



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARIA CLAUDIA BENTES ALBUQUERQUE

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PROCESSO DECISÓRIO MUNICIPAL: estudo
de caso sobre a participação cidadã no processo de licenciamento urbanístico-
ambiental de um empreendimento comercial de impacto no entorno do Centro
Histórico de Belém (PA)

BELÉM
2022

MARIA CLAUDIA BENTES ALBUQUERQUE

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PROCESSO DECISÓRIO MUNICIPAL: estudo de caso sobre a participação cidadã no processo de licenciamento urbanístico-ambiental de um empreendimento comercial de impacto no entorno do Centro Histórico de Belém (PA)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente

BELÉM
2022

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com
ISBD Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará**

B475d ALBUQUERQUE, Maria Cláudia Bentes.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PROCESSO DECISÓRIO MUNICIPAL:
estudo de caso sobre a participação cidadã no processo de licenciamento
urbanístico-ambiental de um empreendimento comercial de impacto no Centro
Histórico de Belém (PA) / Maria Cláudia Bentes Albuquerque. — 2022.

314 f.: il. color.

Orientadora: Prof^a. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências
Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2022.

1. Participação Democrática. 2. Licenciamento Ambiental. 3. Licenciamento
Urbanístico. 4. Patrimônio Cultural. 5. Belém. I. Título.

CDD 341.374098115

MARIA CLAUDIA BENTES ALBUQUERQUE

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PROCESSO DECISÓRIO MUNICIPAL: estudo de caso sobre a participação cidadã no processo de licenciamento urbanístico-ambiental de um empreendimento comercial de impacto no entorno do Centro Histórico de Belém (PA)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente.

Defendido em: 16/02/2022.

Aprovado em: 16/02/2022 (com recomendação de publicação).

Banca examinadora

Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias
(ICJ-PPGD/UFPA – Orientadora)

Profa. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer
(ICJ-PPGD/UFPA – Examinadora Interna)

Prof. Dr. José Heder Benatti
(ICJ-PPGD/UFPA – Examinador Interno)

Profa. Dra. Maria do Socorro Almeida Flores
(NUMA-PPGEDAM/UFPA – Examinadora Externa)

Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima
(ITEC-PPGAU/UFPA – Examinador Externo)

A todos que lutam pela defesa dos direitos humanos e do meio ambiente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, em primeiro lugar, pela dádiva de cursar o Doutorado, pela saúde e inspiração intelectual que me permitiram realizar um sonho.

À minha orientadora, Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias, pelas excelentes orientações acadêmicas que me conduziram na realização desta pesquisa. Agradeço por seu apoio incondicional em todos os momentos e pelos conhecimentos partilhados com tanta maestria e paciência, que me apresentaram novas perspectivas no campo dos direitos humanos e em Direito Urbanístico.

À Universidade Federal do Pará, instituição pública de excelência que me acolheu desde a graduação em Direito, lugar valoroso onde respiro ciência e encontro inspiração profissional.

À minha família, ninho de amor e de força transcendental, pela compreensão e pelo apoio durante a realização deste trabalho. Meu coração transborda de gratidão pela vida, saúde e união da minha amada família que, em meio à pandemia do Covid-19, não mediu esforços para ajudar-me na realização dos meus propósitos.

Às doces L. e L., companheiras de todas as horas, pela amizade sincera e leal que tantas vezes me alegrou e reconfortou.

Aos professores e às professoras do ICJ/PPGD-UFPA, sobretudo à Profa. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer, docente exemplar cujos ensinamentos sobre Direito Urbanístico e metodologia da pesquisa em Direito guiaram-me do início ao fim da pós-graduação, lançando luzes sobre o desenvolvimento desta tese e a minha trajetória profissional.

Ao Prof. Dr. José Heder Benatti, que tive a felicidade de ter como orientador na graduação, e ao Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima, brilhantes docentes e pesquisadores da UFPA, pelas valorosas contribuições para o aprimoramento desta tese.

Aos servidores e colegas do ICJ/PPGD-UFPA, por todo o apoio recebido e pela rica troca de experiências ao longo de quase cinco anos.

Aos professores e às professoras do NUMA-UFPA, em especial ao Prof. Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho e à Profa. Dra. Maria do Socorro Almeida Flores, pelas contribuições inestimáveis para a minha formação acadêmica e a elaboração desta tese.

À Profa. Dra. Daniela Libório, pelo incentivo para trilhar pelos caminhos do Direito Urbanístico. Foi uma honra participar, sob a presidência desta grande jurista e pensadora do século XXI, da primeira composição da Comissão Especial de Direito Urbanístico, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no triênio 2019 a 2021.

Aos membros e colaboradores da Comissão de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano, da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará, ao lado dos quais atuei na defesa do direito à cidade sustentável. Gratidão aos queridos amigos que me ofereceram todo o suporte necessário de 2018 a 2021, quando cumpri a missão de presidir a primeira composição da comissão estadual.

Aos “amigos da kombe”, pela parceria e luta incansável em defesa do meio ambiente.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pelos recursos financeiros que foram primordiais à realização da pesquisa.

A todos que contribuíram para a construção da pesquisa, cabendo lembrar dos serviços prestados por Clícia Barata, Paulo Martins Junior (Drone Norte), Fernando Sette e Rhuan Fernandes.

“E o sol da democracia logo derramará seus raios sobre todos os povos, iluminando o caminho da igualdade, da justiça e da liberdade, que será o nosso caminho.”

(BONAVIDES, 2003, p. 293-294)

RESUMO

Esta tese discute a participação cidadã no processo decisório municipal, no contexto do Estado Democrático de Direito, a partir de estudo de caso envolvendo o processo de licenciamento urbanístico-ambiental de um empreendimento comercial de impacto (supermercado) localizado no entorno do Centro Histórico de Belém (PA), em zona de orla. Avalia-se, qualitativamente, a participação cidadã no processo decisório municipal, no caso estudado, por meio de metodologia elaborada pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa (2007), visando explicar os resultados da prática, no período de 2016 a 2020, à luz da Teoria Constitucional da Democracia Participativa, de Bonavides (2003). A pesquisa foi norteadada pelo seguinte problema: como ocorreu a tomada de decisão no processo de licenciamento urbanístico-ambiental no caso de um empreendimento comercial de impacto (supermercado) localizado no entorno do Centro Histórico de Belém (PA), em zona de orla? O objetivo geral consistiu em analisar em que medida o processo decisório municipal no processo de licenciamento urbanístico-ambiental no caso de um empreendimento comercial de impacto (supermercado) localizado no entorno do Centro Histórico de Belém (PA), em zona de orla, ocorreu em conformidade com o direito à participação cidadã na gestão democrática da cidade. O estudo tem abordagem analítico-descritiva e contou com a aplicação de pesquisa documental, pesquisa de processos e observação direta. Como resultado, verificou-se *déficit* de legitimidade e de funcionalidade na prática participativa, visto que a maioria dos critérios qualitativos testados resultou em conceito insuficiente e ausente. Os resultados da participação cidadã não foram substantivos, pois não influenciaram na decisão municipal, apresentando divergência com o marco teórico, normas constitucionais, infraconstitucionais e tratados internacionais sobre cidadania política. Conclui-se que o processo decisório municipal ocorrido no âmbito do processo de licenciamento urbanístico-ambiental, no período de 2016 a 2020, não propiciou a realização do direito à participação cidadã na gestão democrática da cidade de Belém (PA), confirmando-se a hipótese de pesquisa.

Palavras-chave: Participação Democrática; Licenciamento Ambiental; Licenciamento Urbanístico; Patrimônio Cultural; Belém.

ABSTRACT

This thesis discusses citizen participation in the municipal decision-making process, in the context of the Democratic State of Law, based on a case study involving the process of urban-environmental licensing of an impact commercial enterprise (supermarket) located around the Historic Center of Belém (PA), in an edge area. It evaluates qualitatively the citizen participation in the municipal decision-making process, in the case studied, through a methodology elaborated by the International Observatory of Participatory Democracy (2007), aiming to explain the results of the practice, in the period 2016 to 2020, in the light of the Constitutional Theory of Participatory Democracy, by Bonavides (2003). The research was based on the following problem: how did the decision-making process occur in the urban-environmental licensing process in the case of an impact commercial enterprise (supermarket) located around the Historic Center of Belém (PA), in an edge area? The general objective was to analyze the extent to which the municipal decision-making process in the process of urban-environmental licensing in the case of an impact commercial enterprise (supermarket) located around the Historic Center of Belém (PA), in an edge area, occurred in accordance with the right to citizen participation in the democratic management of the city. The study has an analytical-descriptive approach and relied on the application of documentary research, process research and direct observation. As a result, there was a lack of legitimacy and functionality in participatory practice, since most of the qualitative criteria tested resulted in insufficient and absent concept. The results of citizen participation were not substantive, as they did not influence the municipal decision, presenting divergence with the theoretical framework, constitutional norms, infraconstitutional and international treaties on political citizenship. It is concluded that the municipal decision-making process occurred within the framework of the urban-environmental licensing process, in the period from 2016 to 2020, did not provide the realization of the right to citizen participation in the democratic management of the city of Belém (PA), confirming the research hypothesis.

Keywords: Democratic Participation; Environmental Licensing; Urban Licensing; Cultural Heritage; Belém.

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 – A orla do Portal da Amazônia em junho de 2021	37
Fotografia 2 – A orla do Portal da Amazônia no ano de 2017	63
Fotografia 3 – Logradouro público para acesso à orla do Portal da Amazônia	65
Fotografia 4 – Paisagem urbana a partir do Parque Mangal das Garças	66
Fotografia 5 – A orla do Portal da Amazônia em outubro de 2020	140
Fotografia 6 – Paisagem urbana no Setor III da ZAU 7, na faixa de ZEIA	140

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Extrato de publicação em Diário Oficial do Estado sobre audiência pública	150
--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Decretos municipais regulamentadores da Lei Municipal n. 8.489/2005	31
Quadro 2 –	Processos de licenciamento urbanísticos selecionados para estudo ...	32
Quadro 3 –	Processos de licenciamento ambiental selecionados para estudo	32
Quadro 4 –	Quantidade de processos por ano distribuídos para a CAP.....	33
Quadro 5 –	Documentos judiciais complementares	39
Quadro 6 –	Documentos administrativos complementares	40
Quadro 7 –	Principais sítios eletrônicos consultados	41
Quadro 8 –	Constructos da Teoria Constitucional da Democracia Participativa	50
Quadro 9 –	Elementos para análise da participação cidadã no caso estudado	54
Quadro 10 –	Unidades de observação	56
Quadro 11 –	Aspectos relevantes descritos no EIV do projeto (agosto de 2017)	71
Quadro 12 –	Principais trechos do Parecer Técnico no licenciamento ambiental	76
Quadro 13 –	Temas observados nas atas das reuniões realizadas pelo Ministério Público Estadual entre agosto de 2018 e março de 2020	109
Quadro 14 –	Dimensões e critérios para avaliação de um processo participativo	184
Quadro 15 –	Resultado da avaliação do processo participativo no caso estudado ..	187
Quadro 16 –	Síntese dos documentos internacionais confrontados com os resultados do estudo de caso	238
Quadro 17 –	Síntese das normas infraconstitucionais gerais confrontadas com os resultados do estudo de caso	239

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Organização dos dados e das informações coletados	44
Gráfico 2 –	Etapas do fluxo do processo de licenciamento ambiental do supermercado de agosto a dezembro de 2017.....	86
Gráfico 3 –	Processo de licenciamento urbanístico do supermercado, no período de agosto de 2016 a dezembro de 2017.....	94
Gráfico 4 –	Resultados da avaliação da participação na dimensão coordenação do processo	189
Gráfico 5 –	Resultados da avaliação da participação na dimensão participantes do processo	190
Gráfico 6 –	Resultados da avaliação da participação na dimensão tema da participação no processo	191
Gráfico 7 –	Resultados da avaliação da participação na dimensão como se participa no processo	192
Gráfico 8 –	Resultados da avaliação da participação na dimensão consequência do processo	194
Gráfico 9 –	Síntese dos resultados da avaliação do processo participativo no caso estudado	195
Gráfico 10 –	Etapas do processo de licenciamento ambiental preventivo no município de Belém (PA)	267

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – O território do município de Belém (PA)	29
Mapa 2 – Localização do empreendimento estudado	36
Mapa 3 – Poligonal do Centro Histórico de Belém e seu entorno	60
Mapa 4 – Setores da Zona do Ambiente Urbano 7 do território de Belém	61
Mapa 5 – Localização do empreendimento estudado na ZAU 7, Setor III, e na ZEIA	62

LISTA DE ABREVIATURAS

§	parágrafo
art.	artigo
arts.	artigos
LP	Licença Prévia
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
n.	número
p.	página
PA	Pará

LISTA DE SIGLAS

ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
ASV	Autorização para Supressão de Vegetação
CAP	Central de Análise de Projetos
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CATs	Certidões de Autorização para Transferência
CDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CF	Constituição Federal
CHB	Centro Histórico de Belém
CHB	Centro Histórico de Belém
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CODEM	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
COEMA/PA	Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado do Pará
CONSEMMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente de Belém
COSANPA	Companhia de Saneamento do Pará
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DAM	Documentos de Arrecadação Municipal
DEAF	Diretoria de Análise de Projetos e Fiscalização
DESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DHESCA	Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais
DIA	Declaração de Informações Ambientais
DOE	Diário Oficial do Estado do Pará
DOM	Diário Oficial do Município
EIA	Estudo de Impacto Ambiental

EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FUMBEL	Fundação Cultural do Município de Belém
GATI	Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
LCCU	Lei Complementar de Controle Urbanístico
LPM	Linha da Preamar Média
MJIT	Memorial Justificativo de Impacto de Trânsito
MP/PA	Ministério Público do Estado do Pará
MPF	Ministério Público Federal
MZAU	Macrozona do Ambiente Urbano
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIDP	Observatório Internacional da Democracia Participativa
ONU	Organização das Nações Unidas
PCA	Plano de Controle Ambiental
PGM	Procuradoria Geral do Município
PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
PROMABEN	Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova
RIP	Registro Imobiliário Patrimonial
RIV	Relatório de Impacto de Vizinhança
SECULT	Secretaria de Estado de Cultura do Pará
SEFIN	Secretaria Municipal de Finanças de Belém

SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação de Belém
SEMAJ	Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMOB	Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana
SESAN	Secretaria Municipal de Saneamento
SEURB	Secretaria Municipal de Urbanismo
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SPU/PA	Superintendência do Patrimônio da União no Pará
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TJ/PA	Tribunal de Justiça do Estado do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
ZAN	Zonas de Ambiente Natural
ZAU	Zona do Ambiente Urbano
ZCA	Zona Costeira Amazônica
ZEIA	Zona Especial de Interesse Ambiental
ZEIP	Zona Especial de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural

LISTA DE SÍMBOLOS

m	Metro
m ²	Metro cuadrado
ha	Hectare
AUM	Área útil por metro cuadrado
c/c	Combinado com

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
2	METODOLOGIA	24
2.1	CONTEXTO, SELEÇÃO DO CASO, DAS UNIDADES DE ANÁLISE, DO MEIO INSTITUCIONAL E DA VARIÁVEL DE INTERESSE	27
2.2	TÉCNICAS DE PESQUISA	37
2.2.1	Técnica para documentação	38
2.2.2	Técnica para pesquisa de processos	42
2.2.3	Técnica para tratamento dos dados coletados	43
2.2.4	Técnica para revisão de literatura	45
2.2.5	Técnica para interpretação e análise dos dados	47
2.2.5.1	Critérios para interpretação e avaliação da variável de interesse	48
2.2.6	Observação direta	54
3	O PROCESSO DE LICENCIAMENTO URBANÍSTICO-AMBIENTAL NO CASO DE UM EMPREENDIMENTO COMERCIAL DE IMPACTO (SUPERMERCADO) NO ENTORNO DO CENTRO HISTÓRICO DE BELÉM, (PA), NA ORLA DA CIDADE	58
3.1	LICENCIAMENTO AMBIENTAL: AS FASES DA LICENÇA PRÉVIA E DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO	66
3.2	LICENCIAMENTO URBANÍSTICO: CONSTRUÇÃO DA OBRA E DESCONSTRUÇÃO DA CIDADE	89
3.3	O PROCESSO DE LICENCIAMENTO URBANÍSTICO-AMBIENTAL NA PERSPECTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO	99
3.3.1	Os inquéritos civis instaurados pelo Ministério Público do Estado do Pará	105
3.3.1.1	Illegalidades (in)aceitáveis: o desfecho das investigações do Ministério Público do Estado do Pará.....	129
3.4	REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL: LICENCIAMENTO NEM PRÉVIO, NEM EFETIVO	136

3.5	LICENCIAMENTO URBANÍSTICO CORRETIVO: ENTRE A ORDEM JURÍDICA E A CIDADE DE EXCEÇÃO	154
3.6	FASE DA LICENÇA DE OPERAÇÃO E OS SEUS DESDOBRAMENTOS: ANTIJURÍDICO, MA NON TROPPO!	161
3.7	REPERCUSSÕES SOCIAIS DO CASO ESTUDADO E A DISPUTA DE INTERESSES NO CENTRO HISTÓRICO DE BELÉM	168
4	AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DECISÓRIO NO CASO ESTUDADO	180
4.1	TEORIA CONSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROPOSTA DE PAULO BONAVIDES PARA A REPOLITIZAÇÃO DA LEGITIMIDADE	197
4.2	PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA TOMADA DE DECISÕES EM MATÉRIA URBANÍSTICO-AMBIENTAL	205
4.2.1	Participação democrática na gestão da cidade sustentável	217
4.2.2	O caso estudado nas confluências teórico-conceituais e normativas sobre participação cidadã	234
5	A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO LICENCIAMENTO URBANÍSTICO-AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO NO MUNICÍPIO DE BELÉM (PA)	244
5.1	LICENCIAMENTO URBANÍSTICO-AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO EM BELÉM (PA)	259
5.1.1	Licenciamento urbanístico no município de Belém	271
6	CONCLUSÃO	283
	REFERÊNCIAS	286
	APÊNDICE A - TRECHOS DE ATAS DAS REUNIÕES REALIZADAS NOS INQUÉRITOS CIVIS ESTADUAIS	303

1 INTRODUÇÃO

Esta tese discute a participação cidadã no processo decisório municipal, no contexto do Estado Democrático de Direito, a partir do estudo de caso envolvendo o processo de licenciamento urbanístico-ambiental de um empreendimento comercial de impacto (supermercado) localizado no entorno do Centro Histórico de Belém (PA), em zona de orla.

O problema está inserido no campo do Direito, mais especificamente na área do Direito Urbanístico, evidenciando pertinência com os objetivos da linha de pesquisa Direitos Humanos e Meio Ambiente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Trata-se, portanto, de pesquisa em direitos humanos e para a realização de direitos humanos.

O tema evoca a importância de se discutir os meios processuais, na esfera administrativa, para o controle social de decisões jurídico-políticas em licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimentos de impacto, que são aqueles capazes de causar significativo impacto sobre o ambiente natural, artificial e cultural, afetando a qualidade de vida dos habitantes de cidades. Muitos estudos discutem o tema da participação cidadã e outros o tema do licenciamento urbanístico-ambiental, convergindo para a imprescindibilidade do exercício democrático à realização de direitos humanos. Esta tese adiciona aos debates a necessidade da avaliação das práticas participativas e da ampliação de mecanismos participativos para a legitimidade de processos decisórios.

Apesar do aparato internacional, constitucional e infraconstitucional existente, que garante o direito à participação cidadã em processos decisórios sobre assuntos de interesse coletivo, o debate acerca da qualidade democrática em experiências concretas ainda carece de amparo em metodologias avaliativas que revelem, com base em critérios objetivos, se há, de fato, práticas e resultados substantivos ou práticas e resultados meramente instrumentais, manejados para legitimar, no plano formal-legal, decisões sem prévio e efetivo compartilhamento de poder decisório.

No sistema jurídico brasileiro ainda não há norma jurídica ou técnica sobre método para avaliação de práticas participativas, embora a análise da efetividade do direito à participação seja primordial para a justiciabilidade de questões afetas às políticas ambiental e urbana. Esta lacuna sobreleva a importância da utilização de um

método de avaliação qualitativa adequado à moldura jurídico-política da Constituição Federal de 1988, para que se possa ir além da fronteira do conhecimento científico no campo do Direito e concretizar ações voltadas à realização de direitos humanos.

A presente tese agrega, portanto, um importante debate sobre como o modo de realizar o processo de licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimentos de impacto e o modo de decidir do Poder Público, na esfera local, podem significar obstáculos, na práxis, ao exercício da cidadania política. O caso estudado, emblemático pelas suas repercussões sociais e complexidade jurídica, não serve apenas para reforçar o discurso reiterado de que as audiências públicas não funcionam, mas permite compreender um problema mais profundo, de cunho jurídico-político, que diz respeito à racionalidade do modelo de planejamento e gestão urbanos em que se inserem as práticas de licenciamento e as experiências participativas.

Tendo em vista este contexto, a pesquisa buscou responder a seguinte pergunta: como ocorreu a tomada de decisão no processo de licenciamento urbanístico-ambiental no caso de um empreendimento comercial de impacto (supermercado) localizado no entorno do Centro Histórico de Belém (PA), em zona de orla?

O objetivo geral consistiu em analisar em que medida o processo decisório municipal no processo de licenciamento urbanístico-ambiental no caso de um empreendimento comercial de impacto (supermercado) localizado no entorno do Centro Histórico de Belém (PA), em zona de orla, ocorreu em conformidade com o direito à participação cidadã na gestão democrática da cidade.

Para melhor compreensão do fenômeno jurídico investigado, com ênfase na variável de interesse (participação cidadã), a pesquisa foi delineada para cumprir, de maneira específica, os seguintes objetivos: a) descrever o processo de licenciamento urbanístico-ambiental de um empreendimento comercial de impacto (supermercado) localizado no entorno do Centro Histórico de Belém, em zona de orla, visando identificar como ocorreu o processo decisório municipal, no período de 2016 a 2020; b) avaliar, qualitativamente, a participação cidadã no processo decisório municipal, no caso estudado, por meio da metodologia proposta pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa, visando explicar os resultados da prática à luz da Teoria Constitucional da Democracia Participativa, de Bonavides (2003); e c) analisar os resultados da avaliação da participação cidadã, no caso estudado, com base na

literatura sobre o tema e no sistema jurídico do município de Belém (PA), em relação às normas jurídicas aplicáveis ao licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimento de impacto.

A tese utilizou como formulação hipotética de trabalho a seguinte afirmação provisória: no caso estudado, o processo decisório municipal ocorrido no âmbito do processo de licenciamento urbanístico-ambiental, no período de 2016 a 2020, não propiciou a realização do direito à participação cidadã na gestão democrática da cidade de Belém (PA).

A busca por respostas seguiu a lógica indutiva de raciocínio e foi guiada pela Teoria Constitucional da Democracia Participativa, de Bonavides (2003). O estudo qualitativo tem abordagem analítico-descritiva e contou com a aplicação de pesquisa documental, pesquisa de processos e observação direta como técnicas de pesquisa. A descrição do percurso metodológico é feita na segunda seção, onde são explicados os procedimentos adotados para a coleta de dados e a realização de inferências.

Na terceira seção são apresentados os resultados da pesquisa empírica sobre como foi realizado o processo de licenciamento urbanístico-ambiental do empreendimento comercial de impacto estudado, apontando-se como ocorreu o processo decisório municipal, no período de 2016 a 2020.

Na quarta seção procede-se a avaliação qualitativa da participação cidadã no processo decisório municipal estudado, por meio de aplicação da metodologia do Observatório Internacional da Democracia Participativa (2007). Os resultados são confrontados com os constructos da teoria da Escada da Participação Cidadã, de Arnstein (1969), adotada pelo método avaliativo testado, visando classificar o nível de qualidade do processo participativo investigado e verificar se ele afastou-se ou aproximou-se da concepção de democracia participativa, tomando-se como referência a Teoria Constitucional da Democracia Participativa, segundo a perspectiva de Bonavides (2003).

Na quinta seção coteja-se os resultados da avaliação da participação cidadã, no caso estudado, com a literatura sobre o tema e a legislação do município de Belém (PA), em relação às normas jurídicas aplicáveis ao licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimentos de impacto. Por fim, na sexta seção, são apresentadas as conclusões da pesquisa, a ilação final sobre a hipótese de trabalho e algumas sugestões para pesquisas futuras.

2 METODOLOGIA

A opção pelo estudo de caso único como método de investigação decorreu dos fenômenos sociais contemporâneos escolhidos para análise aprofundada sobre o Direito e no campo do Direito, especificamente na linha de pesquisa em direitos humanos e meio ambiente, sem prescindir das contribuições fornecidas por outras áreas do conhecimento científico.

A busca por respostas à pergunta norteadora da tese jurídico-propositiva seguiu, essencialmente, a lógica indutiva de raciocínio e foi guiada pela Teoria Constitucional da Democracia Participativa, de Bonavides (2003), cujos constructos jurídico-filosóficos com implicações empiricamente observáveis apoiaram a busca e a priorização dos dados obtidos, a partir dos quais foram elaboradas a conclusão do estudo e as proposições inferidas a partir dos resultados do caso.

Considerando a modelagem indutiva da pesquisa, optou-se por iniciar a presente tese pela descrição do percurso metodológico, explicando-se as regras de inferência aplicadas na condução da pesquisa, para validade e credibilidade dos resultados, e os procedimentos adotados visando a definição do contexto jurídico-político e social, do caso, das unidades de análise e da variável de interesse.

Deste modo, antes da narrativa do caso propriamente dito, entende-se que é importante o detalhamento das técnicas utilizadas para a coleta, o tratamento, a interpretação de dados e a revisão de literatura, porque a explicação metodológica esclarece como o campo foi acessado e observado com rigor científico, mobilizando escolhas e a priorização das evidências mais condizentes com os objetivos da pesquisa.

As unidades de análise selecionadas mostraram-se adequadas aos objetivos e às hipóteses de trabalho porque corresponderam a fatos sociais observáveis no contexto em que inseridos. Assim, o estudo de caso único demonstrou exequibilidade e aptidão para a produção de conhecimento baseado em evidências empíricas, sendo o método mais adequado ao problema, ao estoque de conhecimento disponível sobre o tema de pesquisa e às possibilidades reais de acesso ao campo.

Como todo método científico, o estudo de caso apresentou limitações relacionadas à profusão de evidências disponíveis em diversas fontes. Assim, para adequado desenvolvimento do estudo e compensação das restrições do método, a

pesquisa apoiou-se, enfaticamente, em documentos públicos coletados nos arquivos de dois órgãos do Poder Executivo Municipal (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Urbanismo), os quais foram suplementados por documentos públicos obtidos nos arquivos de instituições governamentais federais e de entidades da sociedade civil organizada.

Para subsidiar a pesquisa com informações complementares ao levantamento documental, foram realizadas conversas informais com representantes do Executivo Municipal e, ainda, observações diretas de eventos relacionados às unidades de análise, cujas constatações foram anotadas em diário de campo físico, gerando um banco de dados com subsídios suficientes à investigação científica.

Não obstante, cumpre relatar que a pandemia do Covid-19 interferiu na exequibilidade do projeto original que havia sido qualificado em fevereiro de 2019. As restrições às atividades de campo geradas pelas medidas de proteção da coletividade, sobretudo no período anterior às campanhas de vacinação, impuseram a necessidade de readequação do método (de estudo de caso múltiplo para estudo de caso único) e revisão das técnicas planejadas, para que a pesquisa empírica permanecesse viável.

No período compreendido entre março de 2020 e setembro de 2021, houve grande dificuldade para a coleta de dados primários, *in loco*, em virtude da oscilação no bandeiramento do município de Belém sobre o risco de contaminação do novo coronavírus, que ensejou a aplicação de rigorosas medidas sanitárias de prevenção, estabelecidas a partir da declaração de estado de calamidade pública pelo Decreto estadual do Pará n. 687/2020.

Como estratégia de compensação das restrições ao campo, o amplo acesso planejado, que se tornou impossibilitado pela pandemia, foi substituído por pequenos acessos, realizados ao longo de quase dois anos. Quando as condições sanitárias permitiram, adotando-se as medidas preventivas necessárias, foram realizadas cinco visitas às sedes dos órgãos públicos municipais pesquisados, para a coleta de informações essenciais sobre as unidades de análise e observação direta do meio institucional.

Não obstante os esforços empreendidos, a pandemia do Covid-19 coincidiu com outros dois fatos que intensificaram as dificuldades para a realização da pesquisa empírica: o período das eleições de 2020 e as mudanças ocorridas na Prefeitura de Belém, entre o segundo semestre de 2020 e o primeiro semestre de 2021. Ambos os

fatos produziram reflexos no regular funcionamento dos órgãos públicos municipais cujos arquivos foram pesquisados, motivando sucessivas dilações dos prazos para atendimento dos pedidos de acesso à informação.

Para dimensionamento dos desafios vivenciados, um requerimento de acesso à informação protocolizado no começo de setembro de 2020 foi apenas parcialmente atendido quase três meses depois, por isso precisou ser reiterado. O atendimento do pedido de complementação ocorreu após quatro meses de espera, novamente de forma incompleta, mesmo tendo havido a formalização de uma reclamação na Ouvidoria Geral do Município e um pedido de providências ao Sistema Estadual de Defesa das Prerrogativas dos Advogados, considerando a qualidade de advogada da pesquisadora solicitante do acesso (BELÉM, 2021).

A demora para a disponibilização dos documentos requeridos, justificada pela conjuntura pandêmica, significou um ano de interferência no cronograma de trabalho do projeto de pesquisa, afora o tempo necessário às etapas subsequentes à coleta de dados. Os problemas relacionados à transparência ativa e passiva no âmbito do Poder Executivo Municipal acabaram limitando e inviabilizando a pesquisa empírica do segundo caso que seria estudado, o do projeto Belém Porto Futuro, pois não se conseguiu acesso integral a todos os volumes que compõem os autos do processo de licenciamento urbanístico-ambiental.

Apesar da mudança no tipo do método (de múltiplo para único), o caso mantido para estudo, por ser emblemático, em termos de repercussão social, política e do quadro fático-jurídico, e por apresentar fortes evidências sobre o modo de realizar o licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimentos de impacto, bem como sobre o modo de decidir do Executivo Municipal de Belém (PA), no período de 2016 a 2020, revelou-se adequado para responder ao problema de pesquisa e a realização dos objetivos estabelecidos, os quais foram apenas adaptados.

Outro fator que influenciou no desenho do projeto de pesquisa qualificado foi a mudança do marco teórico, realizada a partir de sugestão da banca examinadora. Embora se reconheça a expressão mundial do referencial anterior, Direito à Cidade, de Henri Lefèbvre (1968), a opção pela Teoria Constitucional da Democracia Participativa, de Paulo Bonavides (2003), foi assertiva porque os seus constructos, empiricamente observáveis no campo do Direito, revelaram maior compatibilidade

com o atual contexto brasileiro, a natureza jurídico-política dos fenômenos pesquisados e a avaliação da variável de interesse à investigação.

Ao discutir o direito à democracia, a perspectiva teórica de Bonavides lançou luzes sobre os achados do estudo, propiciando uma análise de base constitucional dos resultados da avaliação qualitativa da participação cidadã no processo decisório municipal, em uma experiência recente e emblemática de licenciamento urbanístico-ambiental de um empreendimento comercial de impacto (supermercado), localizado no entorno do Centro Histórico de Belém (PA), em zona de orla da cidade.

2.1 CONTEXTO, SELEÇÃO DO CASO, DAS UNIDADES DE ANÁLISE, DO MEIO INSTITUCIONAL E DA VARIÁVEL DE INTERESSE

Sob abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo, a tese consubstancia os resultados de pesquisa empírica realizada no campo do Direito para responder ao problema sobre como ocorreu a tomada de decisão no processo de licenciamento urbanístico-ambiental no caso de um empreendimento comercial de impacto (supermercado) localizado no entorno do Centro Histórico de Belém (PA), em zona de orla.

Como a lógica da amostragem é inaplicável ao método adotado, a definição do caso para estudo foi feita com base no potencial de representação dos fenômenos jurídico-sociais investigados, ou seja, no potencial de demonstração do modo de realizar o licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimento de impacto e do modo de decisão municipal, entre 2016 a 2020, que abrange um mesmo contexto político na gestão pública de Belém.

Tendo em mente o dever municipal de criar meios e mecanismos adequados para o exercício da cidadania na defesa do meio ambiente e da cidade sustentável, foi escolhido um caso exemplar contemporâneo e, em seguida, identificados os processos administrativos a ele relacionados, para estudo empírico dos fenômenos jurídico-sociais de interesse.

A partir de análise da combinação de informações e dados coletados e observados diretamente, buscou-se identificar como ocorreu o processo decisório no caso estudado, se houve participação cidadã e o seu espectro de qualidade, tendo como referência os constructos da Teoria Constitucional da Democracia Participativa.

Uma das maiores contribuições fornecidas pelo caso utilizado como modelo cognitivo foi a revelação de muitas camadas de informações relevantes sobre o sistema de licenciamento utilizado pelo município de Belém, que apresentou uma pluralidade de aspectos envolvidos. O caso do licenciamento urbanístico-ambiental de um supermercado na área de entorno do Centro Histórico de Belém (PA), em faixa sobreposta com a orla da cidade, não apenas possibilitou a construção de respostas à pergunta norteadora da pesquisa, como também norteou reflexões sobre a necessidade de aprimoramento dos meios e mecanismos de participação cidadã em processos decisórios locais.

O caso selecionado “[...] está disponível enquanto peça de conhecimento, pode ser relido e repensado muitas vezes, em busca de lições” (IPEA, 1990, p. 27), contudo os resultados da análise sobre o processo de licenciamento urbanístico-ambiental e da avaliação da participação cidadã no processo decisório não devem ser interpretados como um diagnóstico ou uma tendência de funcionamento nos órgãos licenciadores, mas sim como a situação que foi encontrada no momento que realizada a pesquisa empírica.

O processo de licenciamento ambiental e o processo de licenciamento urbanístico (unidades de análise) são formados por um mosaico de documentos públicos, físicos, não sigilosos, em geral reportados aos autos originários (principais), porém, algumas vezes, também apensados com referência a processos acessórios (conexos), que foram formalizados e tramitados com diferentes numerações, no âmbito das Secretarias Municipais responsáveis pelo controle ambiental e urbanístico do território de Belém.

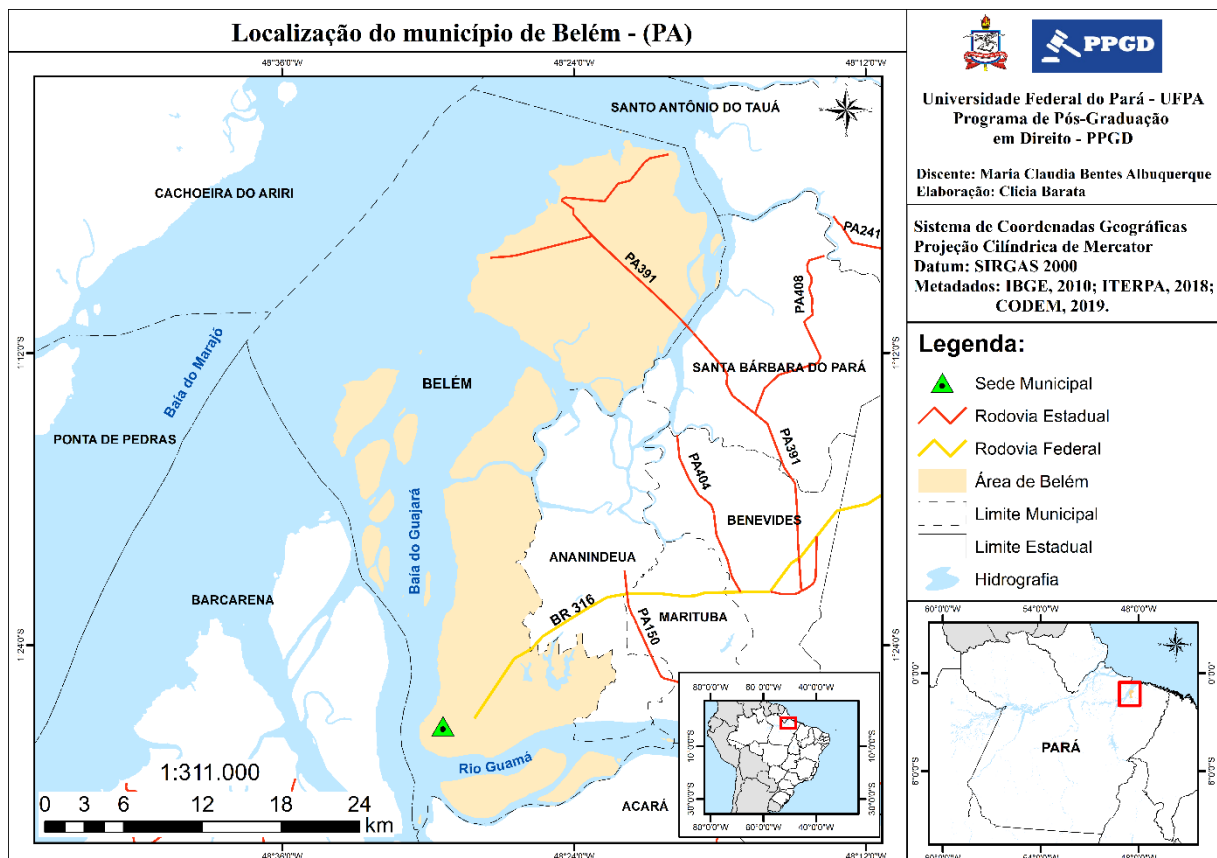
O município de Belém tem competência administrativa para realizar o licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimentos de impacto local. Durante a etapa exploratória da pesquisa, verificou-se que os licenciamentos selecionados foram analisados, tecnicamente, no âmbito de uma mesma estrutura administrativa ligada ao Executivo Municipal, a Central de Análise de Projetos - CAP, criada pelo Decreto Municipal n. 80.510A/2014.

A CAP apresenta atribuição para a realização de análises técnicas de projetos e demandas a eles pertinentes de intervenções territoriais que, alternativa ou cumulativamente, se enquadrem nos seguintes critérios: (a) dependam de análises integradas e de aprovação por mais de um órgão da Prefeitura; (b) impactem

significativamente os meios urbano e natural; (c) estejam localizados nas zonas de orla ou nas porções insulares do município, estas últimas formadas por cerca de 39 ilhas (BELÉM, 2020c) que recebem especial proteção jurídica (BELÉM, 2014).

O Mapa 1 demonstra o *lôcus* de pesquisa, Belém (PA)¹, que integra a Zona Costeira Amazônica brasileira², e facilita a visualização da área de atuação da CAP.

Mapa 1 – O território do município de Belém (PA)



Fonte: Elaboração própria (2020).

No modelo concebido pelo Executivo Municipal, o objetivo da CAP consiste em realizar análises técnicas simultâneas, racionalizando, aperfeiçoando e integrando procedimentos administrativos municipais, visando com isso reduzir o tempo de tramitação dos processos de licenciamento de projetos de atividades, obras civis ou

¹ Belém tem 1.059,46 km² de área, somando-se a sua porção continental (34,36%) e insular (65,64%). O município tem, aproximadamente, 1.499.641 habitantes, cerca de 59% da população da Região Metropolitana de Belém. O seu território é dividido em oito distritos administrativos e setenta e dois bairros que são diretamente influenciados por 14 bacias hidrográficas (BELÉM, 2020c).

² A Zona Costeira Amazônica abrange, em extensão, 35% da linha de costa brasileira (cerca de 2.250 Km), compreendendo setores estuarinos e oceânicos. Estende-se do Cabo Orange, no Amapá, passando pelo Pará, até a Ponta de Tubarão, no Maranhão (PEREIRA, 2007).

de intervenção territorial; promover economicidade na prestação do serviço público e garantir a proteção dos espaços de orla da cidade (BELÉM, 2014).

Quando legalmente constituída em 2014, a CAP tinha a missão de articular as análises desenvolvidas por três secretarias: a Secretária Municipal de Urbanismo - SEURB, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMMA e a Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana - SEMOB. O início das atividades da estrutura administrativa, todavia, ocorreu somente em 2016, sem descontinuidade até o encerramento da pesquisa, apesar de algumas mudanças internas ocorridas em 2021.

A partir de 2018, a CAP foi realocada na estrutura organofuncional da SEURB, ligada à Diretoria de Análise de Projetos e Fiscalização, por força do artigo 9º, XIV, a, da Lei Municipal n. 9.403/2018 (BELÉM, 2018b). O artigo 12, §1º, II, da Lei Municipal n. 9.403/2018 manteve os mesmos objetivos estabelecidos pelo Decreto Municipal n. 80.510A/2014, exceto em relação ao disposto no artigo 2º, II, que explicitou a esfera de atuação da CAP restrita ao âmbito municipal.

Conforme as especificidades de um projeto submetido a licenciamento, outros órgãos municipais poderiam compor, a título eventual, as análises técnicas da estrutura administrativa integradora, tais como a Secretaria Municipal de Saneamento - SESAN, a Fundação Cultural do Município de Belém - FUMBEL, a Secretaria Municipal de Saúde - SESMA, a Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB, a Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos - SEMAJ, atualmente denominada Procuradoria Geral do Município - PGM, e a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém - CODEM (BELÉM, 2014).

No caso estudado, a competência licenciatória ambiental municipal para a tipologia de supermercado estava definida pela Resolução n. 120/2015 do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Pará - COEMA/PA, que regulamentou o artigo 9º, XIV, a, e o artigo 18, §2º, da Lei Complementar n. 140/2011. Referida lei complementar conferiu densidade ao artigo 23, parágrafo único, III, VI e VII, da Constituição Federal de 1988, que trata da competência comum dos entes federativos em matéria ambiental. A competência administrativa do município para o licenciamento urbanístico estava amparada nos artigos 30, VIII e IX, e 182 da Carta Magna.

A Resolução n. 120/2015 do COEMA/PA foi revogada pela Resolução n. 162 do COEMA/PA, de 19 de fevereiro de 2021, atualizada pela Resolução n. 163 do COEMA/PA, de 31 de maio de 2021, que estabeleceu novas regras sobre atividades

de impacto ambiental local, de competência dos municípios paraenses, para fins de licenciamento ambiental. A resolução vigente, contudo, ao tempo da tramitação dos requerimentos de Licenças Prévia e Licença de Instalação do processo de licenciamento ambiental examinado era a do ano de 2015, motivo pelo qual o estudo de caso não considerou a resolução de 2021 como parâmetro de análise para aquelas fases, mas apenas em relação à Licença de Operação, cujo requerimento foi protocolizado sob a égide da nova norma jurídica.

Não obstante, cumpre dilucidar que o enquadramento da tipologia e do potencial poluidor do empreendimento estudado foi realizado, pela SEMMA, com base na Resolução n. 002/2007 do Conselho de Meio Ambiente do Município de Belém - CONSEMMA, o qual foi regulamentado a partir de permissivo constante nos artigos 11 e 25, §2º, da Lei Municipal n. 8.489/2005, que instituiu a Política e o Sistema de Meio Ambiente do Município de Belém (BELÉM, 2005). Esta lei foi regulamentada pelos decretos listados a seguir, no Quadro 1, que sintetiza as principais informações sobre cada norma.

Quadro 1 – Decretos municipais regulamentadores da Lei Municipal n. 8.489/2005

Decreto n.	Data	Assunto
52.559	31 de janeiro de 2007	Regulamenta o Fundo Municipal de Meio Ambiente.
52.926	18 de abril de 2007	Regulamenta o Conselho de Meio Ambiente do Município de Belém.
52.927	18 de abril de 2007	Regulamenta a concessão de licenças e autorizações ambientais.
52.928	18 de abril de 2007	Regulamenta o artigo 24 da Lei Municipal n. 8.489/2005.
52.929	18 de abril de 2007	Regulamenta as tarifas de competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente
52.930	18 de abril de 2007	Regulamenta o Cadastro de Atividades, Obras e Empreendimentos Impactantes do Meio Ambiente.
52.931	18 de abril de 2007	Regulamenta o Cadastro de Consultores Ambientais da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Belém.
52.932	18 de abril de 2007	Disciplina o processo administrativo para apuração de infração administrativa ambiental.

Fonte: Elaboração própria (2021).

Para estudo do licenciamento urbanístico realizado pelo município de Belém, as principais normas coletadas para o estudo de caso foram a Lei Orgânica do município (1990), a Lei Municipal Complementar n. 02/1999 (Lei Complementar de

Controle Urbanístico - LCCU), a Lei Municipal n. 8.655/2008 (Plano Diretor), a Lei Municipal n. 7.709/1994 (Lei do patrimônio histórico de Belém), a Lei Municipal n. 7.055/1977 (Código de Postura), a Lei Municipal n. 7.400/1988 (Lei de Edificações), o Decreto Municipal n. 80.806/2014 (procedimentos para análise de empreendimentos de impacto no trânsito) e Lei Municipal n. 8.448/2005 (Alteração da Lei Municipal n. 7.709/1994).

O Quadro 2, a seguir, demonstra os processos de licenciamento urbanístico selecionados, abertos a partir de requerimentos de Alvará de Obra e de Habite-se.

Quadro 2 – Processos de licenciamento urbanísticos selecionados para estudo

Tipo	Processo n.	Data	Pedido	Alvará n.	Validade
Licenciamento Urbanístico	5616/2016 (apenso n. 270/2016)	21/10/2016	Alvará de obra	0590/2017	22/12/2017 a 22/12/2018
Licenciamento Urbanístico	7142/2020	23/10/2020	Alvará de obra	0495/2020	21/12/2020 a 21/12/2021
Licenciamento Urbanístico	1563/2021	11/03/2021	Habite-se de obra	-	-

Fonte: Elaboração própria (2021).

O Quadro 3, por sua vez, demonstra os processos de licenciamento ambiental selecionados para estudo, abrangendo as etapas integrantes do sistema trifásico.

Quadro 3 – Processos de licenciamento ambiental selecionados para estudo

Tipo	Processo n.	Data	Pedido	Licença n.	Validade
Licenciamento Ambiental	3482/2017	04/08/2017	Licença Prévia	053/2017	22/12/2017 a 22/12/2018
Licenciamento Ambiental	3482/2017	04/08/2017	Licença de Instalação	099/2017	22/12/2017 a 22/12/2018
Licenciamento Ambiental	3482/2017	04/08/2017	Licença de Instalação corretiva	181/2020	14/12/2020 a 14/04/2021
Licenciamento Ambiental	0998/2021	24/02/2021	Licença de Operação	-	-

Fonte: Elaboração própria (2021).

O processo n. 3482/2017, referente ao projeto do supermercado, o qual se encontra repetido três vezes no Quadro 3, abrangeu as primeiras licenças ambientais

emitidas em dezembro de 2017 (Licença Prévia e Licença de Instalação) e também a Licença de Instalação corretiva, expedida em dezembro de 2020. A SEMMA considerou que a regularização ambiental do empreendimento deveria ocorrer nos autos do processo originário, contudo o requerimento de Licença de Operação, formalizado em 2021, gerou um processo acessório, autuado sob o n. 0998/2021. O processo com dados tracejados nas colunas de Alvará e Validade, no Quadro 2, foi sobrestado, pela SEURB, até a decisão final da SEMMA sobre o processo com dados tracejados nas colunas de Licença e Validade, no Quadro 3.

Para uma melhor compreensão do meio institucional onde foram processados e analisados os requerimentos indicados nos Quadros 2 e 3, apresenta-se no Quadro 4, o quantitativo de processos que foram distribuídos para a CAP, por ano, desde o início do seu funcionamento, segundo relatório fornecido pela SEURB, produzido com base no GDOC, sistema de gestão e consulta pública de processos³.

Como os dados de 2021 referem-se apenas aos meses de janeiro a maio de 2021, considerando a data em que o relatório foi gerado pela SEURB, eles são inconclusivos, logo foram consultados tão somente para a verificação de (in)existência de requerimento de prorrogação de Licença de Instalação e/ou de requerimento de Licença de Operação, ou de renovação desta, em relação ao empreendimento privado estudado.

Quadro 4 – Quantidade de processos por ano distribuídos para a CAP

Ano	Número
2016	80
2017	124
2018	205
2019	277
2020	252
Total	938

Fonte: Belém (2021).

³ O GDOC não é um sistema de gerenciamento de processos eletrônicos. Ele permite apenas a visualização de informações básicas dos processos físicos e das suas respectivas movimentações entre unidades internas e/ou externas do Executivo Municipal de Belém, mas não possibilita o acesso e o *download* de documentos públicos.

Ressalva-se que nem todos os itens listados no relatório corresponderam a processos de licenciamento propriamente ditos. Alguns eram expedientes diversos sobre atividades desenvolvidas pela CAP e que, ao serem protocolizados na SEURB, receberam denominação e numeração semelhantes às de processos, embora tecnicamente não sejam. Devido à falta de detalhamento das informações indicadas no relatório, embora não seja possível identificar o universo dos processos de licenciamento analisados tecnicamente desde 2016, o Quadro 4 serve à percepção de que houve um crescimento na demanda pelos serviços da CAP, sobretudo nos anos concomitantes ao recorte temporal da pesquisa.

Nota-se que 2020 foi o segundo ano com maior número de protocolos distribuídos, em que pese a conjuntura da pandemia do Covid-19, durante a qual as atividades da estrutura administrativa foram realizadas com desafios para eficiente alocação e uso de recursos na gestão da capacidade de atendimento.

Apesar da importância das funções administrativas, em 2021 a CAP ainda funcionava sem um regimento interno, segundo informado na Nota Explicativa n. 01/2020-CAP/SEURB/PMB (CAP, 2020b). A norma de organização do funcionamento seria elaborada pela Câmara Técnica e homologada pelo Colegiado Deliberativo em até trinta dias, contados da instalação da CAP, como determina o Decreto Municipal n. 80.510A/2014, porém isso não se concretizou⁴.

Para seleção das unidades de análise, foram consideradas como parâmetros conceituais as definições legais de empreendimento de impacto, empreendimento de impacto ambiental local e empreendimento de impacto no trânsito presentes no artigo 55, parágrafo único, da Lei Complementar Municipal n. 002/1999⁵; no artigo 187 da Lei Municipal n. 8.655/2008⁶; no Anexo I do Decreto Municipal n. 80.806/2014 (regulamenta o artigo 14, da Lei Municipal n. 8.227/2002 e o artigo 55, da Lei

⁴ Não foi confirmar se há normativa da SEURB sobre gestão de processos. Encontrou-se apenas a Instrução Normativa n. 003/2014-SEMMA, que dispõe sobre o assunto em um manual orientativo.

⁵ “Art. 55 Empreendimentos de impacto são aqueles potencialmente causadores de alterações no ambiente natural e construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento de infraestrutura básica, quer sejam empreendimentos públicos ou privados, habitacionais ou não habitacionais. Parágrafo único. São considerados empreendimentos de impacto aqueles: I- localizados em área superior a 3 ha (três hectares); II- com área de construção superior a 20.000 m² (vinte mil metros quadrados); III- que por sua natureza ou condições requeiram análises específicas por parte dos órgãos competentes, tais como shopping centers, hipermercados, centrais de carga, centrais de abastecimento, estações de tratamento, terminais de transportes, aeroportos, estádios, ginásios esportivos, cemitérios, zoológicos, hipódromos e presídios” (BELÉM, 1999).

⁶ “Art. 187 São considerados empreendimentos de impacto, independentemente da área construída: I - shopping centers, supermercados, hipermercados e congêneres [...]” (BELÉM, 2008).

Complementar n. 002/1999)⁷; no parágrafo primeiro do artigo 1º da Resolução do COEMA/PA n. 120/2015⁸ e no artigo 2º, III, da Resolução do COEMA/PA n. 162/2021⁹.

De maneira sucinta, as normas de competência municipal esclarecem que empreendimento de impacto é aquele causador de significativa alteração do meio ambiente e da ordem urbanística. Pelas suas características, eles são sujeitos à realização de estudos técnicos mais complexos, como o Estudo de Impacto de Vizinhança, cujos requisitos mínimos estão previstos no artigo 37 da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e o Estudo de Impacto Ambiental - EIA, regulamentado pela Resolução n. 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, nas hipóteses previstas, de forma exemplificativa, no Anexo I da Resolução n. 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

As definições legais encontradas na legislação municipal foram cotejadas com a perspectiva conceitual de Rocco (2009, p. 126-127), segundo o qual “[...] o impacto ambiental é a alteração do equilíbrio do ecossistema natural e que o impacto de vizinhança é a alteração do equilíbrio do ecossistema artificial – formador das relações humanas”. O impacto de vizinhança é uma variação de nomenclatura para impacto urbanístico e é avaliado no âmbito do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV.

Como demonstrado a seguir, no Mapa 2, o empreendimento estudado corresponde ao projeto de um supermercado situado no bairro da Cidade Velha, na orla do Portal da Amazônia, margem continental do rio Guamá, que se insere na Bacia Hidrográfica da Estrada Nova. O projeto foi concebido para implantação em lote formado por um terreno de marinha e por três acrescidos de marinha, que somam área de 31.253,83 m². Os bens da União (dominiais) estão sob gestão da

⁷ “Empreendimentos de impacto no trânsito: Também denominados pela legislação de Polos Atrativos de Trânsito, são empreendimentos potencialmente geradores de impactos na infraestrutura do sistema viário e de transporte, afetando o desenvolvimento socioeconômico e a qualidade de vida da população” (BELÉM, 2014b).

⁸ “Art. 1º Estabelecer as atividades de impacto ambiental local e recomendações, para fins de licenciamento ambiental municipal, a ser realizado pelos Municípios no âmbito do Estado do Pará. [...] §1º Para os efeitos desta Resolução, considera-se impacto ambiental local qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites do Município” (COEMA/PA, 2015).

⁹ “Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, entende-se por: [...] III - impacto ambiental local: qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites do Município” (COEMA/PA, 2021b).

Superintendência do Patrimônio da União no Pará. A Fotografia 1 retrata a orla do Portal da Amazônia, favorecendo a visualização do contexto onde localizado o projeto.

Mapa 2 – Localização do empreendimento estudado



Fonte: Elaboração própria (2021).

A orla do Portal da Amazônia passou por intervenção urbana realizada pelo Poder Público Municipal entre 2006 e 2012. O contorno viário visto na Fotografia 1 (acrescido de marinha) foi implantado mediante aterramento de parte da margem continental do rio Guamá e com supressão de vegetação da Área de Preservação Permanente - APP. Os imóveis situados nesta orla estão no limite da primeira légua patrimonial de Belém. A área é objeto de ação judicial entre a União e o município¹⁰,

¹⁰ Cf. Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal em face da União, processo eletrônico n. 0005185-52.2004.4.01.3900 (antigo n. 2004.39.00.005184-2), originário da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Pará, em Belém, atualmente em grau de recurso no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. O juízo *a quo* determinou que a União se abstinhasse de cobrar, judicial e extrajudicialmente, taxa de ocupação do aforamento e laudêmio referentes a imóveis na primeira légua patrimonial de Belém (ALBUQUERQUE, 2016).

por isso nela podem coexistir registros de matrículas em duplicidade feitos pelo Município de Belém, por meio da CODEM, e pela União, por meio da SPU¹¹.

Fotografia 1 – A orla do Portal da Amazônia em junho de 2021



Fonte: Drone Norte Imagens Aéreas (2021).

Uma vez apresentado o caso selecionado e delimitadas as fronteiras do estudo, passa-se à explicação das técnicas utilizadas para busca, seleção, tratamento e análise de dados. Vale destacar que o projeto de pesquisa do qual deriva esta tese prescindiu de autorização do Comitê de Ética da Universidade Federal do Pará, já que não envolveu a coleta de quaisquer materiais humanos, nem foram acessados ou utilizados dados e informações sujeitos à proteção jurídica ou à confidencialidade.

2.2 TÉCNICAS DE PESQUISA

De acordo com Yin (2015, p. 107), variadas fontes podem fornecer evidências relevantes para o estudo de caso, gerando um banco de dados para a elucidação dos

¹¹ Solicitou-se à CODEM, em janeiro de 2020, pesquisa fundiária para verificar se havia sobreposição de registros em relação aos imóveis do projeto estudado. Em resposta, a Companhia informou, por meio do Ofício n. 191/2021-4.CT.CODEM.PR que não foram localizados cadastros ou registros específicos sobre os imóveis nos arquivos de quadra e de registro da CODEM, em nome do município de Belém ou de terceiros, no entanto informou que estavam matriculados no Registro de Imóveis - 1º Ofício de Belém como terreno e acrescidos de marinha (BELÉM, 2021b).

aspectos investigados. Durante o trabalho de campo, buscou-se no mínimo três fontes de evidências sobre as unidades de análise e a variável de interesse, para exercício de contraste e comparação entre os dados e as informações coletados.

A seguir são apresentadas as técnicas e as ferramentas aplicadas, explicando-se por que elas foram adequadas para ajudar na construção de respostas ao problema de pesquisa.

2.2.1 Técnica para documentação

A documentação do estudo envolveu uma fase indireta (sondagem documental e bibliográfica) e uma fase direta, para a coleta de dados. Durante a etapa de campo, foram obtidos documentos públicos, físicos e digitais (não sigilosos), disponíveis em instituições públicas federais e municipais.

Para afinamento e controle de qualidade dos dados obtidos, os documentos foram submetidos a quatro critérios de seleção: autenticidade, credibilidade, representatividade e sentido (REGINATO, 2017, p. 200). Aqueles que não preencheram todos os critérios foram filtrados e desprezados, pois não teriam confiabilidade para prevenir equívocos e parcialidades no estudo (YIN, 2015, p. 51).

Em campo, a investigação concentrou-se na documentação direta dos processos de licenciamento indicados nos Quadros 2 e 3, isto é, na busca por materiais ainda sem tratamento analítico. Em adição, dados complementares acerca de questões que circunscrevem a pesquisa foram obtidos por fontes extrínsecas ao meio institucional pesquisado, sendo coletados e categorizados, separando-se, em seguida, o que seria concernente ao contexto.

Para ampliar o conjunto de evidências, fez-se também a coleta das principais peças processuais que integram as ações judiciais indicadas no Quadro 5, as quais forneceram informações relevantes sobre questões ambientais, urbanísticas e fundiárias relacionadas ao empreendimento estudado.

Outrossim, para identificação de arranjos jurídicos que integram o campo do enredo extrínseco ao meio institucional pesquisado, mas com ele concatenado, foram examinados os documentos administrativos complementares indicados adiante, no Quadro 6, que forneceram informações sobre acontecimentos conhecidos, não percebidos e/ou não documentados pelos órgãos públicos municipais que compõem a estrutura administrativa integradora de análises técnicas, a CAP.

Quadro 5 – Documentos judiciais complementares

Tipo de documento	Classe de ação	Origem
Autos do processo físico n. 0004940-60.2013.8.14.031	Ação Cautelar Inominada	10ª Vara Cível de Belém
Autos do processo eletrônico n. 0826676-91.2019.8.14.0301	Ação de Improbidade Administrativa	2ª Vara de Fazenda de Belém
Autos do processo eletrônico n. 0812220-68.2021.8.14.0301	Ação Civil Pública	2ª Vara de Fazenda de Belém
Autos do processo eletrônico n. 0841448-88.2021.8.14.0301	Mandado de Segurança	2ª Vara de Fazenda de Belém

Fonte: Elaboração própria (2021).

Entre os documentos administrativos e judiciais coletados, foram examinados normas jurídicas, termos de referência, requerimentos, ofícios, termos de notificação, notas explicativas, pareceres, análises e estudos técnicos, notas técnicas, relatórios, laudos de vistoria, certidões, declarações, autos de infração, termos de embargo, interditos, atas de reuniões, publicações em diários oficiais, licenças ambientais, alvarás, decisões, petições, manifestações, recursos, termos de compromisso, recomendações, publicações em diários oficiais, inquéritos civis, protocolos, notícias veiculadas em sítios eletrônicos oficiais e jornais de circulação local.

A fase de campo foi realizada de maneira longitudinal e não linear, entre julho de 2018 e novembro de 2021, conseguindo-se desta forma maior flexibilidade para o acompanhamento *pari passu* dos processos de licenciamento e das ações judiciais identificadas. Esta estratégia, que em um primeiro momento parecia configurar um obstáculo à pesquisa empírica, acabou favorecendo um acompanhamento mais dinâmico e próximo dos desdobramentos dos casos estudados, porque exigiu retorno a campo, por diversas vezes, para a complementação de cópias dos documentos.

A documentação concomitante aos fenômenos estudados propiciou a observação direta de discursos produzidos por diferentes agentes sociais. Os argumentos observados nos documentos públicos consultados agregaram evidências contextuais importantes sobre divergências de interesses e relações de poder.

Quadro 6 – Documentos administrativos complementares

Tipo de documento	Assunto	Fonte
Inquérito Civil n. 000280-51/2018	Apuração de violação a princípios administrativos no licenciamento da obra do empreendimento estudado.	2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa de Belém
Inquérito Civil n. 00044-113/2018	Apuração da regularidade do empreendimento estudado	3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém
Inquérito Civil n. 00030-113/2018	Apuração da regularidade do empreendimento estudado.	2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém
Procedimento Administrativo n. 000067-113/2020	Acompanhamento do Termo de Ajustamento de Conduta firmado nos autos do Inquérito Civil n. 000030-113/2018.	2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém
Inquérito Civil n. 1.23.000.002750/2018-01	Apuração de ausência de resposta da SPU a requisição do Ministério Público do Estado do Pará sobre imóvel onde instalado o empreendimento estudado.	10º Ofício da Procuradoria da República no Pará - Ministério Público Federal
RIP 04270000184-62	Aforamento de imóvel (acrescido de marinha).	Superintendência do Patrimônio da União no Pará
RIP 04270000326-19	Ocupação de imóvel (terreno de marinha).	Superintendência do Patrimônio da União no Pará
RIP 04270004184-87	Ocupação de imóvel (acrescido de marinha).	Superintendência do Patrimônio da União no Pará
RIP 04270100311-78	Ocupação de imóvel (acrescido de marinha).	Superintendência do Patrimônio da União no Pará
Requerimento n. 1436/2020	Solicitação de audiências públicas presenciais e virtuais referentes ao projeto do empreendimento estudado.	Central de Análise de Projetos
Manifestação Técnica n. 006/2021-DEPH/FUMBEL	Manifestação sobre licenciamento ambiental do empreendimento estudado.	Fundação Cultural do Município de Belém
Ofício n. 05/2020-CDUPU/OAB/PA	Solicitação de audiência pública referente ao projeto do empreendimento estudado.	Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Pará

Fonte: Elaboração própria (2021).

Os documentos listados no Quadro 6, alguns físicos e outros eletrônicos, agregaram informações complementares relevantes sobre questões técnicas e jurídicas relacionadas aos processos de licenciamento estudados, algumas delas coletadas por meio dos sítios eletrônicos indicados no Quadro 7.

Quadro 7 – Principais sítios eletrônicos consultados

Instituição	Sítio eletrônico	Finalidade
Imprensa Oficial do Município de Belém	www.sistemas.belem.pa.gov.br/	Pesquisa de edições do Diário Oficial do Município.
Imprensa Oficial do Estado do Pará	https://www.ioepa.com.br/	Pesquisa de edições do Diário Oficial do Estado.
Prefeitura Municipal de Belém	www.belem.pa.gov.br/	Pesquisa de informações sobre serviços e notícias.
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	www.belem.pa.gov.br/semma/site/	Consulta a dados de processos e documentos.
Secretaria Municipal de Urbanismo de Belém	www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=13	Consulta a dados de processos e documentos.
Câmara Municipal de Belém	www.cmb.pa.gov.br/	Pesquisa de normas e projetos de lei municipais.
Assembleia Legislativa do Estado do Pará	/www.alepa.pa.gov.br/	Pesquisa de normas estaduais.
Ministério Público do Estado do Pará	www.mppa.mp.br/	Consulta a procedimentos administrativos.
Procuradoria da República no Pará	www.mpf.mp.br/pa	Consulta a procedimentos administrativos.
Superintendência do Patrimônio da União no Pará	www.patrimoniodetodos.gov.br	Pesquisa de certidões, requerimentos e normas.
Fundação Cultural do Município de Belém	www.fumbel.belem.pa.gov.br/	Consulta a procedimentos administrativos.
Tribunal de Justiça do Estado do Pará	www.tjpa.jus.br/	Consulta pública a processos judiciais.
Presidência da República	www.gov.br/planalto/pt-br	Pesquisa de normas federais.

Fonte: Elaboração própria (2021).

Em acréscimo aos documentos indicados no Quadro 7, foram realizadas contratações de serviços particulares de fotografia com drone, para a captação de imagens aéreas de espaços públicos da cidade, que propiciassem a visualização da área do empreendimento estudado. Também foram adquiridos os direitos de uso de uma imagem produzida por um fotógrafo profissional, para a ilustração de como era a paisagem urbana antes da implantação do projeto.

Por fim, cumpre descrever que foi realizada a contratação de serviços de cartografia para a produção cinco mapas que demonstrassem a delimitação do território de Belém, a localização do empreendimento estudado e a sua situação no zoneamento do município, bem como a poligonal do conjunto arquitetônico tombado.

2.2.2 Técnica para pesquisa de processos

A pesquisa de dados em autos de processos judiciais é uma variante da técnica da pesquisa documental, porém com ela não se confunde, na medida em que os documentos acessados são específicos, repletos de atos praticados sob uma rotina de trabalho que segue uma complexa dinâmica processual prevista em lei (SILVA, 2017, p. 280). O mesmo raciocínio aplica-se aos autos de processos administrativos que, embora tramitem e sejam arquivados em órgãos não judiciais, devem apresentar certos requisitos legais, como os processos de licenciamento urbanístico-ambiental.

Sobre o processo como fonte documental, Loureiro (2018, p. 209) traz à reflexão que “[...] os autos compulsam falas de diferentes protagonistas; ordenam, debaixo de uma temporalidade própria, uma complexa sequência de procedimentos técnicos e administrativos; dispõem em série os distintos elementos que convergem para o desfecho processual”. Nesse sentido, os conteúdos dos processos em geral, sejam eles judiciais e administrativos, possibilitam a apreensão de argumentações jurídicas, de mecanismos de ação e de tomada de decisões por diferentes agentes sociais, por isso constituem importantes fontes de dados para a pesquisa documental.

Os atos e os fluxos registrados de ponta a ponta, nos autos de um processo, são suscetíveis de mapeamento e representação gráfica, por isso permitem a identificação de inconsistências que geram desperdício de recursos e comprometem não somente a eficiência na prestação de serviços públicos, mas também a qualidade e a confiabilidade dos resultados produzidos, podendo dar causa a insegurança jurídica e a violação de direitos fundamentais.

Considerando o potencial de contribuição da técnica para a consecução dos objetivos da pesquisa, requereu-se à SEMMA e à SEURB a disponibilização de cópia integral dos autos dos processos de licenciamento ambiental e dos autos dos processos de licenciamento urbanístico do empreendimento estudado, incluindo os seus apensos e anexos. Os pedidos de acesso foram protocolizados por ofícios em quatro ocasiões, sendo uma delas em 2018 (julho), uma em 2020 (setembro) e duas em 2021 (janeiro e agosto). Solicitou-se, ainda, informações sobre o funcionamento da Central de Análise de Projetos (órgãos municipais integrantes, atribuições técnicas e procedimentos de rotina), que foram prestadas por meio da Nota Explicativa n. 01/2020-CAP/SEURB/PMB, no dia 6 de novembro de 2020 (CAP, 2020b).

Com exceção do requerimento de 2018, os demais foram parcialmente atendidos pelo Executivo Municipal, após a formalização de reclamações por descumprimento do Decreto Municipal n. 83.857/2015, que regulamentou a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). A dificuldade vivenciada no estágio de campo chamou atenção para uma dificuldade geral de acesso à informação em matéria urbanístico-ambiental, na esfera administrativa municipal, que já existia, em maior ou menor grau, antes da pandemia do Covid-19, mas foi agravada pelos desafios impostos pelas medidas sanitárias de prevenção do vírus.

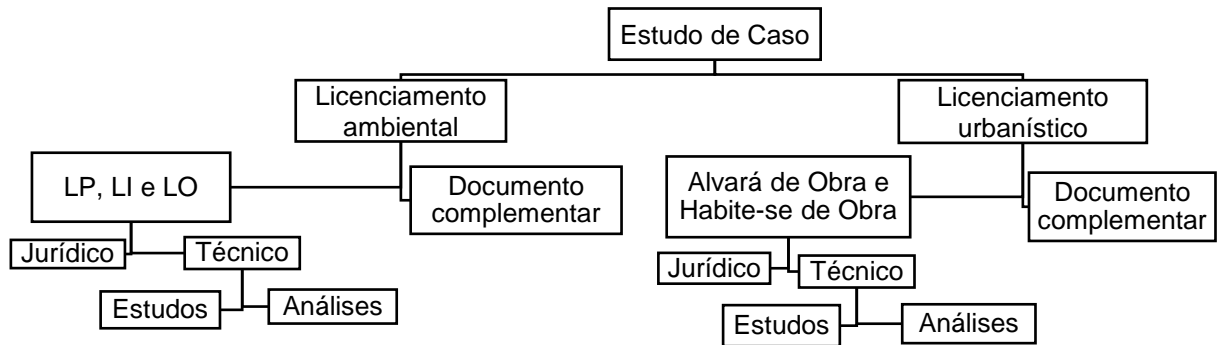
Os documentos intrínsecos aos processos de licenciamento acessados foram, primeiramente, sumarizados, lidos e resenhados. Em seguida, foram destacadas as principais peças processuais administrativas e seus fragmentos mais relevantes, nas quais buscou-se identificar aspectos primordiais à compreensão do caso e do contexto em que inserido, como por exemplo informações de natureza jurídico-política, estudos técnicos realizados, padrões analíticos e decisórios nas rotinas de atividades administrativas, com foco em evidências sobre os procedimentos dos licenciamentos e sobre participação cidadã no processo deliberativo municipal, as quais foram cotejadas com evidências documentais obtidas em meio extrínseco.

A criação de fluxogramas e de quadros comparativos de dados sobre os processos de licenciamento foi feita com a utilização do programa *Word*, do pacote *Microsoft Office*, estratégia que facilitou a visualização de pontos de interseção e de divergência entre os dados obtidos, além de aspectos positivos e fragilidades ou inconsistências nos processos observados.

2.2.3 Técnica para tratamento dos dados coletados

Os materiais coletados em campo, quando físicos, foram primeiramente planilhados e digitalizados para, em seguida, os seus respectivos arquivos eletrônicos serem armazenados de maneira categorizada em mídias digitais. Assim, de modo a facilitar o acesso a um grande volume de dados, as pastas, as subpastas e os arquivos do caso foram organizados com base em um padrão de nomeação e foram arranjados segundo a lógica indicada no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Organização dos dados e das informações coletados



Fonte: Elaboração própria (2021).

Em relação à decomposição dos dados qualitativos, utilizou-se a técnica da cartografia cognitiva para produzir um mapa de campo, a fim de facilitar a aplicação de rearranjos e a visualização de conexões relevantes ao procedimento analítico e à construção da narrativa do caso. Para esse fim, foram utilizadas representações gráficas das estruturas do conhecimento (OKADA, 2008, p. 41), feitas em formatos diversos, como listas, quadros, diagramas, fluxogramas e gráficos de relações.

A mesma técnica da cartografia cognitiva foi aplicada para o planejamento e a revisão do projeto de pesquisa, em 2021, oportunizando rápida apreensão dos elementos centrais da tese, sobretudo em função da densidade dos dados e das informações coletados.

Cumprе ressaltar que as constatações manuscritas em diário de campo físico também incluíram desenhos livres de mapas mentais, lembretes de memória e informações anotadas durante conversas informais sobre os casos estudados, que facilitaram a identificação de correlações empíricas entre as unidades de observação.

Os mapas cognitivos digitais sobre o *corpus* da pesquisa foram criados com recursos simples do programa *Word* (pacote *Microsoft Office*), mediante a utilização de palavras-chave que produziram hierarquias de ideias sobre o teor dos materiais coletados, inclusive sobre as anotações registradas em diário de campo, zelando-se pela fidedignidade e validade dos dados.

Mantendo-se operação mental indutiva, os mapas visuais possibilitaram flexibilidade ao pensamento e percepção de entrelaçamentos entre aspectos teóricos, normativos e empíricos, no que diz respeito ao tema dos licenciamentos ambiental e

urbanístico. Ademais, a cartografia cognitiva facilitou a seleção dos dados e das informações mais relevantes para responder ao problema de pesquisa.

2.2.4 Técnica para revisão de literatura

Além de favorecer a aproximação entre dados empíricos, as representações gráficas geradas pela técnica da cartografia cognitiva também propiciaram o desenvolvimento de mapas de referências e mapas de leituras (OKADA, 2008, p. 58) que mediaram a construção de interrelações ou *frameworks* entre teoria e prática. À medida que se expandiu a base de dados sobre as unidades de análise, houve a necessidade de elastecimento dos materiais bibliográficos, para melhor compreensão de questões conceituais. Desse modo, não foram aplicados critérios exaustivos para o mapeamento de obras.

O propósito da revisão de literatura não foi verificar o estado da arte dos temas que circundam a tese, mas sim identificar trabalhos correlacionados ao tema de pesquisa, que pudessem servir como chaves interpretativas no processo analítico. Com efeito, para que a pesquisa temática tivesse maior flexibilidade, optou-se pelo não uso de *softwares* de apoio à formação do portfólio de publicações, por uma questão de preferência da pesquisadora.

Em que pese a busca de referências não ter seguido um protocolo rigoroso, foi utilizada uma estratégia básica de pesquisa para a consulta ao estoque de conhecimento disponível, seleção e tratamento de materiais coletados, que se iniciou pela decomposição dos objetivos da investigação em quatro palavras-chave: licenciamento ambiental, licenciamento urbanístico, empreendimento de impacto e participação cidadã.

Ato contínuo, visando a especialização da exploração bibliográfica, a pesquisa foi organizada em três níveis que tiveram como ponto de partida os objetivos específicos, gerando no primeiro nível duas áreas temáticas: licenciamento ambiental e licenciamento urbanístico. No segundo nível, as duas áreas foram agrupadas em uma subárea convergente e específica: licenciamento ambiental e urbanístico de empreendimento de impacto. Por fim, o terceiro nível foi dedicado à particularização da variável de interesse à pesquisa: participação cidadã.

Tendo os três níveis como farol da busca, foram escolhidas quatro bases de dados – portal de periódicos da CAPES, catálogo de teses e dissertações da CAPES, *Scielo* e Repositório Digital da UFPA – para pesquisa avançada por meio dos seguintes parâmetros: licenciamento ambiental, licença ambiental, licenciamento urbanístico, licença urbanística, alvará, impacto ambiental, impacto urbano, impacto de vizinhança, empreendimento de impacto, participação cidadã, participação democrática, democracia participativa e tomada de decisão.

No idioma inglês, as expressões utilizadas para priorização dos resultados das buscas foram as seguintes: *environmental permitting, permit, urban licensing process, urban license, environmental impact, urban impact, neighborhood impact, high impact business activity, citizenship participation, democratic participation, participatory democracy e decision-making*.

A estratégia aplicada permitiu a localização de fontes de consulta acessíveis no formato digital (artigos científicos, teses e dissertações) e livros de referência (informativa e remissiva). A exploração bibliográfica considerou a procura por obras do referencial teórico, textos de apoio à revisão de literatura e à construção metodológica de pesquisa.

A flexibilidade proporcionada pela revisão bibliográfica realizada permitiu o acréscimo de fontes aderentes à pesquisa que vieram a conhecimento por meios não controlados, como por exemplo sugestões de leitura. Quando não disponíveis para acesso gratuito, os materiais foram adquiridos com recursos próprios, juntando-se às unidades da biblioteca particular da pesquisadora, que funcionou como meio adicional de busca.

O refinamento do conjunto de livros, coletâneas, teses, dissertações e artigos encontrados foi baseado em alguns dos critérios sugeridos por Treinta et al. (2014), a dizer: a) qualidade acadêmica da produção; b) qualidade do periódico, do livro ou da coletânea; e c) alinhamento do texto com o tema da pesquisa. A priorização dos materiais considerou ainda como relevante a data da publicação, preferindo-se aqueles divulgados nos últimos dez anos, porém com aceite de algumas obras posteriores a 2001, ano de edição do Estatuto da Cidade.

No primeiro filtro aplicado foram descartados os estudos que não apresentavam informações completas sobre título, autores, periódico e resumo. No segundo filtro foram desprezados os textos em que o resumo, a introdução e a conclusão não

apresentavam alinhamento com os objetivos da tese. No terceiro filtro, as obras remanescentes que apresentaram maior aderência ao tema de pesquisa foram agrupadas em quatro pastas temáticas assim denominadas: (1) literatura específica; (2) literatura complementar; (3) referencial teórico; (4) literatura sobre a variável de interesse; e (5) metodologia de pesquisa.

Após, para facilitar o resgate de informações essenciais, os materiais da pasta foram compilados em um mapa de referências feito com o auxílio do programa *Excel*, do pacote *Microsoft Office*. Por fim, todas as obras categorizadas foram lidas na integralidade, destacando-se os fragmentos mais interessantes para compor a revisão de literatura. Os materiais filtrados, mas não citados, foram arquivados para uso futuro.

2.2.5 Técnica para interpretação e análise dos dados

De acordo com Yin (2016, p. 185), interpretar diz respeito à habilidade de atribuir significados próprios aos dados coletados que passaram por processos de arranjo e recomposição. Nesse sentido, uma interpretação pode ser considerada abrangente quando satisfaz pelo menos cinco critérios – completude, justeza, precisão empírica, valor agregado e credibilidade – os quais são essenciais para a validação científica dos procedimentos utilizados e das análises realizadas, por isso foram aplicados no estudo de caso.

A abordagem qualitativa aplicada na pesquisa propiciou acesso a um mosaico de dados primários e secundários relevantes, cujos procedimentos interpretativos e analíticos foram desenvolvidos sem o auxílio de *softwares* específicos, por razões de preferência da pesquisadora. Aqueles dados considerados irrelevantes, inconclusivos ou insuficientes foram desprezados, por serem inservíveis à testagem das hipóteses de trabalho, satisfazendo assim os critérios da interpretação abrangente sobreditos.

Na etapa interpretativa, a reflexão analítica sobre padrões percebidos e o significado contextualizado dos dados ocorreu com alicerce em estruturas lógicas do pensamento visual, baseando-se em exame de anotações manuais de correlações identificadas; exercícios de comparação e de pensamento rival sobre as evidências empíricas encontradas; análise de anotações feitas em diário de campo, tabelas, gráficos, fluxogramas, cartas-imagem, fotografias e mapas cognitivos produzidos na etapa anterior da pesquisa. Assim, a interpretação realizada pode ser classificada

como prevalentemente analítica, não obstante contenha uma densa descrição dos fenômenos jurídico-sociais investigados.

Segundo Gil (2002, p. 42), “[...] as pesquisas descritivas tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. *In casu*, a utilização da abordagem qualitativa na interpretação dos dados possibilitou ir além da narrativa do caso para alcançar o nível da avaliação da participação cidadã na tomada de decisões nos processos de licenciamento selecionados, por essa razão a pesquisa pode ser classificada como analítico-descritiva.

Cada seção da tese acrescentou uma parte dos resultados da pesquisa, com ênfase na variável de interesse, incluindo estruturas explicativas fundamentadas em correlações, evidências de apoio e contrárias que emergiram dos dados coletados, bem como das observações diretas realizadas.

2.2.5.1 Critérios para interpretação e avaliação da variável de interesse

O aprofundamento estudo de caso em relação à variável de interesse correspondeu à segunda etapa da pesquisa empírica. Identificou-se, primeiramente, as dimensões epistemológicas que alicerçam a Teoria Constitucional da Democracia Participativa, de Bonavides (2003), a partir das quais foram extraídos os constructos que serviram como lentes conceituais para a interpretação e análise do processo participativo investigado.

Os aspectos identificados adiante, no Quadro 8, destacaram as aspirações teóricas de Bonavides, que têm matriz constitucional, porém não forneceram critérios objetivos de análise, empiricamente observáveis, para a análise de experiências concretas de participação cidadã. Com efeito, para que a pesquisa não se limitasse a afirmar ou negar a ocorrência de fatos jurídicos, sem qualquer ponderação sobre a qualidade democrática das práticas constatadas, percebeu-se que a interpretação dos resultados deveria ser feita a partir de um método de avaliação da participação cidadã que fosse compatível com a perspectiva de Bonavides.

Partiu-se da compreensão de que a definição dos aspectos almejados em um processo participativo, com incidência nas políticas públicas ambiental e urbana, deveria ser o primeiro passo para a sua validade jurídica e aceitação (política, técnica

e social) em um processo decisório municipal. Uma vez identificados com clareza os aspectos desejados, em abstrato, pode-se interpretar e analisar, qualitativa e concretamente, os achados empíricos.

No sistema jurídico brasileiro ainda não foi editada norma jurídica ou técnica sobre método para a avaliação de práticas participativas, embora a análise da efetividade do direito à participação seja primordial para a justiciabilidade¹² de questões afetas às políticas ambiental e urbana. Esta lacuna acentua a importância da utilização de um método de avaliação qualitativa adequado à moldura jurídico-política da Constituição Federal de 1988, para que se possa ir além da fronteira do conhecimento científico no campo do Direito e concretizar ações voltadas à realização de direitos humanos.

Assim, visando cumprir o segundo objetivo específico da pesquisa, investigou-se opções de propostas metodológicas para avaliação não quantitativa, cujos critérios não se confundissem com indicadores para simples adesão a um padrão. Verificou-se, primeiramente, se o método apresentava alinhamento com a moldura teórico-conceitual da concepção de Bonavides (2003) indicada no Quadro 8 e, em seguida, se os critérios utilizados no método demonstravam compatibilidade com os escopos e a abordagem da pesquisa, de maneira que proporcionasse a maior objetividade possível na análise dos resultados sobre a variável de interesse.

Considerando a epistemologia da Teoria Constitucional da Democracia Participativa, a proposta metodológica para avaliação qualitativa da participação cidadã selecionada foi a do Observatório Internacional da Democracia Participativa, consolidada no *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*, que apresenta dimensões e critérios empiricamente observáveis e que visam apoiar práticas avaliativas de processos de participação em cidades (OIDP, 2007).

A metodologia é fruto de um projeto de pesquisa realizado entre 2005 e 2006, com subsídio financeiro da Comunidade Europeia e apoio do Instituto de *Gobierno y Políticas Públicas, da Universidad Autónoma de Barcelona*. Seus elementos visam a aplicação de instrumentos de democracia direta para ampliar a participação cidadã, os mecanismos de controle social e os canais deliberativos em experiências na escala local (CASTELLÀ; PARÉS, 2012, p. 211-212).

¹² De acordo com Ramos (2019, p. 106), a justicialidade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, que foi tratada no artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos, significa “[...] exigência judicial (nacional ou internacional) de implementação de tais direitos pelos Estados”.

Quadro 8 – Constructos da Teoria Constitucional da Democracia Participativa

(Continua)

Dimensão	Aspecto	Aspiração teórica
Ponto de partida	Democracia Participativa	“Um paradigma de juridicidade compendiado na dignidade da pessoa humana. Essa dignidade consubstancia, por inteiro, a ordem axiológica do regime e das instituições; é o supremo valor onde jaz o espírito da Constituição” (BONAVIDES, 2003, p. 28).
Racionalidade	Repolitização da legitimidade	“Para alcançar e instituir o novo modelo da democracia participativa faz-se mister, em sede teórica, repolitizar a legitimidade e, no campo positivo e objetivo, repolitizar também a legalidade” (BONAVIDES, 2003, p. 347).
Tomada de decisão	Participação direta (mecanismos plebiscitários) e participação indireta (representação)	“A quarta constitucionalidade material da Carta brasileira de 1988, se infere da utilização dos mecanismos plebiscitários do artigo 14 – iniciativa popular, referendo e plebiscito – os quais, por coerência ao espírito da Constituição, não podem, por via oblíqua e sub-reptícia, conculcar os valores ínsitos de sua identidade democrática” (BONAVIDES, 2003, p. 38).
Transparência	Direito à informação e pluralismo político	“A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos da quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado Social. São direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. A democracia positivada, enquanto direito da quarta geração, há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema” (BONAVIDES, 2003, p. 358).
Espaço	Esfera Pública	“A democracia participativa desloca o eixo do poder no exercício da soberania, dos corpos representativos para as correntes da cidadania, e estas, sendo o próprio povo, exprimem desde as instâncias supremas, de forma direta e imediata, sua vontade, com tomar assim as decisões governativas e institucionais de grau mais elevado, as quais não podem nem devem ficar sujeitas à intermediação nem ao livre alvedrio das autoridades representativas do legislativo ou do executivo” (BONAVIDES, 2003, p. 285).
Finalidade	Dignidade da pessoa humana	“Sem essa teoria, sem esse Direito e sem aquela hermenêutica, subjacentes aos direitos fundamentais das derradeiras dimensões, respeitantes, respectivamente, à sociedade – direitos sociais – ao desenvolvimento e à democracia, jamais logrará a democracia participativa subir ao patamar da positividade, coroando, assim, a caminhada emancipatória dos povos que constitucionalizam, pelas exegeses interpretativas de conteúdo, a dignidade da pessoa humana, elevada ao topo da pirâmide axiológica e convertida em critério máximo de Hermenêutica constitucional, de civilização política e de cidadania” (BONAVIDES, 2003, p. 45).
<i>Modus operandi</i>	Participação direta	“Afigura-se-nos que a verdadeira substância política da democracia participativa deve incorporar-se ao direito constitucional positivo sob a designação de democracia direta” (BONAVIDES, 2003, p. 60).

Quadro 8 – Constructos da Teoria Constitucional da Democracia Participativa

(continuação)

Dimensão	Aspecto	Aspiração teórica
Método	Teoria Crítica da Constituição (Nova Hermenêutica)	“Quem teoriza acerca da democracia participativa, assim como não prescindir de uma nova hermenêutica, com o propósito de fazê-la exequível, também não pode desfazer-se de um conceito-chave ao concretizá-la, que é o conceito de soberania. À verdade, faz-se mister assinalar que nesse prospecto e nessa ordem de reflexões, a soberania constitucional é a verdadeira soberania do Estado – noutras palavras é a soberania do povo havida por pedra angular da democracia de participação” (BONAVIDES, 2003, p. 42).
Concepção	Materialidade normativa dos princípios	“A unidade da Constituição, qual a concebemos, vista pelo prisma formal, é uma hierarquia de normas que estabelece a rigidez e, a partir daí, a superioridade da lei constitucional sobre a lei ordinária, garantindo, desse modo, a segurança jurídica e, ao mesmo passo, a estabilidade do ordenamento; vista porém pelo prisma material, por sem dúvida o mais importante, a mesma unidade da Constituição é maiormente uma hierarquia de normas visualizadas pelos seus conteúdos e valores” (BONAVIDES, 2003, p. 27-28).
Benefícios	Controle do processo político pelo povo	“Concretizar a democracia é, num certo sentido, em termos de fazê-la eficaz, remover esses bloqueios, desobstruir caminhos de participação, afastar obstáculos que lhe foram erguidos ou lhe são levantados com frequência, para estancar a correnteza das ideias. Buscasse interromper este processo, tolhendo o curso à navegação popular rumo ao exercício do poder legítimo e democrático” (BONAVIDES, 2003, p. 58-59).
Dimensão temporal	Reconhecimento do direito à democracia como direito humano	“Da mesma maneira que se proclamou o desenvolvimento de um direito de terceira geração, também a democracia, por sua vez, há de elevar-se à categoria de direito novo, mas da quarta geração, e, como tal, recomendada, postulada e exercitada. Nessa condição é a democracia do Estado social, por conseguinte, o mais fundamental dos direitos da nova ordem normativa que se assenta sobre a concretude do binômio igualdade-liberdade; ordem cujos contornos se definem já com desejada nitidez e objetividade, marcando qualitativamente um passo avante na configuração dos direitos humanos” (BONAVIDES, 2003, p. 161).
Amplitude da ação	Preocupação geral com o contexto jurídico-político	“Com a democracia participativa o político e o jurídico se coagulam na constitucionalidade enquanto simbiose de princípios, regras e valores, que fazem normativo o sistema, tendo por guia e chave de sua aplicação a autoridade do intérprete; mas do intérprete legitimado democraticamente enquanto juiz eletivo que há de compor os quadros dos tribunais constitucionais” (BONAVIDES, 2003, p. 36).
Visão	Liberdade, igualdade e justiça política	“Tendo por conteúdo a liberdade e a igualdade, segundo uma concepção integral de justiça política, o direito à democracia, apanágio de toda a Humanidade, é, portanto, direito da quarta geração” (BONAVIDES, 2003, p. 162).

Quadro 8 – Constructos da Teoria Constitucional da Democracia Participativa

(conclusão)

Dimensão	Aspecto	Aspiração teórica
Foco	Sociedade, organizações e instituições	“Tanto quanto o desenvolvimento, é a democracia, por igual, direito do povo; direito de reger-se pela sua própria vontade; e, mais do que forma de governo, se converte sobretudo em pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata do poder, subjetivado juridicamente na consciência social e efetivado, de forma concreta, pelo cidadão, em nome e em proveito da Sociedade, e não do Estado propriamente dito – quer o Estado Liberal que separa poderes, quer o Estado Social, que monopoliza competências, atribuições e prerrogativas” (BONAVIDES, 2003, p. 161).
Consequência	Emancipação	“Democracia emancipatória do futuro nos países periféricos” (BONAVIDES, 2003, p. 25).

Fonte: Elaboração própria (2021) com base em Bonavides (2003).

A definição da qualidade da participação política é tarefa complexa, porque a concepção de qualidade é multidimensional, podendo apresentar diversos sentidos, variáveis em diferentes contextos, a depender da pluralidade de valores e opiniões envolvidos, bem como dos aspectos teóricos considerados essenciais para a prática (ANDUIZA; DE MAYA, 2005).

Nesta tese, compreende-se a qualidade como um atributo positivo do processo participativo, suscetível de avaliação, mediante a aplicação de um conjunto de indicadores e critérios analíticos que propiciem a compreensão de um processo concreto e dos seus resultados. A premissa é de que o nível de qualidade revela se uma determinada prática configura participação democrática, do ponto de vista teórico-conceitual, para que possa assegurar a realização de direitos humanos.

Entende-se avaliação como um “[...] processo sistemático de obtenção de informação destinado a emitir juízos de valor a partir de critérios estabelecidos. Por isso, é necessário um planejamento prévio que nos oriente para o que olhar, em que direção e como fazê-lo” (CASTELLÀ; PARÉS, 2012, p. 214).

Parte-se da compreensão de participação cidadã como uma prática que tem como escopo incidir em políticas públicas, de maneira complementar e conjunta com o Poder Público. Nessa linha de raciocínio, processo participativo é aquele orientado para a tomada de decisões políticas sobre assuntos de interesse coletivo, com amplo envolvimento da sociedade (CASTELLÀ; PARÉS, 2012).

Conforme demonstrado no Quadro 9, a qualidade democrática nos processos participativos pode ser identificada a partir de cinco dimensões – coordenação do

processo, participantes do processo, sobre o que se participa no processo, como se participa e os resultados do processo (OIDP, 2007, p. 65) – cada qual com os seus respectivos critérios qualitativos, a partir dos quais pode-se classificar práticas concretas, incluindo explicações sobre aspectos que se mostraram satisfatórios (positivos) e insatisfatórios (negativos).

A proposta do Observatório Internacional da Democracia Participativa reconhece a complexidade envolvida na avaliação de processos participativos, não somente pela diversidade de métodos disponíveis, como também em virtude das peculiaridades locais a serem consideradas na avaliação e que podem ser verificadas por meio de variados tipos de dados, alguns de natureza política, outros de cunho mais instrumental ou metodológico (OIDP, 2007, p. 7-8).

O Guia oferece um conjunto de ferramentas para a avaliação de distintos processos de participação cidadã na esfera local, as quais, no entanto, podem ser apenas parcialmente testadas, a depender dos propósitos, do objeto e do contexto em que o processo se insere. O método sugere algumas estratégias empíricas para a aferição de cada critério, por meio de dados obtidos em registros, projetos, entrevistas, sociogramas, grupos internos, questionários e avaliação da própria participação.

Na fase de interpretação e análise das evidências empíricas foram avaliados os critérios listados no Quadro 9, com base nas informações obtidas em registros documentais sobre o caso estudado, disponíveis nos processos e documentos públicos acessados no estágio de campo. A verificação do nível de atendimento ou de cumprimento dos critérios foi feita pela confrontação entre a aspiração teórica de cada um deles com os dados coletados em registros e projetos, os quais foram complementados por evidências empíricas observacionais.

Avaliou-se o cumprimento dos critérios indicados no Quadro 9 por meio da atribuição dos seguintes conceitos, representados por números ordinários: 0 (zero) – ausente ou inexistente dado; 1 (um) – parcial (insuficiente para atender totalmente o critério) e 2 (dois) – satisfatório (suficiente para atender o critério).

Cumprе esclarecer, por oportuno, que a utilização de números para a representação dos conceitos não alterou a natureza da pesquisa qualitativa, uma vez que não foram utilizados dados de quantidade, tampouco buscados resultados estatísticos para complementar a pesquisa.

Quadro 9 – Elementos para análise da participação cidadã no caso estudado

Dimensão	Critério
Coordenação do processo	Acordo (consenso)
	Transversalidade
	Iniciativa e liderança
	Integração e coordenação
	Clareza dos objetivos
	Planejamento dos recursos
Participantes do processo	Quantidade
	Diversidade
	Representatividade
	Grau de abertura do processo
Sobre o que se participa no processo	Relevância
	Capacidade de intervenção da Administração Local
Como se participa no processo	Diagnóstico participativo
	Grau de participação
	Qualidade da informação
	Capacidade de proposta
	Métodos e técnicas
Consequência do processo	Resultados substantivos
	Implementação dos resultados
	Devolução dos resultados
	Melhora das relações sociais
	Capacitação
	Geração de cultura política participativa

Fonte: OIDP (2007).

Os resultados da avaliação foram sistematizados por meio de quadros e gráficos que facilitaram a identificação de marcadores de *déficit* de legitimidade e de *déficit* de funcionalidade no processo. Ao final, os resultados da avaliação do processo participativo foram confrontados com os constructos da teoria da Escada da Participação Cidadã, de Arnstein (1969), visando classificar o nível de qualidade do processo participativo investigado.

2.2.6 Observação direta

A observação é um instrumento de coleta de dados bastante utilizado em pesquisas de campo nas ciências humanas e sociais, pois propicia a revelação de

fatos ou ângulos de fatos que parecem ser óbvios ou naturais (LOUREIRO, 2018, p. 216). A técnica serve à descrição de fenômenos sociais que ocorrem no contexto de mundo real, por meio dos sentidos do observador (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 109). Nesse sentido, a observação é o registro daquilo que foi percebido no material obtido, tendo em vista as seleções realizadas e os objetivos traçados para a pesquisa (MACHADO, 2021, p. 328).

A observação é compatível com o procedimento do estudo de caso porque funciona como fonte de evidência adicional, podendo ser desenvolvida de maneira informal, durante o trabalho de campo (YIN, 2015, p. 121). De acordo com Machado (2017, p. 362), a técnica é interessante para “[...] fazer derivar, do corpus empírico observado, formulações que podem, por sua vez, vir a ser testadas em outras pesquisas”.

Durante o estágio de imersão no campo, a observação direta propiciou a coleta de evidências sobre as unidades de análise e a variável de interesse (participação cidadã), contribuindo para uma melhor compreensão de eventos processuais pretéritos e para a identificação, em fatos contemporâneos à coleta, alguns até mesmo presenciados pela pesquisadora, de argumentos e práticas de diferentes agentes sociais, em suas respectivas posições perceptuais.

Nesse sentido, a narrativa dos casos, enquanto resultado de um processo analítico-descritivo, incluiu não somente um relato cronológico dos achados e das suas camadas de informações, mas também os resultados de percepções empíricas produzidas objetivamente sobre os materiais e eventos listados no Quadro 10 (unidades de observação), a partir da metaposição de observadora, em exercício constante do pensamento rival sobre as evidências encontradas.

Para elucidação de questões relevantes, foram realizadas duas reuniões virtuais com um representante da SEMMA, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2021. Na ocasião, foram coletadas informações sobre alterações planejadas e já implementadas nos procedimentos dos licenciamentos urbanístico-ambiental após a mudança da gestão municipal, ocorrida em janeiro de 2021.

Outrossim, durante as reuniões (com duração de uma hora cada, aproximadamente) foram coletados esclarecimentos sobre as seguintes questões: (a) critérios aplicados pela SEMMA para o enquadramento de empreendimentos e atividades sujeitos a licenciamento municipal; (b) situações em que há demanda por

elaboração de parecer jurídico e encaminhamento ao Conselho Municipal de Meio Ambiente; (c) critérios utilizados para a convocação de audiências públicas; e (d) rotina de monitoramento e fiscalização para verificação do cumprimento de obrigações e condicionantes das licenças emitidas.

Quadro 10 – Unidades de observação

Data	Objeto da observação	Finalidade
17/12/2019	Materiais audiovisuais produzidos por um participante das duas reuniões promovidas por representantes do empreendedor, em maio e dezembro de 2019, na área de influência direta do projeto.	Coletar evidências sobre participação cidadã.
10/11/2020	Sessão legislativa realizada na Câmara Municipal de Belém sobre veto ao Projeto de Lei n. 088/2020, que visa alterar dispositivos da Lei Municipal n 7.709/1994).	Coletar evidências de apoio sobre o contexto social.
15/06/2021	Sessão legislativa da Câmara Municipal de Belém cuja pauta incluía a apreciação do veto do Executivo Municipal ao Projeto de Lei Complementar Municipal n. 01/2020, que visava alterar dispositivos da Lei Complementar Municipal n. 02/1999 e da Lei Municipal n. 8.655/2008.	Coletar evidências de apoio sobre o contexto social.
09/09/2021	Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Belém, convocada para deliberação sobre o processo de licenciamento ambiental no caso estudado (supermercado).	Coletar evidências sobre participação cidadã.

Fonte: Elaboração própria (2021).

A pesquisa observacional serviu como fonte de evidência suplementar para a captação de aspectos não documentados pelos órgãos licenciadores do projeto estudado, como por exemplo óbices burocráticos que, na prática, dificultam, retardam ou impedem o exercício de direitos difusos e coletivos.

Os elementos indicados no Quadro 10, observados a partir de um ponto de vista externo ao meio institucional pesquisado, contribuíram para a construção de um mosaico de evidências de natureza qualitativa. As constatações obtidas durante o acompanhamento de eventos presenciais e virtuais foram anotadas em diário de campo físico, para compreensão e descrição de processos em curso, preenchendo assim lacunas de informações não obtidas por outras fontes.

Cumprido esclarecer, por fim, que a técnica da observação direta foi essencial para a constatação de questões empíricas que os autos dos processos de

licenciamento pesquisados não registraram, como por exemplo as dificuldades para acesso à informação vivenciadas nos órgãos municipais, durante o estágio de campo.

3 O PROCESSO DE LICENCIAMENTO URBANÍSTICO-AMBIENTAL NO CASO DE UM EMPREENDIMENTO COMERCIAL DE IMPACTO (SUPERMERCADO) NO ENTORNO DO CENTRO HISTÓRICO DE BELÉM, (PA), NA ORLA DA CIDADE

O caso estudado diz respeito ao licenciamento ambiental e urbanístico de um supermercado que tem como objeto a atividade de comércio atacadista e varejista em geral, localizado na orla do Portal da Amazônia, margem continental do rio Guamá que banha o território de Belém (PA).

De acordo com o Anexo V da Lei Municipal n. 8.655/2008 (Plano Diretor), o supermercado está localizado na Zona do Ambiente Urbano 7¹³, que abrange parte de bairros da primeira léguas patrimonial de Belém: Cidade Velha, Campina, Batista Campos, Reduto e Nazaré. A referida zona é formada por três setores, cada qual com objetivos e diretrizes específicos de desenvolvimento, que foram estabelecidos com base em características paisagísticas e urbanísticas da área abrangida, mas também de acordo com os problemas e as potencialidades identificados no território, ao tempo da edição do Plano Diretor.

O empreendimento estudado está inserido, mais precisamente, no Setor III da ZAU 7, composto por parte dos bairros da Cidade Velha e da Campina. Diz respeito a uma zona de orla que tem cinco objetivos estipulados para uso e ocupação do solo, segundo o parágrafo 8º do artigo 94 do Plano Diretor, quais sejam: a requalificação, a preservação e a conservação dos imóveis de valor histórico; o incentivo às atividades turísticas e culturais; o reordenamento e a qualificação da infraestrutura urbana e das edificações; o desestímulo ao uso habitacional e a eliminação da situação de risco das áreas de ocupação precária (BELÉM, 2008).

O Setor III apresenta quatro diretrizes estabelecidas pelo parágrafo 9º do artigo 94 do Plano Diretor para orientar o desenvolvimento territorial, a saber: recuperação das áreas degradadas, livres ou ocupadas, com otimização de qualidades paisagísticas; requalificação e ampliação da infraestrutura urbana, com ênfase no desenvolvimento de atividades turísticas, culturais, esportivas e lazer; requalificação da infraestrutura portuária e de entreposto comercial; e valorização da integração entre patrimônio natural e construído (BELÉM, 2008).

¹³ De acordo com os artigos 86 e 87 do Plano Diretor, o zoneamento da cidade divide a Macrozona do Ambiente Urbano - MZAU em sete Zonas de Ambiente Urbano (ZAU) e três Zonas de Ambiente Natural (ZAN), segundo os pressupostos definidos na divisão territorial (BELÉM, 2008).

No que diz respeito ao zoneamento especial do território municipal, que se sobrepõe ao zoneamento macro, o projeto do empreendimento está situado em Zona Especial de Interesse Ambiental - ZEIA da porção continental de Belém, nos termos dos artigos 108, 109 e 111 do Plano Diretor, ao passo que o Centro Histórico constitui uma Zona Especial de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural - ZEIP, segundo os artigos 113 e 114 da mesma norma municipal.

Os dispositivos legais mencionados incluem nesta categoria os espaços livres ou ocupados, de domínio público ou privado, cujos elementos do ambiente natural são de interesse público, em razão da sua relevância para o equilíbrio socioambiental, mesmo que estejam em situação de degradação ambiental, caso em que devem ser recuperados e destinados, preferencialmente, ao lazer da população, como as orlas continental do rio Guamá e da baía do Guajará, denominadas de Orla Setor A.

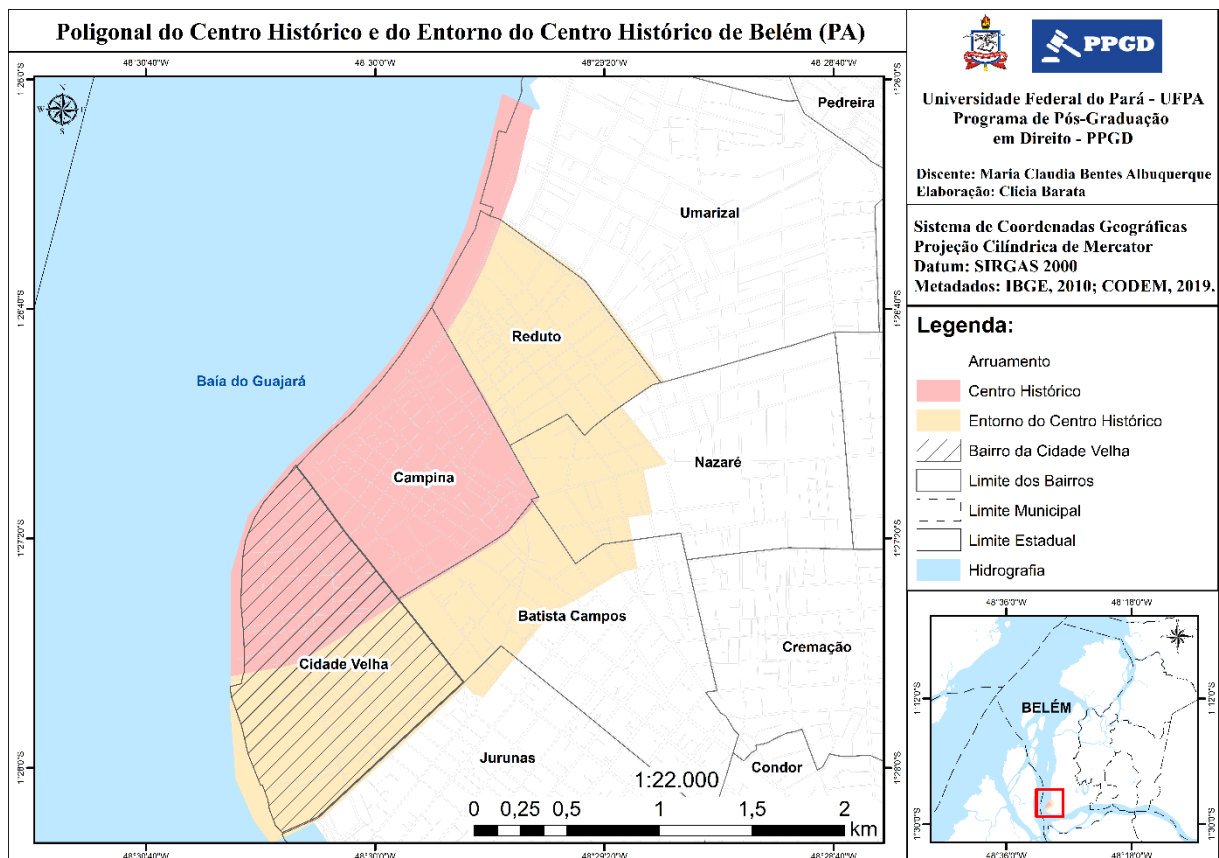
O artigo 110 do Plano Diretor estabelece quais são as diretrizes gerais para as Zonas Especiais de Interesse Ambiental:

Art. 110 São diretrizes das Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA):
I - recuperar áreas degradadas, livres ou ocupadas, potencializando as suas qualidades materiais e imateriais para que possam ser incorporadas a Unidades de Paisagem;
II - preservar os maciços vegetais remanescentes no interior da malha urbana;
III - preservar os espaços livres de uso coletivo como praças e imóveis, ou conjunto de imóveis, que possuam áreas verdes;
IV - criar e implementar novas áreas para parques, praças e unidades de conservação;
V - valorizar a integração existente entre o patrimônio natural e o patrimônio construído;
VI - garantir, por meio de políticas públicas apropriadas, a reprodução física e cultural das populações tradicionais que ocupam essas áreas;
VII - garantir o controle das atividades de extração mineral;
VIII - integrar as unidades de paisagem limítrofes do município de Belém, às áreas de proteção do município limdeiro, em caráter de proteção ambiental metropolitano;
IX - preservar as áreas de matas ciliares, margens de cursos d'água e maciços vegetais ainda livres de ocupação;
X - garantir a preservação do entorno das áreas de mananciais de abastecimento da cidade (BELÉM, 2008, não paginado).

As atividades desenvolvidas nas Zonas Especiais de Interesse Ambiental devem ser compatibilizadas com as diretrizes das zonas urbanas do território. O artigo 228 do Plano Diretor permite a utilização do modelo de qualquer das zonas limítrofes, se o lote estiver em via limite de zonas, exceto se a localização incidir sobre ZEIP e ZEIA, hipótese em que há restrição (BELÉM, 2008).

O Mapa 3, abaixo, demonstra a área da poligonal do Centro Histórico de Belém e o seu entorno, conjunto arquitetônico, urbanístico e paisagístico tombado pela Lei Orgânica do Município (1990) que foi regulamentado pela Lei Municipal n. 7.709/1994 (Lei do Patrimônio Histórico) e delimitado pela Lei Municipal n. 8.655/2008 (Plano Diretor de Belém).

Mapa 3 – O Centro Histórico de Belém e seu entorno



Fonte: Elaboração própria (2021).

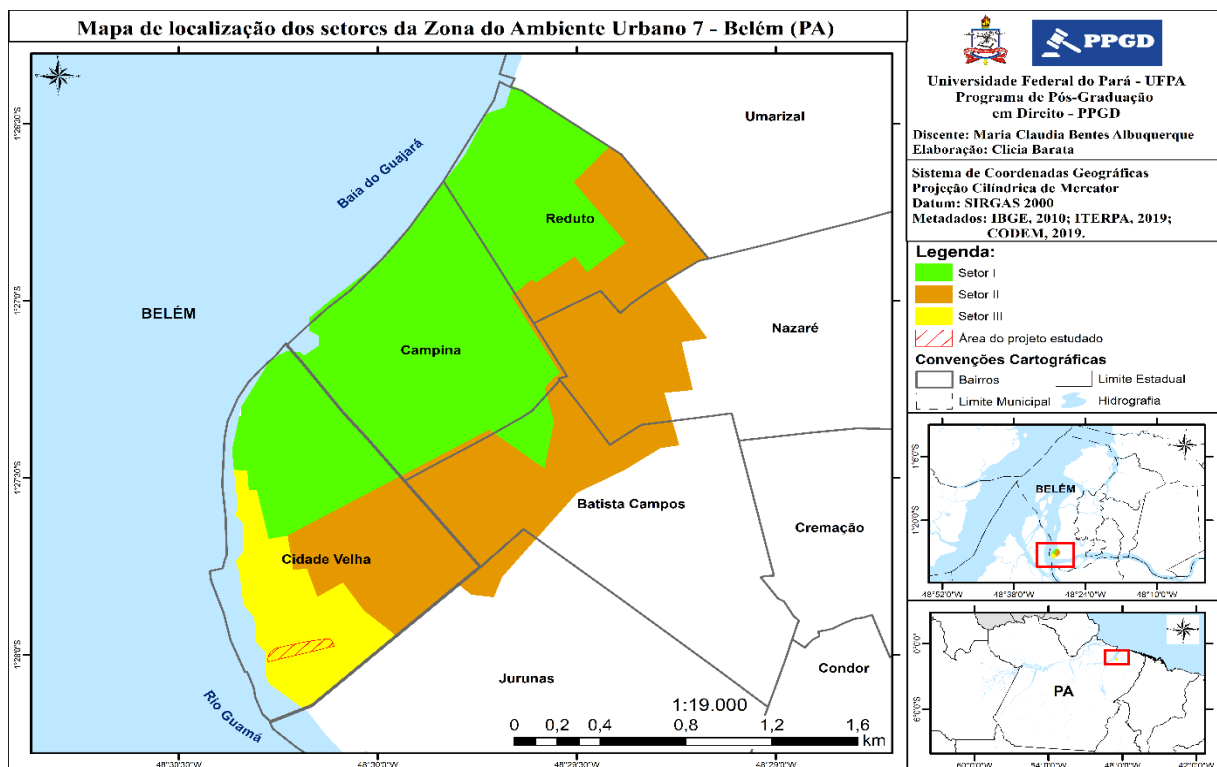
No Mapa 3 pode-se perceber que o conjunto arquitetônico e o seu entorno não se limitam ao bairro da Cidade Velha (núcleo), por onde teve início o processo de ocupação do território de Belém, em 1616 (século XVII), na fase colonial brasileira, mas abrange também partes de outros bairros da primeira légua patrimonial (Batista Campos, Jurunas, Campina, Nazaré, Umarizal e Reduto).

O traçado indicado no Mapa 3 apresenta algumas diferenças em relação à demarcação da área protegida nas esferas estadual, pela Secretaria de Estado de Cultura do Pará - SECULT, e federal, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico

Nacional - IPHAN, por isso algumas partes podem ser acauteladas apenas em âmbito municipal, sob gestão da Fundação Cultural do Município de Belém - FUMBEL.

No Mapa 4, abaixo, indica-se a área dos três setores que compõem a ZAU 7, segundo o anexo V do Plano Diretor (BELÉM, 2008), e situa o empreendimento estudado. Vale esclarecer que a base cartográfica utilizada na norma municipal é anterior à urbanização da orla do Portal da Amazônia, que foi executada com aterramento hidráulico da margem continental do rio Guamá, gerando um acréscimo de marinha com mais de 30 m de largura¹⁴ que alterou o contorno do espaço.

Mapa 4 – Setores da Zona do Ambiente Urbano 7 do território de Belém

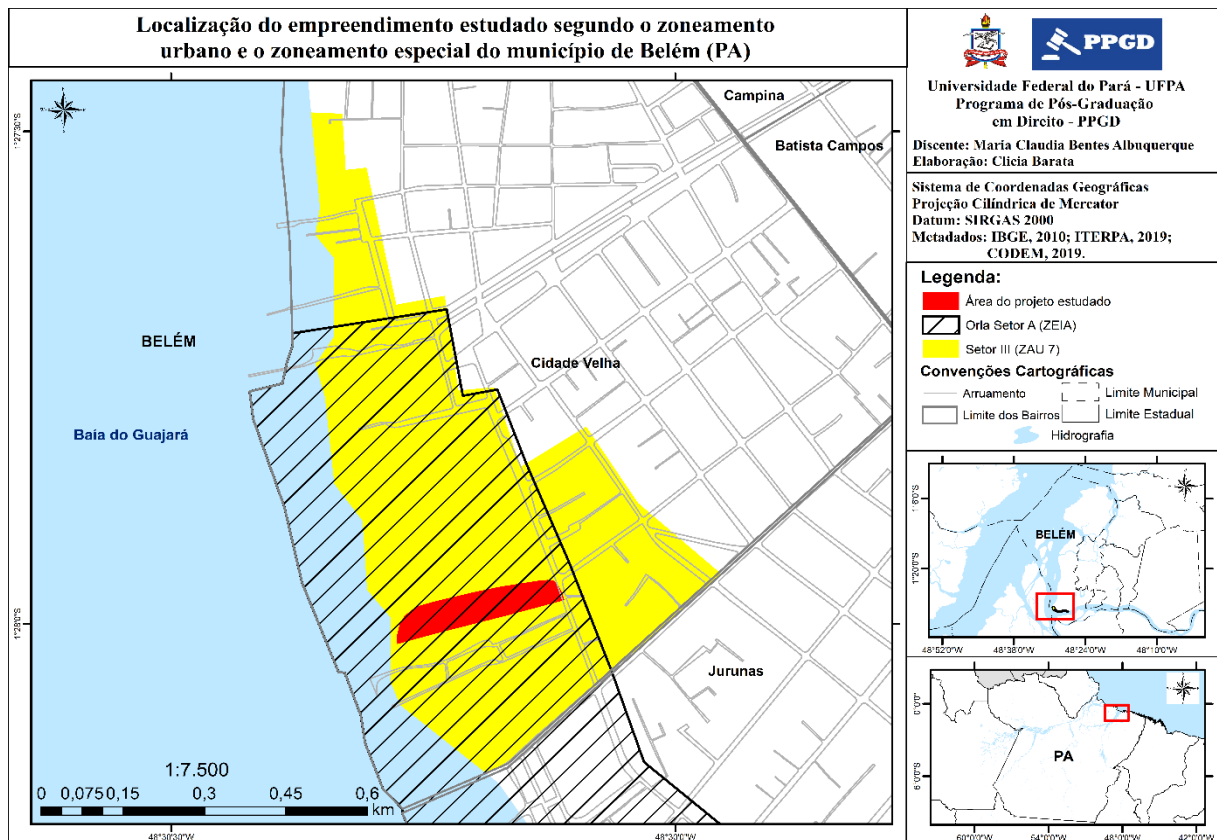


Fonte: Elaboração própria (2021).

O Mapa 5, por sua vez, demonstra a localização do empreendimento estudado na sobreposição entre o zoneamento urbano e o zoneamento especial.

¹⁴ O artigo 66 do Plano Diretor dispõe sobre a faixa *non aedificandi* ao longo dos cursos d'água naturais com vegetação preservada, tanto nas orlas com vegetação já modificada por ação antrópica ou em processo de degradação quanto nas orlas das praias e ilhas do município de Belém. No caso da orla do Portal da Amazônia, área urbana consolidada, a faixa *non aedificandi* seria de 30 m, destinada à formação de um corredor ecológico, de acordo com o artigo 66, II, a, do Plano Diretor (BELÉM, 2008).

Mapa 5 – Localização do empreendimento estudado na ZAU 7, Setor III, e na ZEIA



Fonte: Elaboração própria (2022).

O Mapa 5 facilita a visualização de que o projeto não se situa em via limite de zonas urbanas, nem mesmo em zona de transição. Como o lote do empreendimento está totalmente inserido na ZAU 7 e em ZEIA, não incide sobre o licenciamento urbanístico-ambiental estudado a regra de transição prevista no artigo 228 do Plano Diretor de 2008¹⁵. A Fotografia 2, por sua vez, demonstra o aspecto paisagístico da orla do Portal da Amazônia no ano de 2017, antes da obra do supermercado. No terreno do empreendimento pode-se observar que havia cobertura vegetal em processo de regeneração. Não havia impacto visual na ambiência do espaço urbano.

¹⁵ Em Nota Explicativa, a SEURB sustentou que não haveria restrição legal para o uso de comércio atacadista e depósito no Setor III da ZAU 7. Este entendimento foi baseado em interpretação de que o Anexo IX do Plano Diretor e o Anexo III da Lei Municipal n. 7.709/1994 não teriam estabelecido restrição expressa, como previsto para outras zonas. O órgão licenciador concluiu, assim, que não haveria impedimento para o empreendimento estudado em ZEIA, na faixa de orla Setor A (BELÉM, 2019a).

Fotografia 2 – A orla do Portal da Amazônia no ano de 2017



Fonte: Fernando Sette (2017).

De acordo com a Certidão da Matrícula n. 46.109, lavrada no Registro de Imóveis - 1º Ofício de Belém, o terreno urbano onde foi executado o projeto do supermercado¹⁶ é de propriedade da União, sendo constituído por um terreno de marinha e três acrescidos de marinha que totalizam área de 31.253,83 m². Os bens federais estão sob gestão da Superintendência do Patrimônio da União no Pará e são classificados como dominiais, com uso sob regime de aforamento para a pessoa jurídica que requereu ao município de Belém as licenças ambientais e urbanísticas para o empreendimento estudado¹⁷.

¹⁶ No início de 2008, a pessoa jurídica ocupante do lote requereu ao 1º Ofício de Belém o registro de incorporação imobiliária de um projeto residencial (condomínio vertical) que seria construído no local. Em 2016 foi averbada a desistência da transação comercial, pois o empreendedor não obteve as licenças municipais necessárias, devido à alteração dos parâmetros urbanísticos e ambientais estabelecidas para a área no Plano Diretor de 2008 (revisão do Plano Diretor de 1993). A não realização do empreendimento foi discutida no bojo do processo n. 0004940-60.2013.8.14.031, Ação Cautelar com pedido de medida liminar proposta contra uma seguradora, originária da 10ª Vara Cível de Belém (arquivada por desistência autoral). Um dos motivos da não realização do empreendimento imobiliário foi o indeferimento do pedido de licença ambiental, pela SEMMA, devido a sua localização em Área de Preservação Permanente. A FUMBEL, porém, havia aprovado o projeto (TJ/PA, 2013).

¹⁷ Nos dias 20 de fevereiro e 30 de novembro de 2021, por meio do sítio eletrônico da SPU, foram realizadas consultas públicas sobre dados cadastrais referentes aos Registros de Imóveis Públicos - RIP que dizem respeito ao lote onde fora implantado o supermercado. As informações coletadas foram as seguintes (SPU, 2021): RIP n. 0427000018462 (acrescido de marinha a 0,60% de taxa, com área utilizada de 15.376,37 m², sob regime de aforamento desde 1972, referente ao processo fundiário n. 20-79-040627-61); RIP n. 0427000032619 (terreno de marinha a 2% de taxa, com área utilizada de 176,51 m² não situada em ilha, sob regime de ocupação desde 2007, referente ao

Olhando-se a partir da Avenida Bernardo Sayão, importante via pública que se estende por toda a orla, na lateral esquerda do lote do supermercado, verifica-se um bloco lindeiro de dois terrenos ainda não edificados, sendo um registrado como propriedade privada e outro registrado como propriedade da União, este último autorizado pela Superintendência do Patrimônio da União para ocupação por uma pessoa jurídica¹⁸. Confinante a estes terrenos está a Vila Rios, vila de imóveis residenciais em que alguns quintais correspondiam a ocupações não regularizadas de partes do lote vizinho.

Na lateral direita do supermercado, após a via pública de acesso e saída da orla do Portal da Amazônia¹⁹, tem-se o Parque Naturalístico Mangal das Garças, sob gestão estadual desde 2005, área com cerca de 40.000 m² onde são desenvolvidas atividades culturais, esportivas, turísticas e de lazer, e o Hospital Naval de Belém, imóvel federal que integra o 4º Distrito Naval da Marinha, ambos na área diretamente afetada pelo empreendimento.

processo fundiário n. 20-79-047042-08); RIP n. 0427000418487 (acrescido de marinha a 2% de taxa, com área utilizada de 7.396,06 m², sob regime de ocupação desde 2007, referente ao processo fundiário n. 20-79-040627-61, localizado em área não declarada de interesse social, pela Prefeitura, e não situado em área de regularização fundiária) e RIP n. 0427010031178 (acrescido de marinha a 2% de taxa, com área utilizada de 5.776,05 m², sob regime de ocupação em aterro desde 2007, referente ao processo fundiário n. 20-79-040627-61, localizado em área não declarada de interesse social, pela Prefeitura, e não situado em área de regularização fundiária).

¹⁸ Imóvel de propriedade privada (área total de 5.865,52 m²) referente à Matrícula n. 44.521, lavrada no Registro de Imóveis - 1º Ofício de Belém. Os imóveis da União (área total de 8.465,86 m²) são compostos por um terreno de marinha e um acrescido de marinha, Matrícula n. 44.525, lavrada no mesmo cartório. Entre 2018 e 2019, a obra de delimitação dos lotes com muro gerou conflitos fundiários com alguns moradores da Vila Rios, que não puderam mais utilizar os quintais das suas residências, porque a vegetação secundária que haviam plantado (árvores frutíferas) foi totalmente suprimida e o terreno murado, sendo posteriormente utilizado para abrigar o canteiro das obras do supermercado. Na Nota Técnica n. 493/2020-MP, referente ao processo administrativo n. 04957.000769/2019-06 (requerimento de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM), a Superintendência do Patrimônio da União informou ao requerente, morador da Vila Rios, que haveria impedimento para o registro dos títulos dos beneficiários de Concessão de Uso Especial de Moradia sobre os imóveis localizados na primeira légua patrimonial de Belém, expedidos pela SPU, enquanto não houver o registro primitivo da área em nome da União, considerando a disputa judicial com o Município de Belém pela titularidade da propriedade, que ocorre na Ação Civil Pública n. 0005185-52.2004.4.01.3900. Esta situação inviabilizaria o fornecimento da Certidão Municipal de ateste sobre a área urbana, por isso não haveria o preenchimento dos requisitos legais ao deferimento do pedido estabelecidos pela Instrução Normativa n. 02/2007 da SPU (SPU, 2020).

¹⁹ O logradouro público foi aberto para propiciar o acesso de pessoas e veículos à orla do rio Guamá (BELÉM, 2021b), mediante desmembramento de um dos imóveis que integravam o lote usado para a implantação do projeto do supermercado. Antes da retificação no Registro de Imóveis - 1º Ofício de Belém, o lote apresentava área total de 38.648,56 m² (Matrícula 43.645). O lote foi desmembrado em outros dois, sendo um com 1.909 m² (Matrícula 44.187) e outro com 36.739 m² (Matrícula 44.188). A pedido do município de Belém, para a abertura da via pública, o imóvel matriculado sob o n. 44.188 foi desdobrado, dando origem a três novas matrículas: n. 46.107 (764 m²) e n. 46.108 (4.721 m²), referentes aos imóveis utilizados pelo município, e a Matrícula 46.109 (31.253,83 m²) referente ao imóvel que restou em uso pela pessoa jurídica empreendedora (TJ/PA, 2013).

À frente do terreno²⁰ encontra-se a orla do Portal da Amazônia, Área de Preservação Permanente do rio Guamá, área consolidada onde houve supressão da vegetação com a obra de aterramento hidráulico e a construção de muro de arrimo. Ao fundo, na Avenida Bernardo Sayão, podem ser avistados, predominantemente, imóveis residenciais e pequenos estabelecimentos comerciais. Nas adjacências do bairro da Cidade Velha há, ainda, algumas atividades industriais e outros dois supermercados de médio porte, que foram edificadas entre meados da década de 1990 e início dos anos 2000. No bairro do Jurunas, contíguo à Cidade Velha, um terceiro supermercado foi edificado ao lado do Espaço São José Liberto, conhecido como Polo Joalheiro, o qual, apesar da sua importância histórico-cultural, ainda não se encontra tombado nas esferas estadual e/ou municipal²¹.

A Fotografia 3, ao demonstrar o logradouro público aberto para acesso à orla do Portal da Amazônia, propicia a visualização dos elementos acima descritos, na área de influência direta do projeto. A Fotografia 4, por sua vez, fornece uma imagem aérea a partir da perspectiva do Parte Naturalístico Mangal das Garças.

Fotografia 3 – Logradouro público para acesso à orla do Portal da Amazônia



Fonte: Drone Norte Imagens Aéreas (2021).

²⁰ Em que pese a entrada do estabelecimento comercial ser pela Avenida Bernardo Sayão, a Certidão de Matrícula supracitada refere que a frente do imóvel é para o rio Guamá.

²¹ Poucos metros depois do empreendimento estudado e do mesmo lado, outro projeto de comércio atacadista e varejista de mercadorias em geral encontra-se em processo licenciamento urbanístico-ambiental no âmbito do município de Belém, na Central de Análise de Projetos - CAP. O lote é formado por imóvel de propriedade privada e por imóvel da União.

Fotografia 4 – Paisagem urbana a partir do Parque Mangal das Garças



Fonte: Drone Norte Imagens Aéreas (2021).

As Fotografias 3 e 4 favorecem a observação de elementos do meio ambiente natural, artificial e cultural que estão inseridos na área de influência direta do projeto. Além disso, elas propiciam o dimensionamento da área do terreno onde foi construído o empreendimento, que se destaca na paisagem natural e urbana pelo contraste com a configuração espacial preexistente.

Uma vez descrita a área onde localizado o projeto estudado, as seções seguintes serão dedicadas à explicação sobre como foram realizados os processos de licenciamentos ambiental e urbanístico pelo município de Belém e como foram tomadas decisões pelo Executivo Municipal.

3.1 PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: AS FASES DA LICENÇA PRÉVIA E DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO

O licenciamento ambiental estudado teve início a partir do requerimento único de Licença Prévia e Licença de Instalação que foi protocolizado no dia 4 de agosto de 2017, na Secretaria Municipal de Urbanismo - SEURB, endereçado à Central de Análise de Projetos - CAP.

Os documentos físicos apresentados pelo empreendedor atendiam parcialmente as exigências formuladas pela CAP, por meio do Termo de Notificação n. 004/2017, emitido no dia 31 de março de 2017, no bojo do processo administrativo n. 270/2016, que havia sido formalizado nove meses antes. Como adiante será explicado, o Termo de Notificação n. 004/2017 cumpriu o papel de listar ao empreendedor a documentação necessária para o licenciamento urbanístico-ambiental do empreendimento, cujas análises técnicas seriam realizadas de forma integrada e simultânea no âmbito da CAP.

O requerimento de Licença Prévia e de Licença de Instalação ensejou a instauração do processo de licenciamento ambiental n. 3482/2017 (autos físicos), que foi instruído com os seguintes documentos: ofício do empreendedor; comprovante de inscrição e situação cadastral na Receita Federal do Brasil²²; certidão conjunta positiva com efeito de negativa sobre débitos relativos a tributos ou créditos administrados pela Secretaria Municipal de Finanças de Belém - SEFIN; documento pessoal do Procurador da pessoa jurídica; procuração pública com firma reconhecida; cronograma físico de implantação do empreendimento (com início previsto para 27/08/2017 e fim em 25/10/2018); pranchas do projeto arquitetônico para área construída total de 13.874 m²; Parecer n. 114/2016-AP-DEPH/FUMBEL; requerimento de consulta prévia à Companhia de Saneamento do Pará - COSANPA, de 7 de agosto de 2017, para verificação da viabilidade técnica de abastecimento de água pelo serviço público; Estudo de Impacto de Vizinhança, datado de agosto de 2017; por último, Plano de Controle Ambiental, datado de agosto de 2017 (BELÉM, 2017a).

Alguns documentos usualmente solicitados por órgãos licenciadores não se encontravam no rol daqueles apresentados pelo empreendedor, a exemplo de formulário padrão preenchido e assinado pelo representante legal da pessoa jurídica

²² A pessoa jurídica requerente das licenças ambientais, constituída no ano de 2007, apresentava natureza jurídica de sociedade empresária limitada, com matriz sediada em município do interior do Pará. De acordo com o comprovante de inscrição e situação no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ juntado aos autos do processo de licenciamento ambiental, a descrição da atividade econômica principal era incorporação de empreendimentos imobiliários, subclasse 4110-7-00 (BELÉM, 2017a, p. 2). Notas explicativas constantes no sítio eletrônico da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE informam que a referida subclasse de atividade compreende a realização de empreendimentos imobiliários, residenciais e não residenciais, com provimento de recursos financeiros, técnicos e materiais para a sua execução e venda subsequente. A subclasse não abrange, porém, a construção de edifícios, a compra e venda de imóveis por conta própria, os serviços de arquitetura e de engenharia (IBGE, 2021). A atividade de supermercado informada no licenciamento correspondia à classificação de comércio atacadista e varejista em geral, diferente de empreendimento imobiliário.

requerente ou por procurador; Declaração de Informações Ambientais - DIA; Memorial Descritivo do projeto; documentos pessoais dos representantes legais da pessoa jurídica; Certidão de Inteiro Teor do Cartório de Registro de Imóveis atualizada, contrato de locação de imóvel ou documento de comprovação da regularidade da posse, com autorização do proprietário para a obra; contrato social, ata de constituição da pessoa jurídica, estatuto ou declaração de empresário, incluindo atas ou aditivos de alterações devidamente registrados na Junta Comercial do Estado de origem, no caso de pessoa jurídica; Certidão de Diretrizes sobre uso do solo urbano e Outorga dos Direitos de Uso de Recursos Hídricos, emitida pelo órgão competente (no caso, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS).

O Parecer n. 114/2016-AP-DEPH/FUMBEL, de 17 de outubro de 2016, que foi juntado pelo empreendedor no ato do protocolo, é um dos documentos-chave dos processos de licenciamento estudados, pois foi utilizado como ponto de partida para análises técnicas subsequentes. Foi emitido no bojo do processo administrativo n. 5378/2016, instaurado na Fundação Cultural do Município de Belém - FUMBEL um ano antes do requerimento das licenças ambientais, para prévia aprovação do projeto do empreendimento pelo Departamento de Patrimônio Histórico²³ (BELÉM, 2017a).

Na descrição dos fatos, a análise técnica do DEPH/FUMBEL referia que o supermercado com pavimentação térrea e mezanino seria implantado no entorno do Centro Histórico de Belém, no Setor III da ZAU 7, em terreno desprovido de edificação e classificado como bem de renovação²⁴, segundo inventário realizado pela FUMBEL e pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. Durante vistoria, teria sido constatado que a área onde seria executado o empreendimento apresentaria ambiência renovada em relação ao aspecto arquitetônico e à malha

²³ O endereço de localização da obra que constou no Parecer n. 114/2016-AP-DEPH/FUMBEL foi “Av. Portal do Mangal, s/n”, enquanto nas pranchas do projeto arquitetônico foi escrito “Avenida do Portal”. No Estudo de Impacto de Vizinhança, o endereço citado foi “Avenida Bernardo Sayão, esquina com a Avenida Portal da Amazônia”. O Plano de Controle Ambiental não citou o endereço do empreendimento. Todas as denominações utilizadas diferem do endereço oficial constante na Certidão emitida pela Secretaria Municipal de Finanças - SEFIN e na Certidão da Matrícula n. 46.109, emitida pelo Registro de Imóveis - 1º Ofício de Belém. Esta constatação indica que havia imprecisão ou ausência de uniformidade nas referências à localização do empreendimento, embora ele se situe em via pública de área urbana cadastrada pelos Correios.

²⁴ O artigo 34, § 2º, da Lei Municipal de Belém n. 7.709/1994 dispõe que intervenções em imóveis situados no Centro Histórico ou no seu entorno, que sejam classificadas como de renovação, são destinadas à construção de nova edificação ou à substituição de uma edificação que não seja de interesse à preservação, devendo ser observados os índices urbanísticos constantes nos Anexos III e IV da referida norma (BELÉM, 1994). Esta categoria não diz respeito à área tombada, mas sim a um tipo de intervenção no imóvel. As diretrizes da área estão no artigo 94, § 9º, do Plano Diretor.

urbana, por esse motivo a obra projetada estaria em acordo com a legislação protetiva do Centro Histórico de Belém (BELÉM, 2017a).

O parecer do DEPH/FUMBEL registrou, na sua parte final, que o gabarito normativo para a área urbana analisada seria de sete metros, no entanto o projeto estaria ultrapassando este parâmetro, motivado pela necessidade de instalação de dutos para o resfriamento do estabelecimento comercial. Sem precisar em quanto o projeto estaria ultrapassando a marca legal, a peça foi encerrada com a decisão administrativa abaixo transcrita (BELÉM, 2017a, p. 20):

Em análise a esse fato, entendemos que a horizontalidade predominante da volumetria proposta passa-nos uma discricção da edificação perante aquela paisagem urbana, sem, de fato, provocar qualquer impacto no Centro Histórico de Belém. Se tomarmos, comparativamente, a edificação histórica mais próxima do empreendimento em análise, no caso, o Quartel do Arsenal de Marinha, fica fácil perceber que esta edificação não sofrerá nenhum impacto no tocante a sua visibilidade ou estabilidade. Desta forma, diante do supra exposto, a FUMBEL não se opõe ao solicitado, aprovando o projeto apresentado, com base na Lei Municipal n. 7.709 de 18/05/1994.

Acatado sem decisão motivada pela autoridade administrativa da FUMBEL, o Parecer n. 114/2016-AP-DEPH/FUMBEL aprovou a execução do projeto sem ressalvas, pelo prazo de doze meses, porém sem alusão ao enquadramento da obra em algum dos modelos urbanísticos previstos pela Lei Municipal n. 8.655/2008 (Plano Diretor) e pela Lei Municipal n. 7.709/1994 (Lei do patrimônio histórico de Belém). A decisão administrativa no âmbito da FUMBEL foi proferida antes da formalização, na CAP, dos processos de licenciamento ambiental e urbanístico.

Em 17 de outubro de 2017, quando findaria a validade da autorização concedida em 2016, foi requerida à FUMBEL, pelo empreendedor, a renovação da aprovação do projeto (processo n. 2896/2017-DEPH/FUMBEL), a qual foi deferida por meio do Parecer n. 060/2017-DEPH/FUMBEL, com validade de doze meses (BELÉM, 2021a). Assim como o primeiro parecer, o segundo não mencionou expressamente que o projeto foi aprovado para execução de obra com 9,50 metros de altura, apenas assinalou que o gabarito seria superior ao normativo.

O Estudo de Impacto de Vizinhança, elaborado em 2017 e juntado aos autos do processo de licenciamento ambiental após o parecer aprovativo da FUMBEL, é outro documento essencial à compreensão do caso. O estudo técnico foi apresentado contendo o seguinte: identificação do empreendedor e dos responsáveis técnicos pelo

EIV; considerações iniciais; caracterização do empreendimento; diagnósticos ambiental e urbanístico das áreas de influência; avaliação dos impactos previstos para as fases de planejamento, instalação e operação; medidas mitigadoras dos impactos negativos, programas ambientais e conclusão da análise (BELÉM, 2017a).

No EIV, considerou-se como área de influência direta e também área de vizinhança o raio de 150 metros contados a partir dos vértices do lote. Com base no mesmo critério, a área de influência indireta apontada foi de 500 metros. Ambas as áreas incidiram sobre o Parque Naturalístico Mangal das Garças, o Hospital Naval de Belém, a orla do Portal da Amazônia e parte do rio Guamá (BELÉM, 2017a). As avaliações sobre elementos como fauna, flora, meio físico, contexto regional, uso e ocupação do solo urbano foram realizadas com base em revisão de literatura e em dados secundários de série histórica, cujas fontes não foram referenciadas.

As justificativas econômicas apontadas no EIV para a realização do empreendimento foram, em síntese, atendimento de demanda de mercado que estaria em expansão, localização privilegiada do lote e geração de empregos no município. Quanto à justificativa ambiental, o estudo apresentou o seguinte argumento: “[...] o empreendimento será instalado em um lote em área antropizada, [sic] este lote está distante de áreas de proteção ambiental, conseqüentemente, oferece baixo risco de impacto ambiental” (BELÉM, 2017a, p. 29).

As justificativas urbanísticas apresentadas foram alicerçadas em vantagens competitivas decorrentes da localização do projeto, que seriam interessantes a investimentos de capital, a saber: existência de vias públicas de acesso e de interligação com a malha urbana; presença de atributos físicos favoráveis na área do lote; disponibilidade de serviços essenciais, com menor custo de extensão das respectivas redes de abastecimento (água, esgotamento sanitário e energia elétrica) e oferta de serviços municipais de coleta de resíduos sólidos urbanos.

O Quadro 11, a seguir, apresenta os trechos mais relevantes da avaliação registrada no EIV. O efeito positivo prognosticado foi de natureza socioeconômica, a geração de empregos que, segundo o estudo, ocorreria por meio da contratação de mão de obra local, com priorização do recrutamento de moradores do bairro onde seria implantado o projeto. Este efeito positivo teria sobressaído em relação aos impactos negativos, sugerindo que a realização do empreendimento traria ganhos ao particular e benefícios à coletividade.

Quadro 11 – Aspectos relevantes descritos no EIV do projeto (agosto de 2017)

Item	Avaliação técnica
Insolação e sombreamento	“Este item não foi aplicado ao empreendimento por se tratar de edificação de pouca altura e que não ultrapassará por muito a altura das demais edificações to [sic] entorno, somando a isto, o afastamento previsto no projeto arquitetônico contribuirá para não ocorrer sombreamento” (BELÉM, 2017a, p. 84).
Ventilação	“Este item não foi avaliado [...]” (BELÉM, 2017a, p. 84).
Geomorfologia e aspectos geotécnicos	“Como no imóvel não há presença de processos erosivos ou outros problemas de ordem geotécnica, e as atividades necessárias para a construção do empreendimento não serão suficientes para alterar [sic] as condições geotécnicas do lote e do seu entorno” (BELÉM, 2017a, p. 84).
Recursos hídricos	“Não há corpos hídricos no lote destinado ao empreendimento, contudo, está muito próximo do Rio Guamá. Com relação a drenagem pluvial, o empreendimento irá alterar a condição de impermeabilização do solo. Assim, é esperado aumento do volume de água para drenagem urbana. O entrono [sic] do empreendimento não é coberto pela rede de coleta de esgoto do município, Contudo [sic] o empreendimento contará com Estação de Tratamento de Esgoto, diminuindo assim a possibilidade de contaminação das águas subterrâneas” (BELÉM, 2017a, p. 85).
Vegetação e fauna	“Para implantação do empreendimento há previsão de interferência ou supressão de vegetação. Desta forma, haverá alteração da qualidade ambiental neste aspecto. Contudo, a vegetação existente está em estágio inicial de sucessão ecológica” (BELÉM, 2017a, p. 85).
Paisagem urbana, bens naturais e culturais	“Não existem bens tombados nas imediações do empreendimento. Ainda assim, não haverá necessidade de alterações no gabarito, o empreendimento não causará qualquer alteração no campo visual de bens tombados ou referenciais ou de interesse cultural” (BELÉM, 2017a, p. 85).
Finanças municipais	“[...] o empreendimento representa um incremento importante no recolhimento de impostos” (BELÉM, 2017, p. 86).
Aspectos populacionais, adensamento e faixa etária	“Como o empreendimento não é imobiliário, não terá impacto nos índices populacionais, pois não haverá pessoas residentes. Espera atração de população nos arredores, em função do tipo de atividade” (BELÉM, 2017, p. 86).
Equipamentos comunitários	“As atividades desenvolvidas e o tipo de uso não demandam por novos equipamentos comunitários” (BELÉM, 2017, p. 86).
Demanda por apropriação de infraestrutura	“A região do empreendimento é dotada de infraestrutura urbana, como a prestação de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica, iluminação, abastecimento de água, drenagem de águas pluviais e telefonia. Suas respectivas redes podem estar subdimensionadas, em virtude do acelerado processo de urbanização da região e histórico de ocupação [sic] bairro. Diante desse cenário o empreendimento poderá sobrecarregar a capacidade instalada desses equipamentos” (BELÉM, 2017, p. 86).
Incomodidade	“Quanto ao ruído, as principais fontes estão concentradas na fase de instalação. Quanto às emissões atmosféricas, espera-se emissões provenientes da terraplenagem, movimentação [sic] material de construção e movimentação de veículos e maquinário. Esses efeitos serão atenuados pela instalação de tapumes, cobertura de insumos com lonas e, sempre que necessário [sic] umectação dos acessos e das vias internas” (BELÉM, 2017, p. 86-87).
Demanda por área para disposição de resíduos	“Há a geração de resíduos de natureza doméstica que são separados e encaminhados para coleta pública. Já os resíduos oriundos da construção civil deverão ser coletados por empresas terceirizadas e encaminhadas para o aterro licenciado” (BELÉM, 2017a, p. 87).

Fonte: Elaboração própria (2021).

Não foram citados outros impactos positivos que poderiam ser potencializados pelo empreendimento, como por exemplo aumento da proteção de bens e conjuntos arquitetônicos tombados, realização de melhoramentos viários, execução de obras de infraestrutura urbana, plantio de mudas para arborização da cidade, melhoria da qualidade dos recursos hídricos etc.

Com base no diagnóstico ambiental, a medida mitigadora dos impactos negativos recomendada pelo estudo foi a reposição florestal, considerando os arbóreos que precisariam ser suprimidos no lote, durante a fase de instalação. Quanto aos programas ambientais que deveriam ser desenvolvidos na fase de implantação do projeto, o estudo técnico sugeriu os seguintes: Gestão de Recursos Hídricos, Gestão de Resíduos Sólidos, Gestão de Ruídos e Vibração, Plano de Controle da Qualidade do Ar, Plano de Educação Ambiental do Canteiro de Obras (BELÉM, 2017a). Entre todos, apenas o Plano de Educação Ambiental do Canteiro de Obras apresentou pertinência com os objetivos específicos da pesquisa, por isso foi selecionado como unidade de observação.

O EIV concluiu que o empreendimento teria viabilidade ambiental, pois a localização e a concepção da atividade seriam compatíveis com a legislação municipal. A viabilidade do uso do solo também foi considerada presente, embora a afirmação técnica não estivesse amparada por uma análise da legislação urbanística. O estudo foi encerrado com as seguintes afirmações:

A edificação para o uso destinado é admitida pela legislação de uso e ocupação do solo. O uso qualificará o local com um melhor aproveitamento de terreno.

O empreendimento, na fase de operação, será atrativo para a instalação de comércio [sic] e serviços no entorno do empreendimento.

Não haverá interferência em áreas de preservação permanente ou supressão de vegetação no local, não havendo desta forma, [sic] interferência ambiental no meio biótico.

As demais ações identificadas que geram impactos de vizinhança, em sua maioria, terão pouca influência para alterar significativa e negativamente o meio ambiente local ou regional e a vizinhança imediata ou mediata.

Entretanto, para os casos citados foram tomadas medidas para atenuar os incômodos à população e impactos ao meio ambiente.

Ressalta-se que medidas preconizadas para evitar, controlar e/ou mitigar os impactos são de alta eficácia, pois resultam de decisões quase sempre concentradas no empreendedor, não dependendo de outras instituições que possam prejudicar um determinado prazo ou objetivo.

Portanto, pelo exposto conclui-se que não há obstáculos para funcionamento do empreendimento, sendo sua instalação e operação viável [sic] do ponto de vista ambiental (BELÉM, 2017a, p. 89).

O cotejo entre os elementos dispostos no Quadro 11 e a ilação técnica transcrita indica um *déficit* metodológico no EIV, pois as análises realizadas não consideraram fatores importantes, tais como ameaça à vegetação e à fauna local de vida livre e existentes no Parque Naturalístico Mangal das Garças; risco à integridade do Centro Histórico de Belém e ao seu entorno; possível afetação de atividades econômicas e de interações sociais tradicionais, na orla do Portal da Amazônia e, ainda, os impactos da nova edificação sobre a ambiência, a iluminação, a ventilação, a paisagem urbana e as atividades turísticas, culturais de esporte e de lazer na área de influência do projeto.

Também não foram levadas em conta alternativas tecnológicas e locacionais viáveis economicamente e os seus respectivos impactos; a valorização ou depreciação dos imóveis que seriam afetados pelo tipo de uso e ocupação do solo; a projeção de adensamento populacional a ser gerado pelo empreendimento de forma permanente e de população flutuante, bem como o impacto no trânsito e a demanda por transporte público que seriam causados, considerando a malha viária existente e projetada.

Isto posto, constata-se que os prováveis impactos negativos sobre o ambiente natural, artificial e cultural referentes às fases de instalação e de operação do empreendimento, embora significativos, foram subdimensionados no EIV, pois o diagnóstico urbanístico-ambiental apresentou metodologia limitada para a avaliação do projeto em relação a aspectos físicos, bióticos e socioeconômicos.

Além disso, verifica-se certa disfuncionalidade na aplicação do instrumento jurídico, uma vez que o EIV apresentou uma desproporção entre a avaliação de aspectos ambientais e urbanísticos, gerando paradoxos entre o diagnóstico e a conclusão técnica que recomendou a realização do projeto como sendo a opção mais favorável, sem contrastá-la com a alternativa de não implantação e de não operação do empreendimento e sem considerar a existência de outros empreendimentos com impactos similares na mesma área de influência. Malgrado o exposto, o EIV não foi o único estudo técnico que apresentou fragilidades.

O Plano de Controle Ambiental - PCA (agosto de 2017), elaborado com espeque no Termo de Referência geral para obras de construção civil, aprovado pela Resolução do CONSEMMA n. 014/2015, foi juntado ao processo de licenciamento ambiental nas folhas seguintes ao EIV. O PCA serviria ao propósito de recomendar

as soluções técnicas necessárias para a prevenção e a mitigação dos impactos negativos identificados no EIV, no que diz respeito às fases de instalação e operação. É possível que a exigência de PCA, em vez de Estudo de Impacto Ambiental - EIA, e de EIV tenha ocorrido com base em entendimento técnico de que o projeto poderia ser enquadrado como médio potencial poluidor²⁵.

Em breves linhas, o PCA apresentou as seguintes seções: informações gerais; Programa de Gestão e Supervisão Ambiental das Obras; Programa de Educação Ambiental, incluindo um Subprograma de Comunicação Social e um Subprograma de Capacitação Continuada de Trabalhadores; Programa de Gestão de Resíduos Sólidos e Efluentes Líquidos; Programa de Controle de Ruído e Programa de Controle da Qualidade do Ar (BELÉM, 2017a). Apesar da importância de todas as partes componentes do plano, o Subprograma de Comunicação Social merece maior detalhamento, por guardar relação com a unidade de observação da pesquisa (variável de interesse).

De acordo com o PCA, o Subprograma de Comunicação Social seria um mecanismo de promoção de comunicação assertiva e gerenciamento do processo de comunicação entre o empreendedor e a comunidade, visando a difusão de informações transparentes sobre as implicações sociais, econômicas e ambientais do supermercado. Entre os objetivos específicos estabelecidos estavam a constituição de canais de diálogo entre diferentes públicos, a comunicação por meios e linguagem adequados sobre a implantação do empreendimento e a gestão da informação (BELÉM, 2017a).

Embora o plano não tenha exposto os indicadores sociais da população no entorno do empreendimento, considerou que o público-alvo das ações de Comunicação Social seria a população localizada nas áreas de influência direta e indireta do empreendimento e, ainda, os “[...] representantes de órgãos

²⁵ A partir da vigência da Resolução do COEMA-PA n. 162, de 2 de fevereiro de 2021, a atividade de comércio atacadista e varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios, produtora de impactos locais, independentemente do porte ou tamanho do empreendimento, passou a ser classificada como potencial poluidor I (grau baixo), sujeita ao licenciamento ambiental municipal. Não obstante, o licenciamento ambiental do supermercado estudado foi realizado na vigência da Resolução do COEMA-PA n. 120/2015, que foi revogada pela Resolução do COEMA-PA n. 162/2021, no entanto a norma aplicada pela SEMMA para o enquadramento da tipologia e do potencial poluidor do empreendimento foi a Resolução n. 002/2007 do Conselho de Meio Ambiente do Município de Belém - CONSEMMA, cujo Anexo adota como diretiva as classes e subclasses definidas pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, do IBGE.

governamentais e não-governamentais, tais como prefeitura, organizações não governamentais e associações de moradores” (BELÉM, 2017a, p. 106).

O escopo do subprograma seria desenvolvido em duas etapas, cada qual com ações e estratégias diferentes. A primeira seria voltada ao atendimento do objetivo de promover comunicação social, mediante a divulgação de informações em rádio comunitária e jornal local; a distribuição de folhetos e fixação de cartazes em instituições e escolas; e, por último, a realização de reuniões com representantes de instituições governamentais e não governamentais.

A segunda etapa do subprograma tinha como objetivo a produção, a coleta, a distribuição, o armazenamento e a destinação de informações sobre o empreendimento, incluindo a geração de relatórios trimestrais e a “[...] organização do fluxo de informações solicitados [sic] pelos *stakeholders* a fim de que estes possam realizar o acompanhamento das ações executadas nos programas ambientais relacionados à implantação do empreendimento” (BELÉM, 2017a, p. 108).

Segundo o PCA, a avaliação do Subprograma de Comunicação Social ocorreria por meio de três indicadores, a saber: (I) nível de satisfação relacionado ao programa, que seria aferido por meio da aplicação de questionários; (II) verificação da parcela da população que teve contato com informações divulgadas em mídias locais sobre as ações executadas, mediante pesquisa por amostragem que adotou como meta o mínimo de 90% de alcance; e (III) participação de representantes de instituições governamentais e de instituições não governamentais em reuniões que seriam realizadas mensalmente, com frequências registradas em listas de presença, estabelecendo-se a razão de 75% como média de comparecimento aceitável (BELÉM, 2017a, p. 109).

O estudo não especificou os canais e meios de comunicação que seriam disponibilizados para o envolvimento da sociedade, isto é, para o contato direto com a população, recebimento e atendimento de demandas por acesso à informação sobre o empreendimento, como por exemplo sítios eletrônicos, telefones, aplicativos de mensagens, correios eletrônicos e perfis em redes sociais. Outra questão relevante é que o PCA não previu modo, lugar e prazo para a apresentação de contribuições e/ou de pedidos de informações, nem esclarecimentos sobre como seriam tratadas e incorporadas as proposições populares no processo decisório municipal.

O PCA foi concluído sem menção a medidas de controle de impactos referentes à fase de operação do supermercado, tais como a alteração da qualidade de vida na área de influência e na vizinhança do empreendimento, capaz de afetar a segurança, a saúde e o bem-estar da população.

Na sequência do PCA, nos autos do processo de licenciamento ambiental, o documento juntado foi o Atestado de Viabilidade Técnica n. 089/2017²⁶, emitido pela Secretaria Municipal de Saneamento, no dia 06 de novembro de 2017, pelo qual foi considerado possível, mas ainda não autorizado para o projeto, o lançamento de águas pluviais e de esgoto sanitário tratado na rede de drenagem de águas pluviais do município de Belém, desde que observadas as diretrizes estabelecidas pelo órgão municipal de saneamento (BELÉM, 2017a, p. 149). Após vistoria realizada no dia 11 de agosto de 2017, o Parecer Técnico n. 038/2017/CAP/PMB apresentou a conclusão formada pela Câmara Técnica da CAP sobre o projeto do empreendimento, cujos principais excertos estão citados no Quadro 12.

Quadro 12 – Principais trechos do Parecer Técnico no licenciamento ambiental

Item	Análise técnica
Projeto	“Trata-se de um empreendimento de comércio e serviços, constituído por um galpão, estacionamento e área de carga e descarga. O empreendimento será instalado em um lote com uma área de 47.506,67 m² , [sic] já a área construída será de 13.874,00 m² . A área permeável prevista é de 8.386,26 m ² da área do terreno” (BELÉM, 2017a, p. 155, grifos do autor).
Compatibilidade com a legislação municipal vigente	“O lote onde se pretende instalar o empreendimento está, conforme a Lei n. 8.655, de 31/07/2008, que dispõe [sic] o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências, na Zona de Ambiente Urbano ZAU 7, setor III. O <u>Departamento de Patrimônio Histórico da FUMBEL</u> , [sic] aprovou o projeto, através do parecer nº 114/2016/AP-DEPH/FUMBEL” (BELÉM, 2017a, p. 155, grifos do autor).
Caracterização da área	“Área onde está inserido o imóvel objeto desta análise possui infraestrutura urbana consolidada. A via é movimentada, sendo uma das principais do bairro. [...] O empreendimento será instalado em área de uso misto. Contudo, muito próximo à baía do Guajará” (BELÉM, 2017a, p. 156)
Estudo de Impacto de Vizinhança	“O diagnóstico apresentou dados e informações referente [sic] aos meios biótico, físico, socioeconômico e urbanístico. O diagnóstico foi construído com base em dados secundários e extrapola a área de influência determinada” (BELÉM, 2017a, p. 156).
Plano de Educação Ambiental	“Apresentou programa, com indicação de temas a serem trabalhados durante a obra” (BELÉM, 2017a, p. 157).

Fonte: Belém (2017a).

²⁶ Também foram apresentados plantas do projeto arquitetônico, Certificado de Cadastro de Consultor Ambiental Pessoa Física e Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Física.

O tópico sobre a conformidade do projeto com a legislação municipal, cujo principal excerto foi reproduzido na segunda seção do Quadro 12, tocou em um ponto bastante controverso do processo de licenciamento urbanístico-ambiental estudado, qual seja a aprovação apriorística do projeto, pela FUMBEL, desvinculada do gabarito normativo da zona urbana.

Diante da decisão da FUMBEL, a Câmara Técnica da CAP tinha duas linhas de direcionamento: poderia aceitar sem ressalvas os Pareceres n. 114/2016-AP-DEPH/FUMBEL e n. 060/2017-DEPH/FUMBEL para subsidiar a sua análise integrada ou instaurar divergência técnica, considerando o caráter vinculatório dos índices e dos parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo Plano Diretor para o zoneamento e o zoneamento especial da área urbana onde situado o projeto.

Na hipótese de discordância setorial apresentada por órgãos permanentes da CAP, a solução disposta no artigo 5º do Decreto Municipal n. 80.510A/2014 previa que a Câmara Técnica poderia notificar os responsáveis pelo projeto em análise, para que efetuassem adequações à legislação municipal no prazo de noventa dias. Conquanto houvesse esta possibilidade, não foi instaurada divergência técnica e a aprovação do projeto, pela FUMBEL, foi considerada como ponto de partida para as análises ambientais e urbanísticas.

No fluxo processual ordinário do licenciamento municipal, após o opinamento técnico pela Câmara Técnica da CAP, os autos físicos seriam remetidos para as sedes das respectivas Secretarias Executivas municipais que integram permanentemente a estrutura administrativa, para decisão final pelas autoridades superiores (diretores, secretários executivos e/ou presidentes).

Na hipótese de ratificação da recomendação para aprovação do projeto analisado, a decisão superior seria seguida de emissão das licenças, dos atestados ou das autorizações, ficando os autos dos processos recolhidos nas respectivas sedes, para fins de monitoramento e fiscalização, após o que poderiam ser arquivados permanentemente ou eliminados. Por outro lado, não havendo recomendação técnica para a aprovação do projeto ou ocorrendo divergência setorial, os autos dos processos de licenciamento seriam encaminhados, a princípio, para resolução pelo Colegiado Deliberativo da CAP e, depois, para a tomada de decisão pelas autoridades administrativas.

Afora isto, os autos dos processos somente retornariam para a CAP em caso de necessidade motivada, como por exemplo para novas juntadas documentais ou novas análises. Em paralelo, informações públicas sobre os processos em análise e os pareceres expedidos pela CAP deveriam ser disponibilizadas no sítio eletrônico da Prefeitura de Belém, para fins de consulta e acompanhamento por qualquer interessado, em cumprimento ao disposto no artigo 9º do Decreto Municipal n. 80.510A/2014, no entanto, até o encerramento da coleta de dados, o Executivo Municipal não havia concretizado esta medida de gestão.

Retomando-se a narrativa sobre o Parecer Técnico n. 038/2017/CAP/PMB, cumpre aduzir que o documento foi silente quanto à não entrega de alguns dos documentos exigidos pela CAP, por meio do Termo de Notificação n. 004/2017. No entendimento da SEMMA, registrado nas folhas 184 a 187 dos autos do processo n. 3482/2017, por meio da Nota Técnica n. 001/2018-CAP/SEMMA/PMB, de 6 de setembro de 2018, as inconsistências dos estudos técnicos e a ausência de alguns dos documentos exigidos não constituíram razões suficientes para obstar o prosseguimento do processo ou para ensejar o indeferimento do requerimento, pois o órgão licenciador entendeu que os autos apresentavam outros documentos que supririam as pendências (BELÉM, 2017a, p. 186).

A questão documental é outro ponto bastante controverso no caso estudado. Os documentos que foram apresentados para instrução processual acabaram sendo divididos, sem critério metodológico esclarecido, entre o licenciamento ambiental e o licenciamento urbanístico, e sem que houvesse juntada dos autos por anexação, no sentido da reunião definitiva entre processos interdependentes, nos termos do 2º, IX, da Instrução Normativa n. 003/2014-SEMMA, (BELÉM, 2014).

Assim, embora as análises técnicas possam ter ocorrido de forma simultânea, no mesmo ambiente físico, os autos do processo de licenciamento ambiental não apresentaram liame com os autos do processo de licenciamento urbanístico, pois não foram realizadas referências cruzadas entre dados de ambos, inclusive como medida de racionalização para se evitar a repetição de documentos comuns. O mais provável, considerando as evidências empíricas coletadas, é que os processos tenham sido juntados por apensamento, isto é, unidos apenas provisoriamente, para fins de estudo e uniformidade de tratamento em matérias semelhantes, com fundamento no 2º, X, da Instrução Normativa n. 003/2014-SEMMA.

De qualquer modo, ainda que os documentos apartados tenham sido levados em consideração nas análises realizadas pelos órgãos permanentes da Câmara Técnica da CAP, os autos pesquisados evidenciaram traços de disjunção, porque a medida mais percebida nos seus registros foi a realização de reuniões e vistorias técnicas conjuntas, o que é plausível, mas insuficiente, se for considerada a lógica de organização processual.

A CAP foi concebida para otimizar e racionalizar processos e procedimentos municipais relacionados a empreendimentos de impacto, mas não chegou a alçar o patamar de instância autônoma de integração de análises técnicas e deliberação, limitando-se na prática ao ajuntamento de técnicos em um mesmo espaço físico que, na sua essência, estava atrelado à estrutura organofuncional da SEURB, inclusive à sua unidade autuadora (setor de protocolo).

Sem dispor de plena autonomia para a formação e a coordenação dos processos decorrentes das suas atividades, a CAP pode ter cumprido em termos objetivos, no caso estudado, o escopo de agilização da tramitação de documentos, dando primazia ao fator tempo e ao alcance de resultados numéricos, segundo os fundamentos da gestão estratégica. Por outro ângulo, quando se analisa o elemento da qualidade, verifica-se que os processos de licenciamento examinados não promoveram economicidade e racionalização, mesmo que tenham sido céleres, já que foram suscitados questionamentos de legalidade, como adiante será narrado.

A desorganização processual causada pela dispersão de documentos foi maximizada pela falta de uma sumarização das peças e do mosaico de processos acessórios juntados e correlatos não juntados, bem como pela parcial numeração das páginas dos autos físicos, pontos que indicam problemas na gestão de documentos públicos.

Para além da inobservância de regras gerais estabelecidas pela Lei n. 9.784/1999 (lei do processo administrativo), o *modus operandi* da municipalidade revela um *déficit* no planejamento, na organização, no controle e na coordenação institucional de recursos que pode dificultar não apenas o trabalho desenvolvido pelos técnicos e tomadores de decisões, mas também implicar em violação de direitos difusos e coletivos.

O modelo municipal pode ter tido o propósito de reduzir o tempo de tramitação de requerimentos e de promover economicidade, mas isso não implica, por certo, em

permissivo para o desatendimento de formalidades essenciais à organização processual. Na prática, a ausência de regras regimentais para orientar o trâmite de papéis, documentos e processos relacionados às atividades específicas da CAP resultaram em dispersão de documentos entre autos interdependentes, que foram apartados no ato de remessa para as sedes das Secretarias Executivas (unidades administrativas de destino).

Ainda que bem elaborado, todo parecer, seja ele jurídico ou técnico, consubstancia um opinamento suscetível de falhas, incompletudes, enviesamentos e, até mesmo, interferências políticas que podem abalar a segurança jurídica do desfecho processual e produzir descrédito à Administração Pública. A despeito disso, não é função de um parecer substituir quaisquer documentos juntados ou não juntados aos autos dos processos.

No Parecer Técnico n. 038/2017/CAP/PMB não foram identificadas considerações sobre questões que seriam relevantes à tomada de decisão, entre as quais: (a) autorização para obra em bem federal, pela SPU; (b) situação fundiária do imóvel sede da implantação do projeto; (c) compatibilidade do ramo da atividade econômica a ser desenvolvida com o objeto social da pessoa jurídica requerente; (d) valorização imobiliária e geração de tráfego causados pelo empreendimento, levando em consideração possível agravamento de aspectos presentes na área, como degradação ambiental, risco social, ocupação desordenada e habitação precária; (e) aumento de demanda por transporte público; (f) soluções técnicas para prevenção e mitigação de impactos do supermercado em operação sobre a infraestrutura urbana, os recursos hídricos; (g) impactos negativos do empreendimento sobre a proteção especial instituída no Centro Histórico e sobre atividades portuárias preexistentes no local; e (h) interface entre legislação federal, estadual e municipal incidente sobre a faixa costeira.

Quanto à dimensão legal, o Parecer enunciou que o empreendimento estaria de acordo com o Plano Diretor de Belém vigente, mas a análise técnica não foi complementada por um Parecer Jurídico. O Estudo de Impacto de Vizinhança e o Plano de Educação Ambiental, integrante do Plano de Controle Ambiental, foram mencionados, mas não foram tecidas considerações sobre adequação e suficiência das ações planejadas pelo empreendedor.

O Parecer Técnico foi encerrado com sugestão de concessão tanto da Licença Prévia quanto da Licença de Instalação, mediante o estabelecimento das seguintes condicionantes: comprovação de publicação do requerimento da Licença Prévia no Diário Oficial do Município - DOM, no prazo de 30 dias; juntada do atestado de viabilidade técnica emitido pela COSANPA, no prazo de 30 dias; formulação de pedido de autorização para supressão de vegetação, no prazo de 30 dias; apresentação de laudo de ruído e vibração e de laudo sobre a qualidade do ar, ambos no prazo de 60 dias (BELÉM, 2017a, p. 158).

A folha 160 dos autos do processo de licenciamento registrou aprovação tácita da opinião técnica pela autoridade administrativa do órgão licenciador, pois a decisão final foi tomada sem expressa justificção, por simples despacho que determinou a emissão dos Documentos de Arrecadação Municipal - DAM referentes às taxas da SEMMA. Com efeito, o parecer técnico, integrando a razão de decidir do Executivo Municipal, passou a corresponder ao motivo do ato administrativo. O cálculo tributário e o enquadramento da atividade tiveram como base a área do lote indicada pela CAP.

Após pagamento das taxas, as licenças foram emitidas, concomitantemente, pela SEMMA. A Licença Prévia n. 053/2017, válida por um ano, a contar de 22 de dezembro de 2017, foi emitida para a pessoa jurídica cujo CNPJ foi apresentado no ato de protocolização do requerimento. A atividade licenciada foi “outros tipos de construção não especificados anteriormente”²⁷ e a área constante na licença²⁸ foi de 47.506,67 m². O enquadramento lançado foi porte E, potencial poluidor II.

No verso da Licença Prévia constaram observações de praxe, incluindo o dever do empreendedor de providenciar a publicação da concessão em Diário Oficial

²⁷ De acordo com o Anexo da Resolução do CONSEMMA n. 002/2007, a classificação da atividade constante na Licença Prévia n. 053/2017 é uma subcategoria da categoria construção de edifícios (código CNAE 41.20-4/00), enquadrada como potencial poluidor II (grau médio). Nesta faixa, o porte E corresponde a empreendimentos com mais de 3.000 m² de área útil - AUM. O empreendimento estudado foi classificado pela SEMMA como porte E e potencial poluidor II, porém o enquadramento correto da atividade seria na categoria de comércio varejista de mercadorias em geral (supermercado), com predominância de produtos alimentícios (empreendimento com mais de 30.000 m² de área útil - AUM), tal como descrito no requerimento que ensejou a abertura do processo de licenciamento ambiental. No Anexo da Resolução do CONSEMMA n. 002/2007, a categoria de supermercado seria compatível com a atividade econômica referente ao código CNAE 4711-3/02. Diverge, portanto, do código da atividade econômica desenvolvida pela pessoa jurídica requerente da licença ambiental (CNAE 41.10-7/00), conforme CNPJ informado nos autos.

²⁸ A terminologia “área” utilizada pela SEMMA nas licenças ambientais não esclarece se a área licenciada corresponde ao sentido de área útil, área construída ou área construída computável, cujos conceitos e efeitos são distintos, considerando as diferentes definições previstas na Lei Municipal Complementar n. 02/1999, no Decreto Municipal n. 80.806/2014, na Resolução do CONSEMMA n. 002/2007 e na Resolução COEMA/PA n. 120/2015.

(não foi especificado o municipal) e em jornal de grande circulação local, com base na Resolução do CONAMA n. 06/1986 e na Lei Estadual n. 5.887/1995 (Lei da Política Estadual de Meio Ambiente). O artigo 23, §1º, da Lei Municipal n. 8.489/2005 foi mencionado para embasar uma observação aposta no fim do documento de que a Licença Prévia estaria aprovando tão somente a localização do empreendimento, não permitindo o início da obra (Lei da Política e do Sistema de Meio Ambiente do Município de Belém).

O Decreto Municipal n. 52.927/2007, que regulamentou o procedimento para a concessão de licenças e autorizações ambientais em Belém, não foi utilizado como embasamento do ato. No cabeçalho da licença, apenas a Lei Municipal n. 8.655/2008 (Plano Diretor) e a Lei Municipal n. 8.233/2003 (lei de criação da SEMMA) foram referidas.

A Licença de Instalação n. 099/2017, na parte frontal, diferenciou-se da Licença Prévia somente em relação à informação sobre a área autorizada (8.386,26 m²), que divergiu da área construída indicada no Parecer Técnico da CAP. No verso, o documento apresentou como obrigações do empreendedor a apresentação de cópia da publicação da concessão da Licença de Instalação no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação local; a observação do prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias, antes da expiração da validade da licença ambiental, para a formulação de requerimento de renovação do ato; a apresentação de Relatório de Informação Ambiental Anual, a cada 365 dias, conforme Termo de Referência; e o pagamento de taxa municipal.

Como fundamentos legais do ato administrativo foram mencionados os artigos 9º, IX, e 24 da Lei Municipal n. 8.489/2005 (Lei da Política e do Sistema de Meio Ambiente do Município de Belém); o artigo 2º, II, do Decreto Municipal n. 52.928/2007 (regulamentação do artigo 24 da Lei Municipal n. 8.489/2005); o artigo 13, §5º, do Decreto Municipal n. 52.927/2007 (regulamentação da concessão de licenças e autorizações ambientais); os artigos 129 e 134 da Lei Municipal n. 7.055/1977 (Código de Postura); o artigo 66, parágrafo único, II, do Decreto federal n. 6.514/2008 (dispõe sobre infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração de infrações ambientais); artigos 70 e seguintes da Lei n. 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais); artigo 7º do Decreto estadual do Pará n. 1.881/2009 (dispõe sobre o prazo de validade das licenças ambientais

expedidas pela SEMAS/PA) e artigo 8º do Decreto estadual n. 1.120/2008 (alterado pelo Decreto estadual do Pará n. 1.881/2009).

Ainda no verso, a Licença de Instalação fixou como condicionantes todas aquelas recomendadas pelo Parecer Técnico n. 038/2017/CAP/PMB, sob a observação final de que a não apresentação dos documentos exigidos pela SEMMA implicaria na cassação da licença ambiental. Apesar da advertência, no dia 26 de março de 2018, cerca de noventa dias depois da concessão da LP e da LI, foi formalizado na CAP o processo acessório n. 1618/2018, que somente foi juntado ao processo de licenciamento ambiental n. 3482/2017 no dia 21 de agosto de 2018, pelo qual a construtora contratada pelo empreendedor para a execução do projeto solicitou, em seu nome, a dispensa do cumprimento da condicionante referente ao pedido de Autorização para Supressão de Vegetação - ASV (BELÉM, 2017a, p. 171-175).

Na mesma ocasião, a CAP emitiu o Parecer Técnico n. 030/2018/CAP/PMB, no qual houve reiteração das informações constantes no Parecer Técnico n. 038/2017/CAP/PMB, exceto em relação à área do lote e à presença de indivíduos arbóreos no polígono destinado à instalação do empreendimento. No novo parecer, a CAP repisou que o empreendimento seria instalado em um lote de 47.506,67 m², mas aduziu que a área a ser ocupada seria de apenas 31.253,83 m², ao passo que a área construída seria de 13.874,00 m². Acerca da vistoria técnica realizada no mesmo dia, o novo parecer registrou o seguinte (BELÉM, 2017a, p. 174):

A vistoria foi realizada em 26.03.18, pela equipe técnica da CAP e foi acompanhada pela equipe de topografia contratada pela Construtora, além do Engenheiro Civil [...]. Durante a vistoria foi informado pelo Eng. [...] que no local são dos [sic] lotes distintos, podem [sic] sem marco divisório visível. Sendo que no lote onde será construído o empreendimento não há indivíduos arbóreos, o que foi confirmado durante a vistoria. A informação fornecida pelo Eng. [...] pode ser corroborada pelo Levantamento Planialtimétrico Cadastral apresentado. Durante a vistoria foi possível acompanhar os serviços da equipe de topografia. Na oportunidade foi solicitado a indicação dos limites das áreas, o que permitiu comprovar que as árvores estão fora dos limites da área onde será instalado o empreendimento.

Para a demonstração da diferença entre o que se denominou no novo parecer de “lote onde se pretende instalar o empreendimento” e de “lote remanescente” (BELÉM, 2017a, p. 174), foi colacionado um mapa de demarcação daquela que seria a área legal (31.253,83 m²). O documento foi concluído com sugestão de deferimento do pedido de dispensa da ASV, no sentido de tornar sem efeito a condicionante da

Licença de Instalação (reposição florestal). Não houve expressa manifestação do empreendedor que obteve as licenças ambientais sobre o ato administrativo.

A rigor, considerando que já havia desfecho processual, o pedido de dispensa da ASV deveria ter sido formulado pelo empreendedor legitimado nos autos, no âmbito de um de recurso administrativo interposto contra a decisão da Autoridade Julgadora, o qual seria decidido pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente, em primeira instância, ou pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, em segunda instância, nos termos dos Decretos Municipais n. 52.927/2007 e n. 52.926/2007.

Este foi o último ato administrativo praticado no único volume dos autos do processo de licenciamento ambiental que existia até o mês de julho de 2018, quando foi realizada a primeira coleta de dados para a pesquisa, ocasião em que o empreendimento já se encontrava em implantação. Naquele momento, os autos não continham decisão expressa do agente decisor sobre a sugestão técnica para o cancelamento da condicionante referente à ASV. Também não havia comprovação do cumprimento das obrigações e condicionantes estabelecidas nas licenças.

Somente no dia 21 de agosto de 2018, quando irregularidades na obra haviam sido noticiadas com pedidos de providência ao Ministério Público do Estado do Pará, foi determinada uma diligência, pelo órgão ambiental municipal, no sentido de verificar o (des)atendimento das condicionantes. O Relatório de Monitoramento n. 296/2018, datado de 4 de setembro de 2018, registrou o descumprimento das condicionantes e o encaminhamento dos autos para a abertura de processo administrativo punitivo, o qual foi formalizado sob o n. 5624/2018, como consequência do Auto de Infração n. 119/2018 (aplicação de multa)²⁹, lavrado em 19 de setembro de 2018, por violação do artigo 66, II, do Decreto federal n. 6.514/2008 (MP-PA, 2018a, não paginado).

Na mesma data, o Termo de Notificação n. 100/2018/DMF/DCA/SEMMA comunicou ao empreendedor os cancelamentos da Licença Prévia e da Licença de Instalação (BELÉM, 2017a, p. 178-180). Logo em seguida, no dia 31 de agosto de 2018, durante ação de fiscalização da SEURB, fora constatado que a edificação havia evoluído até a fase de cobertura com extrapolação do gabarito do projeto aprovado

²⁹ O Auto de Infração não fez referência ao descumprimento da condicionante da Licença de Instalação que determinou a solicitação de Autorização para Supressão de Vegetação - ASV, no prazo de 30 dias. Embora os autos do processo de licenciamento ambiental não apresentem decisão expressa proferida por autoridade administrativa sobre o requerimento de dispensa, o Relatório de Monitoramento n. 296/2018 considerou a condicionante sem efeito, em razão do Parecer Técnico n. 030/2018/CAP/PMB.

pela FUMBEL, que já era tolerante com um excedente de 2,50 m em relação ao parâmetro normativo da área urbana, motivo pelo qual fora lavrado o Auto de Infração n. 13.713/2018, com aplicação de multa, e o Termo de Embargo n. 388/2018-DEAF-DFC (BELÉM, 2016b, não paginado).

Ainda em 21 de agosto de 2018, uma vistoria técnica também foi realizada por equipe da FUMBEL, para fins de averiguação do gabarito da obra, tendo como base o que havia sido aprovado pelo Parecer n. 060/2017-DEPH/FUMBEL. Uma vez constatado em campo que a obra havia alcançado 12,55 m, fora emitida a Notificação n. 009/2018-DEPH/FUMBEL, em 4 de setembro de 2018, visando comunicar ao empreendedor sobre os problemas identificados e requisitar-lhe o comparecimento ao órgão municipal para esclarecimentos (BELÉM, 2021a).

O fluxograma a seguir, denominado Gráfico 2, representa a sequência das etapas narradas até aqui, que abrangeram as fases de Licença Prévia e Licença de Instalação, no período compreendido entre agosto e dezembro de 2017. Como explicado adiante, este recorte temporal correspondeu ao licenciamento ambiental preventivo, porém o caso também foi desdobrado em uma etapa de regularização (licenciamento corretivo).

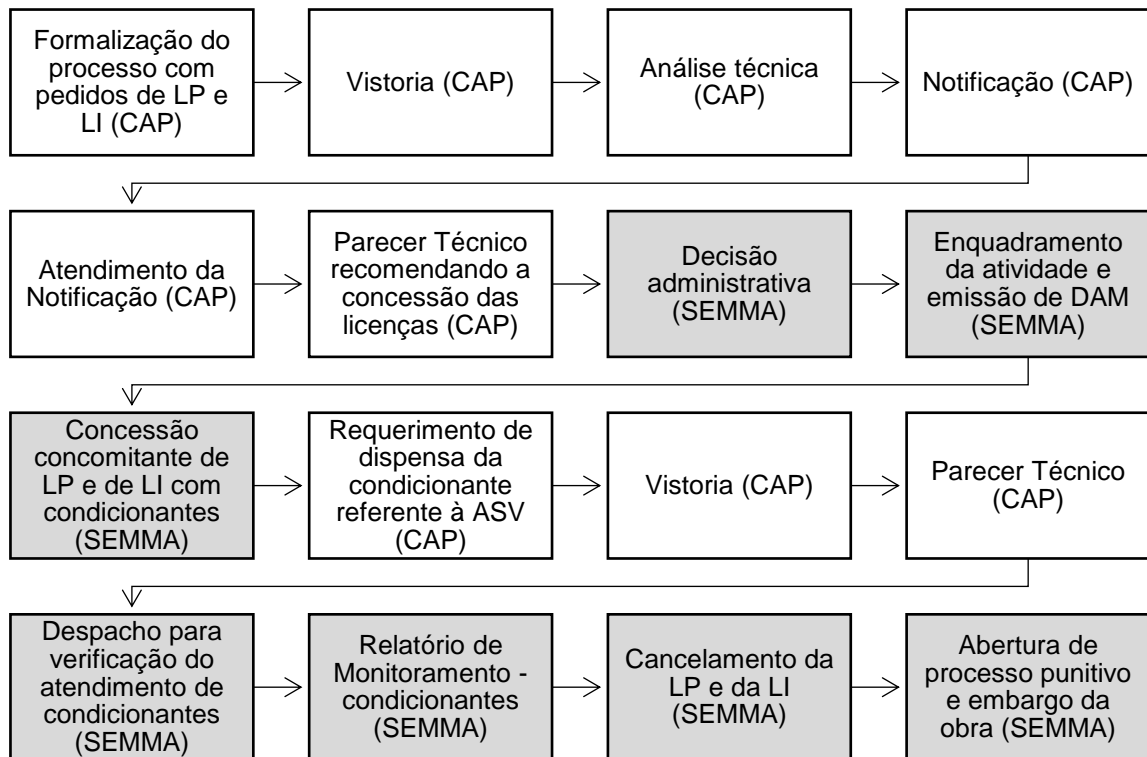
A funcionalidade do Gráfico 2 é interessante para o mapeamento cognitivo do processo de licenciamento ambiental, pois possibilita a visualização de como ele foi realizado. Constata-se um fluxo linear na rotina de atividades, as quais foram desenvolvidas sem intercorrências até a tomada de decisão final sobre a concessão conjunta das licenças ambientais.

O incidente causado pela solicitação de terceira pessoa para a dispensa do cumprimento de uma das condicionantes da Licença de Instalação não ensejou a notificação do empreendedor para manifestação. De igual modo, não ocasionou a revisão dos estudos técnicos e da licença ambiental, mas provocou uma ampliação objetiva do pedido principal do licenciamento e a retrocessão do processo à etapa de análise (instrução), sem uma formal conversão da decisão superior em diligência, a partir do que seria procedido o retorno dos autos da SEMMA para a CAP.

No campo extrínseco ao meio institucional pesquisado, a Notícia de Fato n. 280-151/2018/MP/PJ/DPP/MA, formalizada pela 2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa de Belém, e o Inquérito Civil n. 000030-113/2018, instaurado pela 2ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente,

Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém, ambos no início de agosto de 2021, acrescentaram fatos até então não registrados no processo de licenciamento ambiental.

Gráfico 2 – Etapas do fluxo do processo de licenciamento ambiental do supermercado de agosto a dezembro de 2017



Fonte: Elaboração própria (2021).

Nesse sentido, os últimos dois acontecimentos indicados no Gráfico 2 não constituem evidências de proatividade institucional, no que diz respeito ao monitoramento do empreendimento licenciado. Trata-se, na realidade, de registros decorrentes do acatamento, pelo Executivo Municipal, da Recomendação n. 003/2018-2º PJDPPMA, expedida no dia 24 de agosto de 2018, pela 2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa de Belém, e da Recomendação Conjunta n. 002/2018-MP-2PJMA/PC/HU-BEL, expedida no dia 30 de agosto de 2018 pelo Ministério Público do Estado do Pará em conjunto com o Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Pará.

Naquele contexto, a obra do supermercado havia ultrapassado em cerca de 75% o gabarito normativo aplicável para construções similares no Setor III da ZAU 7

(7 m)³⁰. Outras inconsistências relacionadas ao projeto executado foram apontadas na Análise Técnica n. 642/2018, elaborada pelo Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar - GATI do *parquet* estadual, a exemplo da ausência de informações no processo de licenciamento ambiental sobre a realização de audiência pública.

O Gráfico 2 também evidencia que a decisão administrativa sobre o pedido simultâneo de LP e LI foi proferida dentro do prazo máximo de seis meses, contado do protocolo do requerimento, conforme estabelecido simetricamente pela Resolução do CONAMA n. 237/1997 e pelo Decreto Municipal n. 52.927/2007, uma vez que não foi exigida a realização de Estudo de Impacto Ambiental - EIA.

Conquanto o direito à razoável duração do processo administrativo possa ter sido assegurado no plano formal, o caso estudado evoca discussão se a realização de audiência pública era facultativa, tendo em vista que a Lei Municipal n. 8.655/2008 prevê nos seus artigos 185 a 190 a exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV para projetos com significativo impacto urbanístico-ambiental.

O Termo de Notificação n. 004/2017, emitido pela CAP em março de 2017, portanto antes da formalização do processo de licenciamento ambiental, comunicou ao empreendedor exigência de apresentação de Relatório de Impacto de Vizinhança, além do correspondente estudo técnico, em consonância com os propósitos da Resolução do CONSEMMA n. 014/2015, que aprovou o termo de referência para obras de construção civil³¹. Ademais, estabeleceu como requisito a comprovação das publicações dos requerimentos e das concessões das licenças ambientais no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação local (BELÉM, 2016b).

Antes da decisão administrativa final sobre os pedidos de licenças ambientais, o Estudo de Impacto de Vizinhança deveria ter sido submetido à análise do CONSEMMA, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa que reúne representantes do Poder Público e da sociedade civil, funcionando como um espaço de participação social institucionalizada, nos termos do artigo 23 do Decreto Municipal

³⁰ O Auto de Infração n. 13.713/2018 e o Termo de Embargo n. 388/2018 reportaram-se ao processo n. 5616/2016 (licenciamento urbanístico), e não ao processo n. 3482/2017 (licenciamento ambiental). Outros aspectos ambientais e urbanísticos não foram considerados para a adoção das medidas administrativas, as quais foram aplicadas com fundamento na Lei Municipal n. 7.400/1988, art. 69, II (Lei de Edificações), e não no Plano Diretor de 2008 em conjunto com a Lei Municipal n. 7.709/1994 (Lei do Patrimônio Histórico).

³¹ O conteúdo básico do EIV foi estabelecido pela CAP, no Termo de Notificação n. 004/2017, mas os requisitos não foram totalmente atendidos pelo empreendedor. A despeito disso, o estudo técnico foi aceito sem ressalvas para subsidiar análises técnicas.

n. 8.489/2005³². A exigência de deliberação pelo conselho constava expressamente no Termo de Referência geral para elaboração de Estudos de Impacto de Vizinhança, cujo texto foi aprovado pela Resolução n. 005/2012 do CONSEMMA³³.

Nessa esteira, a prolação da decisão final, pela SEMMA, em menos de seis meses não significa, por si só, que houve conformidade legal da cronologia dos fatos com o procedimento do rito ordinário do licenciamento ambiental municipal, que adota o sistema trifásico como regra geral, exceto quando se tratar de empreendimento de baixo potencial poluidor, compatível com o licenciamento simplificado³⁴.

Por derradeiro, é importante aduzir que o Gráfico 2 não retrata as nuances dos documentos cujos principais trechos foram citados ao longo desta seção, no entanto propicia a identificação de pontos de incongruência no fluxo das fases do licenciamento ambiental, como por exemplo o retorno dos autos à CAP para a análise de um pedido formulado por pessoa jurídica não legitimada como interessada nos autos, após a decisão final da autoridade superior sobre a concessão da Licença de Instalação.

Por outro lado, a confrontação entre o Gráfico 2 e o conteúdo dos Pareceres Técnicos n. 030/2018/CAP/PMB e n. 038/2017/CAP/PMB evidencia que houve aquiescência com o requerimento conjunto de Licença Prévia e de Licença de Instalação, sem prévia discussão dos estudos técnicos sobre o projeto com a coletividade e o Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Não obstante, para uma adequada compreensão de como ocorreu a tomada de decisão, pelo Executivo Municipal, no final de 2017, é imprescindível que se agregue à narrativa do caso a explicação sobre como se desenvolveu o processo de licenciamento urbanístico do empreendimento.

³² O CONSEMMA foi criado pela Lei Municipal n. 8.233/2003, regulamentado pelo Decreto Municipal n. 52.926/2007 e previsto no artigo 200 da Lei Municipal n. 8.655/2008 (Plano Diretor).

³³ O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão inclui o CONSEMMA e o Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU, instituído pelo artigo 199 do Plano Diretor e regulamentado pela Lei Municipal n. 9.313/2017. A rigor, o Estudo de Impacto de Vizinhança de empreendimentos similares ao estudado também poderia ser submetido a prévia análise do CDU, órgão colegiado de natureza permanente, deliberativa, consultiva, propositiva e normativa que congrega representantes do Poder Público e da sociedade civil. No caso estudado, as licenças ambientais foram emitidas em 2017, antes da instalação e do funcionamento do CDU, cujo regimento interno somente foi aprovado e publicado em fevereiro de 2019, pela Resolução n. 001/2019-CDU/Belém. Entre novembro de 2020 e novembro de 2021, o CDU teve as suas atividades suspensas, por falta de composição da sociedade civil.

³⁴ A rigor, o prazo para a prolação de decisão administrativa fica suspenso durante o tempo concedido ao empreendedor para que complemente e/ou rerepresente documentos essenciais à análise técnica.

3.2 LICENCIAMENTO URBANÍSTICO: CONSTRUÇÃO DA OBRA E DESCONSTRUÇÃO DA CIDADE³⁵

No caso estudado, o licenciamento urbanístico teve início quase um ano antes do licenciamento ambiental, a partir da solicitação de Alvará de Obra formulada à SEURB, pelo empreendedor, no dia 21 de outubro de 2016, a qual ensejou a abertura do processo n. 5616/2016 (BELÉM, 2016a).

O requerimento foi inicialmente instruído com fotocópias dos seguintes documentos: carteira de identidade do representante legal da pessoa jurídica requerente; Certidão da Matrícula do imóvel, emitida em 25 de agosto de 2016 pelo Registro de Imóveis - 1º Ofício de Belém; projeto arquitetônico; Anotação de Responsabilidade Técnica - ART para obra com área construída de 13.874m², datada de 17 de outubro de 2016, registrada pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Pará; Parecer n. 114/2016-AP-DEPH/FUMBEL, de 17 de outubro de 2016; Documento de Arrecadação Municipal - DAM e respectivo comprovante de recolhimento referente à taxa de expediente da SEURB (BELÉM, 2016a).

Aos autos do processo n. 5616/2016 foram apensados dois procedimentos conexos. Um deles (n. 4200/2016) dizia respeito a uma Consulta Prévia apresentada à SEURB, no dia 3 de agosto de 2016, para fins de pesquisa sobre a conformidade do empreendimento com a legislação urbanística aplicável.

Na fase de campo, foi concedido acesso a quatro folhas dos autos da Consulta Prévia: formulário padrão, Documento de Arrecadação Municipal - DAM e respectivo comprovante de recolhimento referente à taxa de expediente da SEURB; folha pautada para despachos e gravura da implantação (BELÉM, 2016c). Não foi possível esclarecer junto à SEURB se o procedimento era constituído apenas por tais folhas, mas as evidências neles observadas foram suficientes para a compreensão do fluxo.

Os pronunciamentos administrativos registrados na folha 4 do processo n. 4200/2016 dos autos evidenciaram que foi atribuída atenção institucional à área do

³⁵ Desconstruir cidades remete a uma expressão utilizada por Jacobs (2011, p. 454) para explicar que o “pseudoplanejamento urbano”, marcado por soluções rotineiras e simplistas, é uma forma de desconstrução urbana que teria se tornado uma “necessidade prejudicial”, inventada por máquinas administrativas nas quais não há mais o poder de compreensão, manejo e avaliação da pluralidade de pormenores vitais, ímpares, complexos e interdependentes, devido aos problemas causados pelas divisões internas verticais de responsabilidades em órgãos administrativos, seguindo o modelo da setorização e da departamentalização, que dificulta a comunicação, o compartilhamento de informações e a coordenação de ações dentro do governo.

empreendimento (orla do Portal da Amazônia), pois no dia 5 de outubro de 2016 um despacho registrou recomendação para que a Consulta Prévia fosse levada ao conhecimento do Chefe do Executivo Municipal e da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, antiga denominação da Procuradoria Geral do Município, em virtude de questões não especificadas nos autos, mas que envolveriam as funções da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB e da Superintendência do Patrimônio da União (BELÉM, 2016c).

O mais provável é que as questões referidas na manifestação em comento fossem de natureza fundiária e urbanística, uma vez que a dominialidade e a jurisdição da área do Portal da Amazônia são objetos de litígio judicial entre a União e o município de Belém. Alguns imóveis inseridos na primeira légua patrimonial encontram-se na faixa definida pela Resolução da CODEM n. 05/2012 que suspendeu a regularização fundiária com transferência de domínio pleno em acréscidos de marinha (BELÉM, 2021b)³⁶.

O artigo 8º do Decreto Municipal n. 80.510A/2014 estabeleceu que a análise de projetos localizados nas orlas da cidade deveria considerar a intenção do Poder Público de dotá-las de via costeira em toda a extensão da cidade, bem como de criar nesta faixa prioritariamente, espaços públicos de utilização coletiva, podendo ser ampliada para atender ao interesse coletivo de implantação de equipamentos e áreas de lazer público.

É plausível, portanto, que a cautela institucional possa ter tido relação com estes assuntos, pois o último ato registrado na folha 4 dos autos do procedimento n. 4200/2016 correspondia a uma determinação exarada, no dia 20 de janeiro de 2017, no sentido de que fosse agendada uma reunião institucional entre representantes da CODEM e da SEHAB, para tratar da Consulta Prévia e de assuntos atinentes ao planejamento urbanístico da área do Portal da Amazônia (BELÉM, 2016c).

Durante o estágio de campo da pesquisa, não foram encontradas evidências sobre a citada reunião, nem sobre o resultado da Consulta Prévia. Também não foi possível confirmar se uma Certidão de Diretrizes chegou a ser emitida pela SEURB,

³⁶ A Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém, no âmbito da Consulta n. 2011.6.005275-5, formulada pelo Oficial Titular do Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis da capital, expediu o Ofício n. 527/2011-DA/CJRMB, por meio do qual recomendou que se aguardasse o trânsito em julgado das ações judiciais de natureza fundiária envolvendo a União e o Município, pois haveria risco de abalo à segurança registral e de alteração na cadeia dominial de imóveis situados na primeira légua patrimonial de Belém (ALBUQUERQUE, 2016).

porque este documento não foi encontrado nos autos do processo de licenciamento ambiental e do processo de licenciamento urbanístico, indicados nos Quadros 2 e 3.

O processo n. 5616/2016 apresentou tramitação célere. Durante a coleta de dados, verificou-se que diversas peças dos autos apresentavam apenas parcial numeração, o que inclusive dificultou a localização e a citação de documentos. Apesar disso, a folha 17 dos autos, numerada, continha evidências satisfatórias sobre o fluxo da análise técnica, corroborando que foi dedicada atenção especial à localização do empreendimento na área do Portal da Amazônia.

No dia 28 de novembro de 2016, um despacho proferido pela autoridade superior da SEURB orientou que o requerimento de Alvará de Obra formulado pelo empreendedor fosse indeferido, mas não motivou as razões de contrariedade. A despeito da orientação superior, em 12 de dezembro de 2016, por sugestão técnica da diretoria subordinada, os autos foram migrados para análise pelas secretarias municipais que compõem a CAP (BELÉM, 2016a, p. 17).

Naquele ano (2016), a CAP havia iniciado as suas atividades como estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, que funcionava em espaço cedido pela SEURB, mas ainda não estava ligada organofuncionalmente a esta secretaria, o que só ocorreu com a edição da Lei Municipal n. 9.403/2018. No dia 13 de dezembro de 2016, a migração do requerimento de Alvará de Obra gerou a abertura do processo n. 270/2016.

No dia 31 de março de 2017, o Termo de Notificação n. 004/2017 deu ciência ao empreendedor dos documentos que este deveria juntar ao processo n. 270/2016, no prazo de noventa dias (BELÉM, 2016b). Na prática, o Termo de Notificação especificou exigências que funcionaram como se fossem orientações gerais para o processo de licenciamento urbanístico e o processo de licenciamento ambiental, já que a análise técnica do projeto seria realizada pela Câmara Técnica da CAP, de forma integrada e simultânea³⁷.

A folha de análise técnica, produzida no dia 11 de dezembro de 2017, considerou a área total de 31.253,83 m² como dimensão do terreno para fins de enquadramento da atividade econômica e do projeto no modelo urbanístico M21A – embora a terminologia modelo não seja a mais apropriada, ela diz respeito ao conjunto

³⁷ De acordo com a Nota Técnica n. 001/2018-CAP/SEMMA/PMB, de 6 de setembro de 2018, não seria uma prática usual no âmbito do município a orientação do início de um processo de licenciamento ambiental por meio de Termo de Referência específico (BELÉM, 2016b).

de parâmetros urbanísticos previstos na legislação municipal para orientar o uso comercial atacadista e varejista – bem como para o cálculo dos índices urbanísticos. O documento assinalou que o gabarito normativo para o Setor III da ZAU 7 seria de 7 m, mas que a FUMBEL teria aprovado a construção com 9,50 m. Como conclusão da análise, indicou-se que a área construída a ser aprovada seria de 14.662,95 m² (BELÉM, 2016b).

Nos autos do processo n. 270/2016 não foi encontrado um parecer ou relatório sobre (des)atendimento, pelo empreendedor, das exigências documentais constantes no Termo de Notificação n. 004/2017. Após o pagamento da taxa lançada no Documento de Arrecadação Municipal - DAM, no dia 22 de dezembro de 2017, foi concedido o Alvará de Obra n. 0590/2017, com validade de doze meses, para área construída de 14.662,95 m² (BELÉM, 2016b). O ato decisório final, tácito, limitou-se a acatar a análise técnica sem expressar uma motivação própria.

A licença urbanística reportou-se ao processo n. 5616/2016, embora toda a análise técnica tenha ocorrido nos autos do processo n. 270/2016. O Alvará de Obra apresentou validade de um ano e foi condicionado à apresentação, na primeira renovação, do projeto aprovado pelo Corpo de Bombeiros Militar e de atestados de viabilidade técnica emitidos pela COSANPA e pela SESAN (BELÉM, 2016b).

O instrumento do alvará registrou que a obra não havia iniciado e listou os documentos que embasaram a decisão da SEURB: projeto arquitetônico e Anotação de Responsabilidade Técnica - ART; certidão conjunta positiva com efeito de negativa, emitida pela SEFIN no dia 31 de julho de 2017; Parecer n. 114/2016/AP-DEPH/FUMBEL, de 17 de outubro de 2016; Licença Prévia n. 053/2017 e Licença de Instalação n. 099/2017, ambas emitidas pela SEMMA no dia 22 de dezembro de 2017; e Anuência Provisória n. 009/2017 e Termo de Compromisso n. 009/2017, emitidos pela SEMOB³⁸, no dia 20 de dezembro de 2017 (BELÉM, 2016b).

Nota Explicativa elaborada no ano de 2019, pela SEURB, apresentou esclarecimentos sobre como ocorreu a análise técnica urbanística. Ao elencar os

³⁸ Segundo uma Nota Explicativa emitida pela CAP, no dia 17 de junho de 2019, por meio de um requerimento protocolado na SEMOB sob o n. 5683/2017, em 10 de novembro de 2017, o empreendedor apresentou documentos exigidos, pelo órgão municipal, para a análise técnica sobre os impactos no trânsito e na mobilidade urbana que seriam causados pelo empreendimento, incluindo o projeto com alterações na configuração geométrica do acesso ao estacionamento e do acesso aos veículos de carga e descarga. Em virtude disso, foi assinado o Termo de Compromisso n. 009/2017 e emitida uma Anuência Provisória contendo uma descrição das medidas mitigadoras que deveriam ser cumpridas até o final da obra, conforme Memorial Justificativo de Impacto de Trânsito - MJIT, como condição essencial para a concessão da Anuência Definitiva (BELÉM, 2016b).

documentos que instruíram o processo de requerimento do Alvará de Obra, bem como os procedimentos da Consulta Prévia e da Retificação do Alvará de Obra, a Nota Explicativa não fez menção à anexação de Certidão de Diretrizes em nenhum deles (BELÉM, 2019a), reforçando a evidência de que tal documento não existiu.

Conquanto a Certidão de Diretrizes possa não ter sido emitida, a Nota Explicativa em comento continha asserção de que foram realizadas análises técnicas sobre a conformidade do projeto com o Anexo IX da Lei Municipal n. 8.655/2008 (Plano Diretor) e com o Anexo X da Lei Municipal n. 7.709/1994 (BELÉM, 2019a). À vista disso, o órgão licenciador entendeu que haveria permissivo para o uso proposto (comércio atacadista e varejista de mercadorias em geral) e compatibilidade do projeto com as diretrizes e os objetivos normativos estabelecidos para o Setor III da ZAU 7, enquadrável no modelo urbanístico M21A.

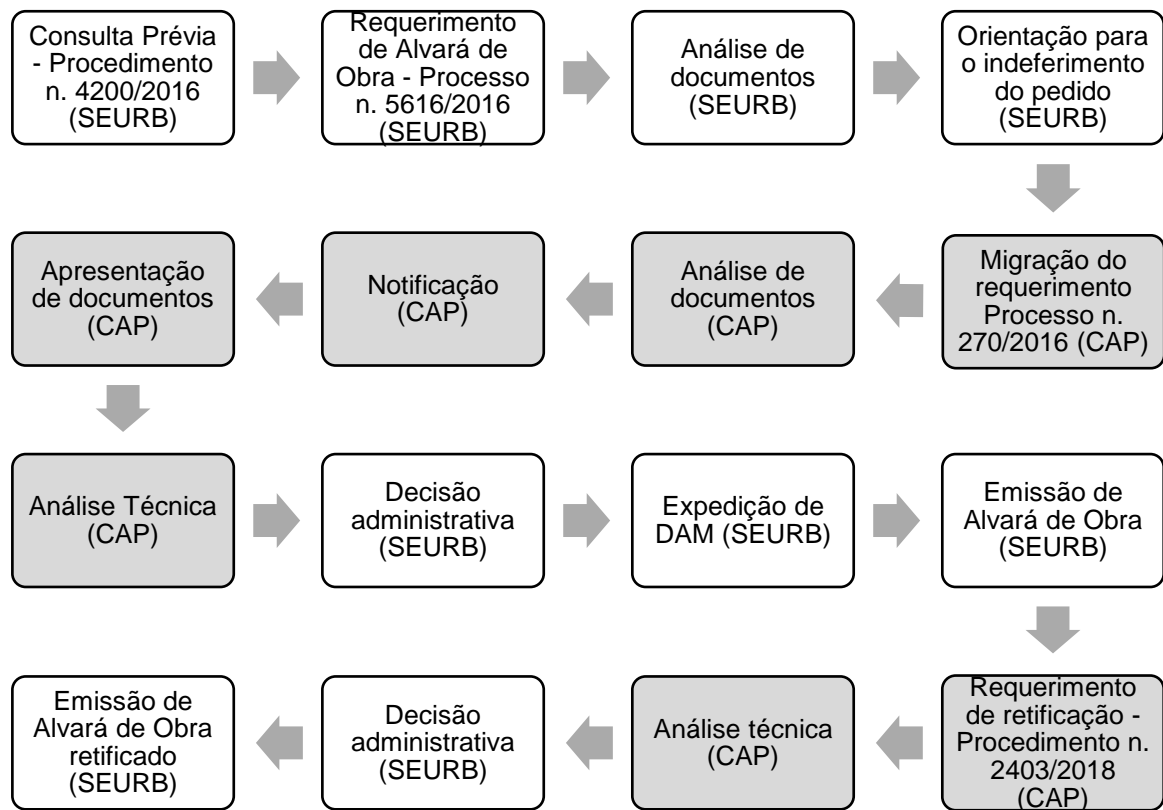
O fluxograma a seguir, denominado de Gráfico 3, representa a sequência dos atos praticados no licenciamento urbanístico, entre agosto de 2016 e dezembro de 2017, incluindo os procedimentos do Alvará de Obra, da Consulta Prévia e da Retificação do Alvará de Obra. Cumpre esclarecer que o Gráfico 3 enfatiza o fluxo ocorrido na CAP e na SEURB, no entanto, como explicado anteriormente, o processo de licenciamento urbanístico foi precedido pela análise patrimonial realizada pela FUMBEL e complementado por análises setoriais realizadas pela SEMOB (mobilidade urbana).

Tendo em vista o fluxo retratado no Gráfico 3 e os fatos descritos nesta seção, constata-se que, embora o processo de licenciamento urbanístico tenha iniciado antes do processo de licenciamento ambiental, a fase de instrução de ambos ocorreu com parcial concomitância, entre agosto e dezembro de 2017. Não houve uma efetiva integração entre os processos de licenciamento, incluindo as análises e as decisões administrativas setoriais, pois constatou-se que inexistia um procedimento padrão (unificado) e um regimento interno para orientar o trabalho das equipes técnicas e conferir segurança jurídica ao desfecho processual.

A simultaneidade entre as análises técnicas setoriais, nos moldes concebidos pelo Decreto Municipal n. 80.510A/2014, não resultou em compatibilização entre as agendas ambiental e urbanística, uma vez que as ações executivas e as decisões finais ocorreram de maneira segmentada e centralizada, revelando práticas tecnocráticas que, ao invés de promover a racionalização, a otimização e o

aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos, produziram dificuldades e incertezas na implementação do modelo de licenciamento municipal integrado, gerando prejuízo à qualidade das decisões tomadas.

Gráfico 3 – Processo de licenciamento urbanístico do supermercado, no período de agosto de 2016 a dezembro de 2017



Fonte: Elaboração própria (2021).

Não obstante o avanço pretendido pelo Decreto Municipal n. 80.510A/2014, cada Secretaria Municipal continuou interferindo no modo de licenciar dentro das suas respectivas áreas, como acontecia no modelo de licenciamento anterior. Observou-se também que não foram promovidas mudanças na CAP no sentido da internalização, como rotina administrativa, de atividades relacionadas à promoção de discussões públicas sobre os relatórios dos estudos técnicos dos empreendimentos de impacto submetidos à análise integrada.

No caso estudado, uma das possíveis causas do desarranjo constatado no iter processual pode ter sido a aglutinação das fases da Licença Prévia e da Licença de Instalação, que provocou um atropelo do rito ordinário do licenciamento ambiental

pela abreviação dos estágios que deveriam ter sido cumpridos, gradativamente, em sincronia com o licenciamento urbanístico.

Não sendo hipótese de licenciamento simplificado nem de licenciamento corretivo, não caberia a aglutinação das fases ordinárias, porque cada uma delas apresenta um escopo específico dentro do sistema trifásico. As análises técnicas precisariam se ater a cada etapa do procedimento administrativo, sob pena de proteção deficiente do meio ambiente e da qualidade de vida. Na situação examinada, tendo em vista a natureza, as características e as peculiaridades do projeto, cuja obra não havia iniciado, não caberia falar em licenciamento bifásico, por sua limitação e incompatibilidade procedimental com a necessidade de submissão do projeto proposto a mecanismos de gestão democrática da cidade.

Além de inexistir normatização municipal que autorizasse o licenciamento bifásico, preexistia a necessidade de divulgação, pelo Poder Público, dos relatórios dos estudos técnicos produzidos pelo empreendedor, inclusive para fins de cumprimento das ações descritas no Subprograma de Comunicação Social, já que se tratava de um empreendimento de impacto. Se não houvesse enquadramento nesta tipologia, a CAP sequer teria apresentado atribuição administrativa para realizar as análises técnicas, nos termos do artigo 1º do Decreto municipal n. 80.510A/2014.

Uma vez que não foram elaborados e publicizados os relatórios sobre os estudos técnicos que instruíram os autos dos processos de licenciamento, nem mesmo publicados os extratos das licenças requeridas e obtidas, configurou-se uma ofensa ao Princípio da Publicidade e violação do direito de acesso à informação, o que retira a eficácia dos atos administrativos de concessão das licenças.

A compatibilização entre as licenças ambientais e a licença urbanística não deveria ser reduzida a uma questão de concomitância entre análises técnicas ou de simultaneidade na confecção dos instrumentos formais, mas deveria refletir uma concatenação lógica entre os escopos dos atos administrativos finais, com inclusão da coletividade no processo de tomada de decidibilidade.

Em que pese a relevância do rito processual, no entendimento da SEMMA, exarado por meio da Nota Técnica n. 001/2018-CAP/SEMMA/PMB, nos autos do processo n. 3482/2017, não havia óbice legal à emissão simultânea de Licença Prévia e Licença de Instalação, o que, inclusive, seria um fato corrente no município de Belém. Por esse motivo, teria sido feita a escolha por concentrar as condicionantes

ambientais na Licença de Instalação, partindo-se da lógica de que isso facilitaria o monitoramento (BELÉM, 2017a).

A solução técnica aplicada no caso estudado revela uma dissonância entre regras gerais sobre validade dos atos administrativos e a prática do licenciamento ambiental municipal. Eventual adaptação do rito à dinâmica social precisaria encontrar rebatimento em lei, já que o município tem autonomia para regulamentar o processo de licenciamento na sua esfera de competência, em se tratando de impactos locais. Na prática, o *gap* entre o Direito e a realidade fática não implicou apenas em falta de subsunção dos fatos à legislação vigente, mas também uma inobservância da função instrumental do processo.

Os órgãos licenciadores municipais, por seus agentes públicos, não detêm margem de discricionariedade para dispor sobre como um processo deve ser organizado, porque as regras jurídicas de natureza processual são de ordem pública e encontram-se estabelecidas para a concretização dos princípios que orientam a Administração Pública, entre os quais o Devido Processo Legal e o Contraditório. Afirma-se isto sem apego ao formalismo, mas com perspectiva crítica sobre as implicações da relativização da solenidade da forma, sobretudo porque o objeto da tutela envolve bens de natureza difusa que devem ser geridos pela Administração Pública, em prol da coletividade.

Ainda que houvesse norma municipal de previsão aberta que permitisse a aglutinação de fases do processo de licenciamento ambiental, a opção administrativa precisaria ocorrer com base em ponderação de interesses, prevalecendo aquela que melhor atendesse a finalidade da norma e o interesse público, considerando tratar-se de um empreendimento causador de significativo impacto no ambiente urbano.

O Poder Público pode realizar a expedição das licenças ambientais, isolada ou sucessivamente, no exercício da sua competência de controle, mas deve observar critérios legais pré-estabelecidos, porque o ato administrativo precisa ser motivado, levando em consideração a natureza, as características e a fase do empreendimento ou da atividade. A concessão simultânea de licenças ambientais, embora existente no ordenamento jurídico brasileiro, tem aplicabilidade restrita, sendo incompatível com o processo de licenciamento ambiental preventivo de empreendimentos de impacto, que ainda se encontram em fase de concepção e análise da viabilidade do projeto.

Não se trata, por conseguinte, de considerar a forma do revestimento do ato como mera burocracia ou irregularidade sanável. A supressão da etapa de discussão do projeto do empreendimento com a coletividade, antes da concessão da Licença Prévia, significou uma barreira ao controle social na defesa do meio ambiente e no processo de fiscalização da implementação do Plano Diretor. As medidas que garantiriam o acesso à informação e a participação cidadã não poderiam ser afastadas em nome da celeridade processual e da economicidade, porque isso afetaria a órbita dos direitos difusos. No caso estudado, o vício na forma configura-se como insanável, já que afetou o plano da validade do ato praticado.

Vale lembrar que o atropelo do rito do licenciamento ambiental não se limitou a estes pontos de cunho processual. Como explicado, antes da emissão das licenças também não houve uma apreciação dos processos de licenciamento e dos relatórios dos estudos técnicos pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, etapa que deveria ter antecedido a tomada de decisão final.

De resto, cumpre discutir em que medida o descumprimento do Termo de Notificação n. 004/2017, no que diz respeito à não entrega dos extratos das publicações dos requerimentos e das concessões das licenças ambientais no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação local, somado à ausência de realização de audiência pública pelos órgãos licenciadores, prejudicou o exercício de direitos fundamentais.

Para a finalização desta seção, é necessário aduzir à narrativa do caso três eventos que ocorreram após a concessão das licenças, mas que evidenciaram como ocorreu o controle ambiental e urbanístico no momento subsequente à conclusão dos licenciamentos. O primeiro deles diz respeito à alteração do Alvará de Obra n. 0590/2017.

Em 4 de maio de 2018, a construtora contratada pelo empreendedor para a execução do projeto aprovado requereu à SEURB, em seu nome, a retificação de informações constantes no instrumento formal, ensejando a abertura do processo n. 2403/2018 (BELÉM, 2018b). Embora o empreendedor não tenha se manifestado sobre o pedido de retificação, o pedido foi deferido para adicionar ao alvará uma informação sobre o Atestado de Viabilidade Técnica n. 037/2018³⁹, emitido pela

³⁹ De acordo com a Nota Técnica n. 054/2019 ATEC/SESAN (BELÉM, 2019b) que foi elaborada para a apresentação de esclarecimentos sobre o caso à Procuradoria Geral do Município, o Atestado de Viabilidade Técnica n. 037/2018 substituiu o atestado anterior (n. 089/2017), emitido no bojo do

SESAN em 30/05/2018, a partir do qual foram determinadas alterações no projeto em relação à rede hídrica⁴⁰.

O novo Alvará de Obra foi confeccionado meses depois do primeiro, todavia conservou a numeração e a data de emissão originais, sem anotação de informação acerca da retificação realizada, o que gerou uma inconsistência no documento por incompatibilidade cronológica entre dados lançados. Em que pese possível a correção dos dados de um alvará, a atividade administrativa municipal mostrou-se temerária. Em duas ocasiões do licenciamento urbanístico-ambiental, os órgãos licenciadores admitiram que terceiros estranhos aos processos formulassem requerimentos para alteração de licenças, os quais foram apreciados e decididos como se partissem do legítimo solicitante das licenças.

O segundo evento que precisa ser pontuado é a ação de fiscalização realizada pela SEURB no dia 31 de agosto de 2018, após provocação externa do Ministério Público Estadual. Não obstante o órgão municipal tenha considerado na sua decisão o projeto assentido pela FUMBEL, a obra evoluiu com a extrapolação do gabarito aprovado, fato que foi registrado no Auto de Infração n. 13.713/2018 e no Termo de Embargo n. 388/2018-DEAF-DFC (BELÉM, 2016a).

Durante três meses, entre a retificação do Alvará de Obra e o embargo, a obra alcançou 12,55 metros de altura, quase o dobro do gabarito normativo permitido para a área, sem que nenhuma medida fosse aplicada, o que sugere um desalinhamento no controle municipal exercido no âmbito do licenciamento e do monitoramento.

Como descrito anteriormente, após a decisão administrativa final, os autos dos processos de licenciamento ficaram arquivados nas Secretarias Executivas Municipais, conforme a sua respectiva pasta. O estudo de caso não contemplava,

processo n. 6018/2017, formalizado na SESAN em agosto de 2017. O novo atestado foi concedido com condicionantes, entre as quais a apresentação de outorga para o lançamento de esgoto tratado em meio hídrico ou dispensa desta, emitida pela SEMAS/PA. Em junho de 2018, diversos documentos foram entregues à SESAN, pelo empreendedor, mas não foi apresentada Outorga dos Direitos de Uso de Recursos Hídricos, pelo órgão ambiental estadual. O atestado emitido tinha efeitos provisórios e não autorizava a ligação das instalações do empreendimento na rede de drenagem municipal, o que somente poderia ocorrer após vistoria e Anuência Definitiva.

⁴⁰ A mudança na rede hídrica ensejou o deslocamento da edificação para possibilitar o acesso e a manutenção das tubulações ligadas ao sistema de drenagem da Sub-Bacia I da Estrada Nova, o qual funciona como extravasor de águas lançadas no rio Guamá. Em maio de 2018, um relatório foi apresentado pela Comissão de Moradores da Avenida Bernardo Sayão à SESAN, por meio da Coodenação do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova - PROMABEN, para dar conhecimento de aterramento do igarapé São José, no lote do supermercado. A obra estaria causando assoreamento de galerias e inundações, com risco de prejuízo à saúde e aos bens materiais de moradores da área e das adjacências (BELÉM, 2019b).

inicialmente, uma análise sobre como foram realizados o monitoramento e a fiscalização do empreendimento licenciado, mas as evidências coletadas acabaram indicando que também houve fragilidade nestes estágios, a qual pode ter tido como causa o modelo municipal de gestão de processos, que desfavoreceu a articulação entre unidades administrativas, gerando uma disrupção entre instrumentos jurídicos.

O último evento a ser pontuado está conectado com o segundo. De acordo com Nota Explicativa emitida pela SEURB (BELÉM, 2019a), nos autos do processo n. 5616/2016, a partir do embargo a obra passou a ter monitoramento regular. Não obstante, em 9 de outubro de 2018, após o recebimento do ofício n. 382/2018-MP-3ºPJ/MA/PC/HU encaminhado pelo Ministério Público Estadual, um segundo Auto de Infração foi lavrado durante fiscalização realizada pela SEURB, aplicando-se as sanções de multa (Termo n. 13.822) e de interdição (Termo n. 087/2018-DEAF/DFC) na mesma ação administrativa.

O controle realizado pelo município de Belém não foi suficiente para obstar o descumprimento do embargo. Para além de evidenciar uma disputa de poder entre agentes econômicos e estatais, o prosseguimento da obra desafiou o modelo de gestão municipal, na medida em que pôs à prova os limites institucionais para a realização de direitos e deveres constitucionais. Os fatos trazidos à lume apontam para a necessidade de modificação da metodologia municipal de aplicação dos licenciamentos ambiental e urbanístico de empreendimentos de impacto, a fim de que os problemas identificados no caso estudado não resultem em inefetividade das políticas ambiental e urbana de Belém.

3.3 O PROCESSO DE LICENCIAMENTO URBANÍSTICO-AMBIENTAL NA PERSPECTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O início da construção do empreendimento ocorreu logo em seguida à concessão das licenças ambientais e da licença urbanística. Em junho de 2018, quando a obra havia evoluído até a fase de cobertura, a 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém instaurou a Notícia de Fato n. 000030-113/2018-MP2º PJ/MA/PC/HU, convertida depois em inquérito civil, visando investigar a (des)conformidade do projeto licenciado com a

legislação ambiental, notadamente no que concerne às normas municipais sobre proteção do Centro Histórico e do seu entorno (MP-PA, 2018a, não paginado).

Para averiguação do (des)acordo com a ordem urbanística, o procedimento da Notícia de Fato foi comunicado à 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém, que instaurou a Notícia de Fato n. 000044-113/2018- MP3ºPJ/MA/PC/HU, também convertida em inquérito civil (MP-PA, 2018b). As peças dos procedimentos urbanístico-ambientais foram publicizadas por meio do Sistema Integrado do Ministério Público - SIMP, ficando integralmente disponíveis para consulta pública.

Em paralelo, a 2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa de Belém, provocada sobre os mesmos fatos, instaurou a Notícia de Fato n. 000280-151/2018 MP/PJ/DPP/MA, posteriormente convertida em inquérito civil, o qual tramitou sob sigilo (MP-PA, 2018c, não paginado). No dia 24 de agosto de 2018, como resultado parcial das investigações, foi expedida a Recomendação n. 003/2018 - 2º PJDPPMA, por meio do qual a Promotoria de Justiça recomendou ao Município de Belém a interdição e o embargo da obra, até que fosse promovida a regularização do empreendimento, posto que teriam sido constatadas inconsistências no processo de licenciamento ambiental.

No dia 28 de agosto de 2018, com base no Laudo de Vistoria Técnica n. 619/2018 e na Análise Técnica n. 642/2018 produzidos pelo Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar, a 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém, juntamente com o Ministério Público Federal - MPF, por meio da Procuradoria da República no Estado do Pará, expediu a Recomendação Conjunta n. 002/2018-MP-2PJMA/PC/HU-BEL para orientar ao Município de Belém o cancelamento da Licença Prévia n. 053/2017 e da Licença de Instalação n. 099/2017, bem como o embargo da obra, considerando as inconsistências apontadas pela assessoria especializada do Ministério Público Estadual (MP-PA, 2018a, não paginado).

A atuação do MPF foi justificada pelo fato de o supermercado estar construído em terreno de propriedade da União. Além disso, parte do bairro da Cidade Velha é objeto de tombamento coletivo realizado na esfera federal pelo IPHAN, de maneira que seria necessário esclarecer se a obra e a atividade do empreendimento afetariam bens e/ou interesses da União.

Entre as medidas recomendadas, duas foram dirigidas ao órgão ambiental municipal. A primeira apontava para a necessidade de realização de audiência pública, sugerindo-se que nela fossem definidas as condicionantes ambientais. A segunda orientava a revisão do Termo de Referência para obras de construção civil aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, para que houvesse adequação dos critérios estabelecidos à Lei Municipal n. 7.709/1994 (Lei do Patrimônio Histórico), incluindo expressa exigência de análise dos impactos que seriam gerados na fase de operação, e não apenas na fase de instalação de um empreendimento.

Ainda que despidas de caráter impositivo, as duas recomendações foram acatadas pelo município de Belém, o qual determinou a aplicação das sanções administrativas narradas anteriormente, incluindo o cancelamento das licenças ambientais e a revogação do Alvará de Obra.

No Ofício n. 0551/2018/GABS/SEMMA, de 6 de setembro de 2018, a SEMMA esclareceu ao 2º e 3º cargos da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém que o município havia acatado a Recomendação ministerial porque teria verificado que as licenças ambientais haviam sido emitidas com inconsistências e sem alicerce em documentos exigidos para o início da construção, além de não terem sido cumpridas, pelo empreendedor, as condicionantes estabelecidas. Reportando-se ao conteúdo da Nota Técnica n. 001/2018-CAP/SEMMA/PMB, a SEMMA informou que o procedimento do licenciamento ambiental seria revisto pelo município (MP-PA, 2018a, não paginado).

Com a obra paralisada, as frentes de investigação seguiram autonomamente, por meio de requisições de informações e de documentos, produção de análises técnicas e realização de reuniões com diversos agentes sociais.

A partir de representação formulada pela 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém, noticiando que a Superintendência do Patrimônio da União, embora provocada, não teria respondido a uma requisição ministerial de informações fundiárias sobre o lote do empreendimento, o MPF, por meio do 10º Ofício da Procuradoria da República no Estado do Pará, instaurou o Inquérito Civil n. 1.23.000.002750/2018-01, em 14 de novembro de 2018.

Em resposta a ofício enviado pelo MPF requisitando elementos que seriam compartilhados com o Ministério Público Estadual, a Superintendência do Patrimônio da União informou que o terreno sob exame estaria localizado dentro do traçado da

Linha da Preamar Média - LPM de 1831⁴¹, homologada em 14 de junho de 1996, sendo caracterizado como acrescido de marinha, de dominialidade da União, em regime de ocupação desde 18 de dezembro de 2007 (Registro Imobiliário Patrimonial - RIP n. 0427000418487) e em regime de aforamento desde 29 de janeiro de 2008 (Registro Imobiliário Patrimonial - RIP n. 0427000018462) pela pessoa jurídica empreendedora, embora a cadeia dominial fosse mais antiga (MPF, 2018)⁴².

Solicitado a se manifestar sobre o mesmo imóvel, o IPHAN informou ao MPF que o bem não estaria localizado em área de tombamento na esfera federal, de acordo com base georreferenciada sobre a área protegida do Centro Histórico de Belém. Por sua vez, a FUMBEL apresentou ao MPF a Manifestação Técnica n. 32/2020, de 6 de outubro de 2020, complementada pela Manifestação Técnica n. 42/2020, de 12 de novembro de 2020, emitidas pelo Departamento de Patrimônio Histórico, nas quais informou que inexistiam no órgão municipal procedimentos abertos de Consulta Prévia e/ou de autorização de projeto relacionados ao empreendimento sob investigação (MPF, 2018).

De acordo com o texto da Manifestação Técnica n. 42/2020, o que existiu na FUMBEL foi o processo administrativo n. 8473/2019, já arquivado, no qual houve indeferimento do requerimento do empreendedor para prorrogação da validade do Parecer n. 114/2016-AP-DEPH/FUMBEL⁴³, devido ao embargo da obra pela SEURB. Em adição, foi esclarecido que toda obra ou serviço em imóvel localizado em área

⁴¹ Parâmetro geodésico utilizado como referência, pela Superintendência do Patrimônio da União, para os procedimentos de demarcação dos terrenos de marinha e dos seus acrescidos, com base no Decreto n. 4.105, de 22 de fevereiro de 1868 (período imperial do Brasil), que regulamentou a concessão dos terrenos de marinha, dos reservados nas margens dos rios e acrescidos natural ou artificialmente.

⁴² Segundo a SPU, a ocupação do imóvel teria começado em 1º de setembro de 1946 e o aforamento em 23 de novembro de 1972, por pessoa jurídica que antecedeu o empreendedor. Durante a coleta de dados, também foram encontradas a RIP n. 0427.0100311-78 (acrescido de marinha) e a RIP n. 0427.0000326-19 (terreno de marinha).

⁴³ Na Manifestação Técnica n. 006/2021-DEP/DEPH, emitida em 29 de julho de 2021, a FUMBEL reportou à Procuradoria Geral do Município que, no dia 17 de outubro de 2017, o Parecer n. 060/2017-DEPH/FUMBEL, emitido no bojo do processo administrativo n. 2896/2017-DEPH/FUMBEL, havia aprovado o projeto do empreendimento pela segunda vez, novamente com gabarito de 9,50 metros, renovando a validade da autorização para a obra por mais doze meses. Em 2018, não houve um segundo pedido de renovação, por isso o parecer Parecer n. 114/2016-AP-DEPH/FUMBEL perdeu validade. Não obstante, na conjuntura do embargo determinado pela SEURB, em 8 de novembro de 2019, o empreendedor pleiteou a revalidação da autorização para a obra. O requerimento foi indeferido por meio do Parecer n. 189/2019-DEPH/FUMBEL, de 28 de novembro de 2019, que entendeu como ilegal o parecer originário. A Assessoria Jurídica da FUMBEL, por meio do Parecer Jurídico n. 258/2019, manifestou-se pela anulação do Parecer n. 114/2016-AP-DEPH/FUMBEL, sendo favorável ao Parecer n. 189/2019-DEPH/FUMBEL, o qual foi acolhido pela presidência da Fundação (BELÉM, 2021a).

acautelada deve contar com prévia aprovação do projeto pelo órgão competente (federal, estadual ou municipal), após o que poderá ser solicitado o Alvará de Obra (MPF, 2018).

Para fins de complementação das informações colhidas, o Ministério Público Federal determinou, em 3 de dezembro de 2020, a expedição de um segundo ofício ao IPHAN, para que o órgão esclarecesse se a obra do supermercado, embora fora da poligonal protegida, estaria impactando algum imóvel tombado na esfera federal. Ademais, requisitou informação no sentido de esclarecer se a obra estaria impactando a ambiência, causando obstrução e/ou a redução da visibilidade de área, bem como se estaria afetando interações sociais tradicionais e/ou ameaçando a integridade do conjunto tombado. Ao Ministério Público Estadual, o *parquet* federal reiterou uma solicitação de compartilhamento de elementos de informação, para atualização de documentos dos Inquéritos Cíveis n. 000044-113/2018 e n. 000030-113/2018 (MPF, 2018).

Em atenção à requisição do MPF, no dia 21 de dezembro de 2020, o IPHAN informou que não seria possível inferir sobre possíveis impactos da obra em relação ao conjunto tombado na esfera federal, pois, sem o Instituto possuir competência de atuação na área, poderia se exceder na aferição sobre o assunto (MPF, 2018).

Por meio de ofício encaminhado no dia 18 de dezembro de 2020, a 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém noticiou ao MPF que havia firmado um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC no dia 20 de outubro de 2020, com base na Análise Técnica n. 561/2020 elaborada pela assessoria técnica do *parquet* estadual. Além disto, para fins de acompanhamento e fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas no TAC, o *parquet* estadual informou que havia sido instaurado o procedimento administrativo n. 000067-113/2020, promovendo no dia 11 de dezembro de 2020 o arquivamento do Inquérito Civil n. 000030-113/2018, com posterior envio dos autos ao Conselho Superior do Ministério Público - CSMP⁴⁴ (MPF, 2018).

⁴⁴ Durante a 4ª Sessão Ordinária Virtual, realizada no dia 20 de abril de 2021, o Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Pará deliberou, à unanimidade, pelo não conhecimento do arquivamento promovido pela 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém, com espeque na Súmula n. 002/2017-CSMP e no Enunciado n. 18 do CSMP. O colegiado determinou que os autos do inquérito civil retornassem à Promotoria de Justiça de origem (MP-PA, 2018a, não paginado).

Ao tomar conhecimento de notícia veiculada em jornal de grande circulação local sobre a rejeição unânime, pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, do requerimento de Licença de Operação ao empreendimento, o MPF prosseguiu a sua linha de investigação determinando a realização de diligências para apurar se houve a prática de ilícitos ambientais em bem da União (MPF, 2018).

Até o final de novembro de 2021, apenas a SPU e a SEMMA haviam respondido ao MPF. A SPU apresentou cópia integral dos procedimentos fundiários que deram origem à RIP n. 0427000418487 e à RIP n. 0427000018462, correspondentes a imóveis cadastrados no nome do empreendedor do projeto que solicitou as licenças ambientais e urbanística. A SEMMA, a seu turno, encaminhou, em 29 de setembro de 2021, um ofício por meio do qual expôs uma síntese da análise ambiental que estaria em curso nos autos do processo n. 0998/2021, formalizado a partir de requerimento de Licença de Operação. No documento, todavia, não foram mencionadas questões relacionadas às fases de Licença Prévia e Licença de Instalação (MPF, 2018).

A SEMMA também apresentou uma minuta de ata, ainda não formalmente aprovada, referente à 2ª Reunião Extraordinária de 2021 do CONSEMMA, realizada no dia 9 de setembro, e cópia da Nota Técnica n. 71/2021, elaborada no dia 23 de agosto de 2021, por meio da qual relatou as pendências documentais que teriam ensejado a notificação do empreendedor, no bojo do processo n. 0998/2021 (MPF, 2018).

As informações prestadas pelo IPHAN ao MPF não agregaram dados sobre os efeitos do empreendimento no Centro Histórico e no seu entorno, nem mesmo sobre possíveis impactos na área de abrangência de bens arquitetônicos, urbanísticos e paisagísticos acautelados ou com processos abertos de tombamento, valoração ou chancela na esfera federal. De outra parte, as evidências obtidas confirmaram que o empreendimento estava em área acautelada pela FUMBEL.

Em síntese, no procedimento federal, não foram encontradas evidências sobre participação cidadã, exceto no que concerne à averiguação da deliberação do Conselho Municipal de Meio Ambiente sobre a rejeição do licenciamento ambiental do projeto estudado. Por outro lado, evidências relevantes sobre as unidades de análise e a variável de interesse foram encontradas nos procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público do Estado do Pará, como narrado a seguir.

3.3.1 Os inquéritos civis instaurados pelo Ministério Público do Estado do Pará

Os procedimentos administrativos n. 000044-113/2018 e n. 000030-113/2018 foram desenvolvidos sem sigilo pelo Ministério Público Estadual, com base no livre convencimento e na independência funcional de cada cargo da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém que atuou por distribuição da matéria. Os documentos contidos nos dois inquéritos foram integralmente disponibilizados para consulta aberta, por meio do Sistema Integrado do Ministério Público - SIMP.

No âmbito da 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém, o despacho de conversão da notícia de fato em inquérito civil considerou que o caso possuía “[...] grande repercussão e complexidade” (MP-PA, 2018a, não paginado) envolvendo questões interdisciplinares que iriam além da proteção do patrimônio histórico-cultural, motivo pelo qual foi solicitada a atuação conjunta com a 1ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém.

Em paralelo, a 2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa de Belém instaurou o Inquérito Civil n. 000280-51/2018 para apurar a (in)ocorrência de atos de improbidade administrativa na aprovação do projeto (MP-PA, 2018c). Após a expedição da Recomendação n. 003/2018 - 2º PJDPPMA, em 24 de agosto de 2018, a fase investigatória seguiu sob sigilo até o ajuizamento de Ação de Improbidade Administrativa, processo judicial eletrônico n. 0826676-91.2019.814.0301, originário da 2ª Vara da Fazenda de Belém (TJ/PA, 2019).

No encerramento da coleta de dados para a pesquisa (novembro de 2021), a Ação de Improbidade Administrativa tramitava sem segredo de justiça, porém, como se trata de lide ainda sem decisão transitada em julgado, o estudo de caso não incluiu citação do conteúdo da petição inicial e das peças de defesa que compõem o caderno processual, as quais foram lidas apenas para a prática do pensamento rival em relação a evidências encontradas em outras fontes de pesquisa. Por outro lado, considerando que, regra geral, os atos processuais são públicos, dois documentos trasladados aos autos como anexos foram coletados para cotejo com dados obtidos nos autos dos processos de licenciamento ambiental e urbanístico.

O primeiro documento coletado na Ação de Improbidade Administrativa diz respeito a um Compromisso Particular de Venda e Compra de Domínio Útil de Imóvel celebrado no dia 6 de julho de 2016 entre a pessoa jurídica que figurou como empreendedora no projeto licenciado (sociedade limitada), denominada Vendedora, e uma sociedade anônima integrante de grupo econômico do ramo de supermercados atacadista-varejista, denominada Compradora (TJ/PA, 2021b).

As cláusulas 2.2 a 2.4 do contrato previam que a Compradora elaboraria o projeto de engenharia, mas a aprovação dele poderia ser processada em nome da Vendedora, a qual conferiria poderes de mandato, por instrumento particular ou público, para a sua representação pela Compradora junto aos órgãos públicos que deveriam aprová-lo. Segundo esta prática de mercado, obrigou-se a Vendedora a assinar, especialmente, mas não de forma exclusiva, os documentos necessários ao licenciamento do projeto nos órgãos públicos competentes (TJ/PA, 2021b).

A cláusula 3.1 do instrumento contratual, por sua vez, previa condições essenciais do negócio jurídico, entre as quais a ausência de restrições urbanísticas que pudessem obstar a destinação do imóvel para a atividade pretendida pela Compradora; a desnecessidade de realização de melhoramentos viários, com exceção dos acessos do empreendimento às vias públicas; a desnecessidade de execução de obras de infraestrutura urbana ou de contrapartidas, inclusive financeiras; a aprovação do projeto e a emissão de Alvará de Obra sem ressalvas que inviabilizassem a imediata construção; e a não incidência sobre o imóvel de Área de Preservação Permanente. Em adição, a Vendedora declarou que o imóvel não se localizaria em área definida por lei como entorno de outro bem tombado, ao passo que a Compradora declarou que o projeto do empreendimento estaria de acordo com as normas e posturas municipais (TJ/PA, 2021b).

No rol de documentos que teriam subsidiado a transação onerosa, foi listada uma declaração fornecida pela SPU, informando que os imóveis integrantes do lote onde seria edificado o supermercado não estariam em área de interesse do serviço público, por isso fora concedida anuência à venda do domínio útil. Tal declaração, o segundo documento coletado na Ação de Improbidade Administrativa, dizia respeito a quatro Certidões de Autorização para Transferência - CATs que foram expedidas, pela SPU, no dia 27 de fevereiro de 2018 (TJ/PA, 2021b).

As certidões autorizavam o titular do domínio útil dos imóveis da União a transferir os direitos de uso, gozo e fruição dos bens, mediante negócio de compra e venda, no prazo de 90 (noventa) dias, após o que o adquirente deveria solicitar, em até 60 (sessenta) dias, a transferência dos registros cadastrais para o seu nome, junto à SPU (TJ/PA, 2021b). Os autos do processo judicial não traziam informações posteriores sobre o cumprimento desta formalidade, nem sobre (in)existência de anuência da SPU para a realização de obra particular nos imóveis da União.

Durante pesquisa pública de dados cadastrais de imóveis da União realizada no dia 30 de novembro de 2021, no sítio eletrônico da Superintendência do Patrimônio da União, verificou-se que as RIPs indicadas nas CATs e no Quadro 6 continuavam cadastradas no nome da mesma pessoa jurídica que figurou como empreendedora nos processos de licenciamento ambiental e urbanístico do empreendimento estudado, o que ratificou as informações prestadas pela SPU ao MPF sobre quem seria o último titular do domínio útil e responsável legal pelos bens⁴⁵.

Cotejando-se os dados obtidos na Ação de Improbidade Administrativa com os dados coletados no inquérito civil do MPF e nos processos de licenciamento, pode-se inferir duas questões relevantes: primeiramente, quando as licenças ambientais e a licença urbanística foram concedidas, em 22 de dezembro de 2017, a SPU ainda não havia autorizado a transferência do domínio útil dos imóveis nos quais seria construído o empreendimento, tampouco autorizado a realização da obra nos bens da União sob a sua gestão.

Em segundo lugar, o conteúdo limitante das cláusulas 2.2, 2.4 e 3.1 do Compromisso Particular de Venda e Compra de Domínio Útil pode ter interferido no produto do EIV, elaborado às expensas do empreendedor, cujo interesse primordial era cumprir as condições essenciais do negócio jurídico. Com efeito, as inconsistências verificadas no diagnóstico urbanístico-ambiental do projeto, demonstrado no Quadro 11, que se refletiram nas exíguas medidas preventivas e mitigatórias de impactos sugeridas no EIV, podem estar correlacionadas às restrições previamente estabelecidas no contrato particular.

⁴⁵ A Certidão de Matrícula n. 46.109, emitida pelo Registro de Imóveis de Belém - 1º Ofício, que foi utilizada para instruir os autos do processo de licenciamento urbanístico e os procedimentos administrativos do *parquet* estadual, tinha como último ato averbado a desistência da incorporação de um empreendimento imobiliário, no dia 5 de julho de 2016, um dia antes da assinatura do Compromisso Particular de Venda e Compra.

Interpretando-se estes dois achados, deduz-se que, quando a licença urbanística fora requerida (21 de outubro de 2016), a pessoa jurídica que ostentava a qualidade de solicitante já havia celebrado um negócio jurídico oneroso para a transferência do domínio útil do imóvel onde seria construído o empreendimento (6 de julho de 2016), sem que este ato jurídico tivesse sido documentado nos autos do processo de licenciamento.

A rigor, o solicitante das licenças deveria ser aquele que realizaria, sob a sua responsabilidade, a obra e a atividade econômica e que comprovasse a condição de titular do domínio útil. Estes aspectos jurídicos não foram analisados nos processos de licenciamento, de maneira a pessoa jurídica requerente das licenças ora se apresentava como a responsável pelo empreendimento ora como a representante de um interessado, utilizando inclusive o nome de fantasia e a logomarca deste em diversos documentos, como por exemplo nas páginas do EIV.

Isto explica por que as licenças foram solicitadas, processadas e emitidas no nome de uma pessoa jurídica, do ramo da incorporação imobiliária, mas efetivamente usufruídas por outra pessoa jurídica, do ramo de supermercados atacadista-varejista, cujos nomes de fantasia e empresarial alternavam menção em documentos juntados aos autos dos processos de licenciamento e aos autos dos inquéritos civis estaduais, aparentando certa confusão na prática de atos.

As questões supracitadas de natureza ambiental, urbanística e fundiária, *sub judice* na Ação de Improbidade Administrativa, também foram objetos de averiguações nos Inquéritos Civis n. 000044-113/2018 e n. 000030-113/2018. Os procedimentos estaduais foram desenvolvidos com compartilhamento de informações entre os cargos da 2ª e a 3ª Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém, entre agosto de 2018 e março de 2020.

Atas e memórias de reuniões contidas nos inquéritos constituíram importantes fontes de evidências ao estudo de caso, pois contribuíram para um melhor entendimento das temáticas que gravitam em torno dos processos de licenciamento analisados, na medida em que compulsaram os discursos de diferentes agentes sociais, incluindo representantes do empreendedor, do Executivo Municipal, da sociedade civil e do Ministério Público Estadual.

Foram selecionadas 21 unidades de registro cujos conteúdos mostraram-se mais alinhados aos objetivos da pesquisa, priorizando-se 49 fragmentos-chave para

a apreensão de argumentações relevantes sobre o modo de aplicar os instrumentos do licenciamento ambiental e do licenciamento urbanístico, bem como sobre o modo de decidir do Executivo Municipal, no contexto jurídico e institucional analisado. Devido ao grande volume de dados obtidos, optou-se pela sistematização das evidências documentais no formato de um apêndice que complementa a unidade nuclear da tese, servindo para confirmar os dados acessados.

Os trechos coletados na etapa de recorte das unidades de registro foram categorizados em seis temas recorrentes nas investigações. O Quadro 13, abaixo, demonstra em quais itens do Apêndice A pelo menos um destes assuntos foi objeto de argumentação: (1) aprovação do projeto pelo órgão municipal de proteção do patrimônio histórico-cultural; (2) Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV; (3) participação cidadã; (4) processo de licenciamento urbanístico-ambiental; (5) tomada de decisão administrativa; e (6) especificidades do caso do supermercado.

Por vezes, mais de um assunto, dentre os seis agrupados, surgiu entremeado nos discursos observados, à medida que se desenvolvia a dinâmica das reuniões realizadas pelas Promotorias, razão pela qual alguns itens se repetem no Quadro 13.

Diferentes agentes sociais, em suas respectivas posições perceptuais, participaram das reuniões, por convocação dos representantes do Ministério Público: agentes públicos estaduais, representantes do empreendedor, agentes públicos municipais e integrantes de entidade da sociedade civil organizada.

Quadro 13 – Temas observados nas atas das reuniões realizadas pelo Ministério Público Estadual entre agosto de 2018 e março de 2020

Tema		Itens do Apêndice A
1	Aprovação do projeto pelo órgão municipal de proteção do patrimônio histórico-cultural	1, 2, 3, 4, 5, 8, 11, 13, 29, 46, 47 e 48.
2	Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV	5, 11, 14, 36, 37, 38, 42 e 43.
3	Participação cidadã	6, 8, 9, 19, 21, 30, 42 e 49.
4	Processo de licenciamento urbanístico-ambiental	7, 8, 10, 14, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45 e 46.
5	Tomada de decisão administrativa	1, 2, 3, 4, 11, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 29, 31, 32, 33, 35, 36 e 37.
6	Especificidades do caso do supermercado	1, 2, 3, 4, 5, 8, 12, 13, 14, 16, 22, 39, 40, 47, 48 e 49.

Fonte: Elaboração própria (2021), com base em MP-PA (2018a) e MP-PA (2018b).

Tendo em vista o objetivo comum de coleta de provas, algumas reuniões foram realizadas de forma conjunta pelo 2º e 3º cargos da Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém, passando as atas a compor os dois inquéritos civis instaurados.

Em relação ao tema da aprovação do projeto pelo órgão municipal de proteção do patrimônio histórico-cultural, os conteúdos das atas de reuniões examinadas evidenciaram que foram realizadas análises aprofundadas, no âmbito do Ministério Público Estadual, acerca da (des)conformidade legal do Parecer n. 114/2016-AP-DEPH/FUMBEL e suas implicações concretas.

Os argumentos que despontaram nos itens 1, 2, 3, 4, 5, 9, 11 e 29 do Apêndice A confirmaram as evidências encontradas nos autos dos processos de licenciamento ambiental e urbanístico de que o parecer aprovativo do projeto, emitido pela FUMBEL, foi utilizado como ponto de partida para todas as demais análises técnicas, sem que tenha havido a instauração de divergência por outros órgãos do Executivo Municipal.

As alegações contidas nos itens 7, 11, 13 e 47 do Apêndice A, por sua vez, confirmaram que a flexibilização do parâmetro urbanístico (gabarito) foi motivada pelo intuito de comportar a instalação de dutos de refrigeração na cobertura da construção, de modo que o projeto-padrão do supermercado pudesse ser aprovado sem ressalvas que inviabilizassem a imediata construção, vindo ao encontro da condição essencial fixada na cláusula 3.1 do supracitado Compromisso Particular de Venda e Compra de Domínio Útil de Imóvel, juntado aos autos da Ação de Improbidade Administrativa.

Os itens 45, 47 e 48 do Apêndice A revelaram que, durante as investigações, foi discutida como solução jurídica para a regularização da obra, entre outras medidas, o rebaixamento da cobertura à altura autorizada pela FUMBEL e pela SEURB (9,50 m), acrescido do pagamento de uma compensação ambiental, partindo do entendimento de que a demolição não seria desejável e de que o gabarito de 7 m tornaria inviável a realização do empreendimento. Não obstante, os itens 11 e 12 apresentam ponderação ministerial de que se houvesse algum acordo extrajudicial, ele estabeleceria tão somente o modo de realização das medidas de regularização necessárias, bem como o lugar e o prazo para cumprimento das obrigações.

Outro aspecto analisado pelo *parquet* estadual, evidenciado nos itens 10, 14, 20, 24, 26, 28 e 29 do Apêndice A, foi o momento da emissão do primeiro parecer aprovativo da FUMBEL, anterior à formalização dos processos de licenciamento

urbanístico e ambiental. Considerando que a FUMBEL fazia parte da CAP como órgão eventual, a análise técnica sobre a questão do patrimônio histórico-cultural deveria ter ocorrido no bojo da estrutura administrativa de integração, em conjunto com outras análises setoriais, no entanto não foi isso o que aconteceu.

Os itens 20, 29, 31 e 36 do Apêndice A corroboraram que as análises técnicas e as decisões de sequência ocorreram de maneira segmentada dentro dos órgãos licenciadores municipais, sem discussão compartilhada, no âmbito da CAP, dos pareceres exarados pela FUMBEL⁴⁶, seguindo a lógica da especialização de funções na estrutura executiva do município. O corpo de técnicos da CAP, embora atuando de forma conjunta, em espaço físico próprio, reportava-se às respectivas instâncias hierárquicas, em observância às normas municipais sobre competência.

Os itens 5, 14, 21, 22, 39, 40, 43 e 46 do Apêndice A confirmaram que a aprovação do projeto ocorreu sem efetiva conciliação entre os critérios do zoneamento (ZAU 7, Setor III) e do zoneamento especial do território de Belém (Zona Especial de Interesse Ambiental - ZEIA), na faixa que se sobrepõe com Setor A1 da orla do rio Guamá, o que teria conduzido ao entendimento administrativo de que o modelo urbanístico M21A (uso comercial atacadista e varejista para empreendimento de médio porte) seria adequado ao projeto proposto. O posicionamento municipal, contudo, não incluiu um exame adequado sobre a (in)compatibilidade da construção nova com os aspectos morfológicos de conservação do conjunto arquitetônico tombado e do seu entorno; as atividades já existentes na área e a propriedade do terreno, considerando as escalas ambiental, urbanística e fundiária.

Decerto, o zoneamento não é instrumento jurídico suficiente nem capaz, sozinho, de apresentar todos os elementos necessários à análise técnica e à tomada de decisão. Por outro lado, ele é fundamental à adequada realização do licenciamento urbanístico-ambiental que, por sua vez, pressupõe a regularidade fundiária do empreendimento. No caso estudado, tanto o zoneamento especial quanto o aspecto fundiário foram negligenciados pelo Executivo Municipal, o que, na perspectiva desta tese, inviabiliza o processo de licenciamento urbanístico-ambiental e a regularização jurídica do empreendimento, pois não se trata de questões de menor importância e apartáveis. Não é possível uma separação epistemológica entre o Direito Ambiental e

⁴⁶ Parecer n. 114/2016-AP-DEPH/FUMBEL (autorização do projeto) e Parecer n. 060/2017-DEPH/FUMBEL (renovação da autorização do projeto).

o Direito Urbanístico, assim como não são separáveis o jurídico e o político. A tomada de decisão pelo Poder Público Municipal, em cada secretaria executiva que atua nestas áreas, é independente, mas a análise técnica deve ser holística, considerando-se o aspecto fundiário como preliminar. A propriedade do solo é a fonte primária do direito de construir (SIQUEIRA, 2018, p. 215), e não a licença ambiental ou a licença urbanística, por isso analisa-se a legitimidade do titular do direito e o tipo de obra.

No que tange ao Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, os itens 5, 11, 14, 36, 37, 38 e 43 do Apêndice A corroboraram que os diagnósticos ambiental e urbanístico do estudo apresentaram inconsistências, uma vez que não contemplaram averiguações satisfatórias sobre as áreas de influência direta e indireta do empreendimento, como por exemplo dos impactos no trânsito e na dinâmica do hospital vizinho. Outrossim, as limitações do EIV podem ter sido acentuadas pela dispensa de alguns dados, na etapa de análise técnica, uma vez que não foi exigida uma complementação do estudo, para fins de atendimento dos requisitos mínimos dispostos no artigo 187 do Plano Diretor de 2008, como se pode observar nos argumentos presentes nos itens 20 e 36 do Apêndice A⁴⁷.

A alegação contida no item 42 do Apêndice A, em que pese não refira expressamente o Subprograma de Comunicação Social, tratou de ações ambientais que haviam sido planejadas para realização durante a fase de implantação do projeto, como por exemplo a oitiva da população vizinha, objetivando a identificação de impactos de vizinhança e de demandas sociais.

⁴⁷ Sobre o aspecto ambiental, cita-se como exemplo que o Estudo de Impacto de Vizinhança havia sugerido a reposição florestal como medida mitigadora dos impactos negativos relacionados à supressão de indivíduos arbóreos na fase de instalação do projeto. Como narrado anteriormente, a condicionante da Licença de Instalação que fixou a exigência Autorização para Supressão de Vegetação foi reanalisada pela CAP, a qual sugeriu o seu cancelamento, mas não houve expressa manifestação da autoridade administrativa da SEMMA sobre este opinamento técnico. A Análise Técnica n. 974/2018 realizada em 17 de dezembro de 2018, pelo Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar, do Ministério Público do Estado, com base em imagens de satélite, apontou que entre os anos de 2015 e 2016 não ocorreram alterações significativas na paisagem, no lote onde edificado o empreendimento, pois mais da metade da área apresentava cobertura vegetal em processo de regeneração e cerca de 1,01 hectare apresentava vegetação secundária. Entre 2016 e 2017, parte da vegetação em processo de regeneração teria sido suprimida, de maneira que a vegetação secundária teria sido reduzida a 0,66 hectare. Em 2018, toda a área em regeneração teria sido suprimida, evidenciada pelo solo exposto e pelo pátio de obra do empreendimento, remanescendo apenas 0,44 hectare (MP-PA, 2018a, não paginado). A análise foi baseada na área indicada na Licença Prévia (47.506,67 m²), que as investigações apontaram, posteriormente, como maior do que aquela constante na documentação registral do lote onde licenciada a obra (31.253,83 m²). Apesar da relevância da ilação técnica, os inquéritos civis não apresentaram um posicionamento do Executivo Municipal e do Ministério Público do Estado sobre este assunto.

Em fevereiro de 2019, quando ocorreu a reunião cujo trecho foi transcrito no item 42 do Apêndice A, os autos dos processos de licenciamento não apresentavam documentação comprobatória de quaisquer ações de comunicação social em curso ou concluídas, sejam focadas na população vizinha ao empreendimento, sejam voltadas à população em geral. Com base nestes dados, pode-se inferir que o Subprograma de Comunicação Social não foi executado, o que explica porque não foi juntada comprovação sobre ele nos autos dos inquéritos civis estaduais.

Em complementação à presente análise, os itens 6, 8, 9, 19, 21, 30, 42 e 49 do Apêndice A confirmaram que não foi exigida, pelo Executivo Municipal, a realização de audiência pública para a discussão do projeto com a coletividade, antes da concessão das licenças ambientais e da licença urbanística, em 2017. Além disso, não houve diligência da CAP no sentido de exigir a comprovação da publicação do pedido e do ato de concessão das licenças ambientais no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação local, como previa o Termo de Notificação n. 004/2017.

As falas do representante do Ministério Público do Estado transcritas nos itens 18 e 19 do Apêndice A sinalizaram que seria proposta, pela instituição, a realização de uma discussão pública sobre o modo de licenciamento do município de Belém, a partir do que se pretendia aperfeiçoá-lo, mediante construção de um acordo. Embora plausível, a medida não chegou a ser concretizada, mas as suas bases ficaram registradas nas atas do inquérito civil n. 000044-113/2018. Apesar disso, os itens 14, 21 e 30 do Apêndice A expressaram entendimento de que deveria haver uma discussão pública sobre o relatório do EIV, oportunidade na qual seria sopesado o interesse da cidade, expresso no seu planejamento público e normativo.

Os itens 20, 21, 30 e 42 do Apêndice A, por sua vez, indicaram que foi sugerida pelo Ministério Público Estadual a realização de uma consulta pública para a coleta de dados ampliados sobre a percepção da população em relação ao projeto e a sua localização na orla da cidade, no que concerne, inclusive, à preservação do aspecto paisagístico e ao que almejam para o espaço habitado. Não restou esclarecido nos inquéritos civis estaduais se a consulta pública seria realizada de forma complementar ou substitutiva a uma audiência pública.

Os argumentos sintetizados no item 49 do Apêndice A dizem respeito a uma reunião ocorrida no dia 9 de julho de 2020, para a definição dos principais pontos de

um possível acordo extrajudicial. De acordo com a Memória de Reunião n. 112/2020, elaborada pela perspectiva de membro do Grupo de Apoio Técnico Institucional, o empreendedor promoveu uma reunião, em dezembro de 2019, que denominou de audiência pública para atender exigência formulada pelo Setor Jurídico da SEMMA e pela Procuradoria Geral do Município. O ato de natureza privada, no entanto, teria sido realizado sem a presença de representantes do Executivo Municipal e do Ministério Público do Estado, o que, na visão dos participantes, o tornaria inválido.

Na ocasião em que realizada a reunião do dia 9 de julho de 2020, as investigações do *parquet* estadual estavam prestes a completar dois anos. Poucos meses antes, em 4 de março de 2020, o 3º cargo da Promotoria de Justiça de Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo havia promovido o arquivamento do inquérito civil n. 000044-113/2018-MP-3ºPJ/MA/PC/HU, por ter chegado ao entendimento de que o caso envolvia atribuição específica do 2º cargo, onde já tramitava um procedimento administrativo com o mesmo objeto (MP-PA, 2018b, não paginado). Dali em diante, as investigações seguiram apenas no âmbito do inquérito civil n. 000030-113/2018-MP-2ºPJ/MA/PC/HU.

A pandemia do Covid-19 estava no início e o risco de contaminação era elevado no município de Belém. Considerando a declaração de estado de calamidade pública, a Procuradoria Geral do Município levantou questionamento, reproduzido no item 49 do Apêndice A, se seria possível a realização de uma consulta pública, por entender que haveria exigência legal para a participação social, de maneira que o seu descumprimento criaria “[...] um ponto de vulnerabilidade jurídica para a formalização do acordo” (MP-PA, 2018a, não paginado) que estava sendo cogitado.

Até o encerramento da coleta de dados, os autos do inquérito civil n. 000030-113/2018-MP-2ºPJ/MA/PC/HU não apresentaram anexação de uma ata referente aos fatos descritos na Memória de Reunião n. 112/2020, de modo que não foi possível verificar quais foram os posicionamentos manifestados por cada um dos participantes da reunião de 9 de julho de 2020 e quais foram os encaminhamentos dados ao debate sobre audiência pública e consulta pública.

Em relação ao tema do processo de licenciamento urbanístico-ambiental, os itens 7, 8, 10, 14, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45 e 46 do Apêndice A, em conjunto, confirmaram que a CAP apresentou dificuldade para operacionalizar as mudanças estabelecidas pelo Decreto

Municipal n. 80.510A/2014. Um dos motivos apontados nos itens 19, 20 e 36 do Apêndice A foi a estrutura especializada e segmentada das Secretarias Executivas Municipais, a qual não teria propiciado a realização de análises técnicas integradas e a tomada de decisões concertadas, mas, ao contrário, teria contribuído para a produção de processos de licenciamento não concatenados, com resultados desalinhados e sem controle posterior.

No item 8 do Apêndice A, como exemplos de obstáculos ou desafios às atividades desenvolvidas pela CAP, foi citada uma exigência feita pela SEURB de que no Alvará de Obra constem os dados da Licença Prévia e da Licença de Instalação. Outros exemplos citados foram, no item 25 do Apêndice A, a ausência de análise jurídica em muitos casos e, nos itens 26 e 38 do Apêndice A, a falta de análise prévia sobre a viabilidade dos projetos propostos, em momento anterior à formalização dos processos de licenciamento, a qual funcionaria como etapa informativa e de triagem.

Os itens 24, 25, 27 e 28 do Apêndice A confirmaram que inexistia na CAP um procedimento padrão, regulamentado, pois as Secretarias Executivas participantes da estrutura teriam continuado ações baseadas na compartimentação do conhecimento e na visão setorializada de políticas públicas. Na prática, apesar da reunião de servidores municipais altamente qualificados em um mesmo espaço físico, a CAP não teria logrado êxito em realizar o projeto do licenciamento unificado, uma vez que os requerimentos de licenças, embora formalizados na central de integração, via protocolo da SEURB, também tramitavam pelas Secretarias Municipais, cada qual com diferentes procedimentos e exigências documentais, gerando retrabalhos e resultados que se afastaram dos objetivos estabelecidos pelo Decreto Municipal n. 80.510A/2014, sobretudo porque não havia um compartilhamento de informações e de atividades desenvolvidas entre os diversos setores envolvidos.

O item 27 do Apêndice A revelou, inclusive, que algumas Secretarias Municipais foram refratárias à cessão de servidores públicos para lotação na CAP, o que denota resistência à flexibilidade e à adaptabilidade que seriam necessárias à abertura da gestão pública para a abordagem intersetorial.

Cotejando-se as constatações acima descritas com o conteúdo dos itens 31, 32 e 33 do Apêndice A, percebe-se que os desafios relacionados ao funcionamento da CAP, apontados pelos participantes das reuniões, podem não ter sido causados

apenas pela especialização funcional da Administração Pública Municipal ou pela tecnocracia ainda muito presente no sistema de organização política do município.

É possível que o caso do supermercado tenha dado luz a um problema maior, que colocou a estrutura administrativa da CAP no centro das atenções, no entanto, urge considerar que ela é apenas um reflexo do modelo de gestão pública municipal, o qual é baseado nas premissas teórico-metodológicas da gestão estratégica aplicada à dinâmica política. Esta forma de gestão é marcada pela utilização da hierarquia como forma de organização, com predominância de mecanismos centralizados de tomada de decisões que limitam a informação, a comunicação e o compartilhamento de responsabilidades. Trata-se de uma racionalidade gerencial que busca a potencialização de resultados, no menor tempo possível, o que não se coaduna com a proposta de integração concebida para a CAP, que deveria ser alicerçada em execuções descentralizadas e em deliberações coordenadas e participativas.

Nesse sentido, quando os itens 35, 36, 37 e 38 do Apêndice A trouxeram à tona que a CAP estaria sendo tratada apenas como Câmara Técnica, sem liberdade de ação administrativa e com dificuldade para articulação intersetorial, o que fica esclarecida é a racionalidade instrumental do modelo de gestão pública do município de Belém, que dificulta a intersubjetividade, a informação e a comunicação entre os agentes públicos e entre estes e a sociedade civil, gerando relações sociais e organizacionais que não são baseadas em confiança mútua e cooperação, o que se reflete na produção de processos de licenciamento disfuncionais, com decisões sem coesão, que formam um arremedo jurídico e produzem o estado de exceção.

Os artigos 1º e 2º do Decreto Municipal n. 80.510A/2014, que dispõem sobre os objetivos da CAP, não tratam de modo evidente sobre o propósito de unificar o licenciamento de empreendimentos de impacto, incluindo-se a etapa de tomada de decisão. Esta constatação abre margem para a interpretação de que a CAP pode ter sido concebida como uma estrutura administrativa subordinada, voltada apenas à integração de análises técnicas de diferentes pastas, para a otimização da tramitação de projetos específicos, mas sem atividade deliberativa (BELÉM, 2014). O que se mostrou primordial no texto da norma foi o fator tempo, como um fim em si mesmo, que justificaria ações e decisões ágeis, porém sem descentralização do poder político no processo decisório municipal.

Em que pese relevante o objetivo de tornar mais céleres e econômicos os processos de licenciamento no âmbito da CAP, visando o cumprimento do Princípio da Eficiência que norteia a Administração Pública, isso não significa renunciar à qualidade e ao rigor das análises técnicas e do processo de licenciamento, que são indispensáveis à vinculação jurídico-constitucional das decisões finais.

Sobre este assunto, interessante reproduzir dois trechos componentes dos argumentos encartados nos itens 40 e 41 do Apêndice A, nos quais o atendimento da legislação sobressai como um entrave apontado por representantes do Executivo Municipal: “[...] avaliar se irão flexibilizar ou seguir a lei” (MP-PA, 2018b, não paginado) e “[...] estão presos às previsões legais” (MP-PA, 2018b, não paginado). O primeiro discurso, no contexto em que realizado, revela uma tentativa de fazer a legislação municipal se subsumir ao caso concreto, e não o contrário. A proposição, todavia, significaria colocar interesses individuais acima dos interesses coletivos por meio de uma solução pragmática, sem que o Poder Público e o empreendedor se moldassem às regras jurídicas vigentes. Esta constatação é notória no argumento final transcrito no item 45 do Apêndice A, pelo qual o representante do empreendedor pleiteou que a regularização da obra fosse feita com rebaixamento da altura para 9,50 m, como autorizado no Alvará de Obra, e não para o gabarito normativo da área, que inviabilizaria o interesse privado na realização do projeto.

O segundo discurso, que foi utilizado com o intuito de apontar a existência de uma lacuna nos critérios objetivos de uso do solo estabelecidos para alguns modelos urbanísticos, no Anexo III da Lei Municipal n. 7.709/1994, no que diz respeito ao enquadramento de empreendimentos de uso comercial como médio ou grande porte, coloca em destaque a necessidade de (re)interpretação da legislação municipal. Não se pode analisar a situação fática pela mera literalidade do texto normativo, sem sopesar a finalidade da lei, sob pena de se causar contradições na aplicação concreta.

Os modelos urbanísticos para cada categoria de uso do solo previstos na Lei Municipal n. 7.709/1994 têm a finalidade de estabelecer limitações administrativas, de caráter social, para as construções novas, de maneira que seja preservada a harmonia volumétrica com o entorno do Centro Histórico de Belém e com o aspecto morfológico de conservação do conjunto arquitetônico tombado, aspectos que compõem as concepções de função social da propriedade e da cidade.

Os parâmetros aplicados, pelo município de Belém, para a definição do porte de um empreendimento são baseados na área do lote destinado a receber a edificação. Nos termos do Anexo IX do Plano Diretor (Lei Municipal n. 8.655/2008), no Setor III da ZAU 7, a atividade econômica de comércio atacadista e varejista só pode ser desenvolvida nos modelos M17A e M21A que, de acordo com o Anexo III da Lei Municipal n. 7.709/1994, correspondem a empreendimentos de pequeno e médio porte, respectivamente. A área mínima do lote estabelecida para o modelo de uso comercial M17A é 125 m² (pequeno porte), ao passo que a área mínima do lote para o modelo M21A é 250 m² (médio porte). Os modelos de uso comercial para empreendimentos de grande porte devem ter área mínima de 600 m², 2.000 m² ou 7.000 m², conforme o caso, todavia não são aplicáveis ao entorno do Centro Histórico.

Embora a Lei Municipal n. 7.709/1994 não tenha indicado, expressamente, a relação entre as áreas mínima e máxima para os modelos M17A e M21A, isso não impede o enquadramento adequado, porque pode ser considerada como baliza a área mínima do porte subsequente ao analisado. Sendo assim, se uma área de 250 m² levaria ao enquadramento de médio porte, significa dizer que será classificado como empreendimento comercial de pequeno porte uma área entre 125 e 249,99 m². Na mesma linha de raciocínio, se 600 m² é a área mínima para empreendimento comercial de grande porte, então será classificado como de médio porte um lote entre 250 e 599,99 m². Trata-se de uma interpretação teleológica e sistemática da Lei Municipal n. 7.709/1994, que leva em consideração o contexto normativo e a finalidade social objetivada.

Outra questão é que o Anexo IX do Plano Diretor não previu exceções de uso aos modelos permitidos nos três setores da ZAU 7 da mesma forma como fez, expressamente, no Anexo X, em relação às demais zonas urbanas do território. Isso ocorreu porque o conteúdo da Lei Municipal n. 7.709/1994 que trata dos parâmetros urbanísticos aplicáveis à ZAU 7 referem-se a um tecido urbano que não incluía a atual área do Portal da Amazônia.

A título de exemplo, o parâmetro do afastamento (frontal e lateral) para terrenos na área é zero, segundo a norma municipal, porque eles precisam estar no alinhamento, como estão os demais prédios de pequeno e médio porte localizados nos bairros da Cidade Velha e da Campina. Este parâmetro urbanístico não é aplicável para prédios de grande porte, razão pela qual, entre outros motivos, eles não são

compatíveis com a ZAU 7. Uma compreensão equivocada da lei tem produzido o discurso reiterado de que edificações no entorno do Centro Histórico não precisam manter os afastamentos frontal e lateral dos limites dos seus terrenos, porém isso se chama afastamento livre, que é diferente de afastamento zero.

Como explicado alhures, aquele espaço passou por uma intervenção urbana municipal entre 2006 e 2012, antes disso era zona alagada pelo rio Guamá e ocupado informalmente. A rua de acesso à orla sequer existia, tendo sido criada por desmembramento do lote onde foi implantado o empreendimento estudado. Observa-se, portanto, que o caso estudado coloca em holofote uma série de questões técnicas que envolvem hermenêutica e interpretação jurídica.

Na ZAU 5, por exemplo, contígua à ZAU 7, todos os modelos de comércio atacadista e varejista na faixa coincidente com a Orla Setor A1, no trecho implantado da orla do Portal da Amazônia, são proibidos. Também são proibidos estes modelos na ZAU 4, na faixa sobreposta com ZEIA, que abrange a Orla Setor A1 e se estende até o município de Ananindeua (PA). Se for realizada uma interpretação literal do Anexo IX do Plano Diretor, a conclusão será que não há nenhuma exceção de uso na ZAU 7. Ocorre que os critérios definidos para os modelos urbanísticos precisam ser vistos como pontos de partida da interpretação, pois é necessário confrontá-los com o contexto normativo e a realidade social.

Nesse sentido, considerando a situação fática semelhante na ZAU 4 e na ZAU 5, em relação especificamente à faixa sobreposta com a Orla Setor A1, embora não haja literal descrição de usos proibidos na ZAU 7, pode-se aplicar a analogia como instrumento de integração do direito, de maneira a se prevenir antinomias no que diz respeito a valores, finalidades e sentidos presentes na moldura normativa do Plano Diretor de 2008. Não se pode enxergar a questão somente pela ótica do zoneamento, porque isso levaria a uma aplicação contraditória da norma em uma mesma faixa do território (orla da cidade). É necessário ponderar os objetivos e as diretrizes estabelecidos pelo Plano Diretor de 2008 para o zoneamento especial do território, delimitado no Anexo VI da norma municipal, onde tem-se que a orla continental do rio Guamá situa-se em uma ZEIA, sendo de interesse para recuperação urbanística, paisagística e do patrimônio arquitetônico.

No caso estudado, o lote onde seria construído o supermercado apresentava área de 31.253,83 m². Tendo em vista a lacuna normativa apontada no item 41 do

Apêndice A, se for aplicada interpretação literal da Lei Municipal n. 7.709/1994, o empreendimento comercial poderia ser enquadrado como de qualquer porte, o que seria ilógico, porém foi este raciocínio que subsidiou a retórica de que não haveria como determinar o porte correto do projeto licenciado.

Um outro ponto importante reside na diferença conceitual entre área do terreno e área construída. No caso estudado, os instrumentos das licenças ambientais e a licença urbanística concedidas no licenciamento preventivo não só apresentaram divergência de área como também um problema relacionado à compatibilização entre normas ambientais e urbanísticas locais aplicáveis para a definição do porte e do potencial poluidor de empreendimentos de impacto.

A Resolução n. 002/2007 do Conselho Municipal de Meio Ambiente adota área útil por metro quadrado (AUM) como medida para o enquadramento de supermercados, portanto leva em consideração toda a área necessária e utilizada para o funcionamento da atividade, a exemplo de escritório (setor administrativo), depósitos, áreas de manobra, áreas de armazenamento e tratamento de resíduos etc. Esta questão técnica é relevante porque o cálculo dos parâmetros previstos na Lei Municipal n. 7.709/1994 leva em consideração elementos de toda a fase de operação – como por exemplo restrições de estacionamento, áreas permeáveis, áreas de carga e descarga – não apenas da construção ou instalação da loja. Se o enquadramento for realizado com base apenas na área construída da loja, ele não refletirá o real porte do empreendimento, o que poderá comprometer a correta identificação do modelo urbanístico e a verificação da sua (in)compatibilidade com o zoneamento municipal.

No caso estudado, as licenças ambientais registraram enquadramento do projeto como porte E que, de acordo com a Resolução n. 002/2007 do Conselho Municipal de Meio Ambiente, aplica-se a empreendimento com mais de 30.000 m². É provável que a definição tenha ocorrido com base na área total do terreno (31.253,83 m²), porém, contraditoriamente, a Licença Prévia registrou “área” de 47.506,67 m², enquanto a Licença de Instalação registrou “área” de 13.874,00 m², sem precisar a que tipo de área cada uma se referia. A licença urbanística trazia menção à área total do terreno, mas o alvará indicou aprovação de obra com área de 14.662,95 m².

A área total do terreno, necessária e efetivamente utilizada na fase de operação, sugere que o enquadramento correto do empreendimento, pela norma ambiental, seria como grande porte, por isso classificado no porte E, mas isso tornaria

o projeto incompatível com os modelos urbanísticos permitidos na ZAU 7. Se for tomada como referência a área útil do projeto, a classificação do empreendimento como médio porte produz uma incoerência com o enquadramento no porte E. Esta constatação independe da retórica sobre previsão ou não previsão de área máxima do lote na Lei Municipal n. 7.709/1994. Observa-se, portanto, que não se sustenta a classificação como médio porte, quando é feita uma adequada leitura das normas municipais ambientais e urbanísticas.

De qualquer modo, ainda que pudesse ser enquadrado como médio porte para acomodação na ZAU 7, o projeto seria incompatível com o zoneamento especial (ZEIA) e com os aspectos morfológicos protegidos pela Lei Municipal n. 7.709/1994, que não são suscetíveis de flexibilização em sede de licenciamento preventivo e corretivo. Se a volumetria de uma determinada edificação apresenta característica de horizontalidade isso não implica, automaticamente, em ausência de impacto negativo na paisagem urbana, porque na análise da ambiência é preciso ponderar também se a construção nova apresenta similaridade com a volumetria dos edifícios vizinhos. As Fotografias apresentadas nesta tese, sem dúvida, auxiliam nesta visualização.

É por essa razão que o argumento presente no item 40 do Apêndice A, conclui que “[...] se forem adentrar no mérito da morfologia, o empreendimento terá que ir embora” (MP-PA, 2018b, não paginado). Foi precisamente com base neste discurso que o participante da reunião questionou, ao representante do Ministério Público Estadual, se os órgãos licenciadores deveriam flexibilizar ou aplicar a legislação municipal, no caso específico do supermercado.

Em que pese os textos do Plano Diretor e da Lei Municipal n. 7.709/1994 possam ser aprimorados durante o processo de revisão das normas municipais, a comparação da lei a uma “prisão”, no item 41 do Apêndice A, evoca a necessidade de se discutir, juridicamente, o caráter vinculado da licença urbanística, porque, em uma perspectiva de legalidade-juridicidade, a vinculação do ato administrativo deve ser ao ordenamento jurídico como um todo, nele incluída a Política de Desenvolvimento Urbano, o que possibilita juridicamente que o Executivo Municipal recuse a concessão de um alvará de obra para construção civil, mesmo quando, em tese, o uso pretendido pelo particular seja compatível com as diretrizes da zona urbana de implantação do projeto estabelecidas na lei em sentido estrito.

Ao contrário do que o caso estudado revelou, a atuação do agente público não é totalmente engessada, a ponto de obrigá-lo a conceder uma licença urbanística para projeto de construção sobre o qual pairam dúvidas no que tange ao interesse coletivo, por se vincular a uma legislação anacrônica (SIQUEIRA, 2018, p. 226). Em que pese não seja discricionário, o ato de concessão de uma licença urbanística é complexo, porque envolve análise não apenas de normas infraconstitucionais locais, mas também uma ponderação de princípios constitucionais, entre os quais o da função social da propriedade (CF, art. 170, III), o do meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225) e o da livre iniciativa (CF, art. 170). Nesse sentido, a “[...] existência de entendimentos particulares sob o alcance da norma de Direito Público foge à mera literalidade da lei” (SIQUEIRA, 2018, p. 226).

Ampliando-se o olhar para além da legalidade formal, pode-se compreender a licença urbanística no contexto do projeto político de desenvolvimento territorial, que permite a discussão das condições de análise no caso concreto, inclusive por meio de mecanismos de controle de legalidade da atividade de licenciamento, via gestão democrática da cidade.

Esta perspectiva pressupõe uma revisão da natureza jurídica da licença urbanística, tendo como fundamento a Constituição Federal de 1988, de modo a se afastar a ideia arraigada de inevitabilidade na concessão de alvarás de obra, que tem justificado a tomada de decisões prejudiciais aos interesses coletivos expressos no instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. A busca da vinculação jurídico-constitucional agregaria maior qualidade e segurança jurídica à atividade administrativa de licenciamento de empreendimentos de impacto, sobretudo porque adicionaria o elemento democrático da participação cidadã na discussão do projeto e na tomada de decisão, como condição de legitimidade dos atos de concessão das licenças ambientais e urbanísticas.

Os argumentos finais presentes nos itens 27 e 37 do Apêndice A indicam, juntos, que a análise técnica de Estudos de Impacto de Vizinhança, na CAP, por sua natureza e complexidade, requeria maior dedicação do corpo técnico, o que tornaria o processo de licenciamento mais demorado, a ponto de a grande demanda de serviços dificultar até mesmo o tempo disponível das equipes para a elaboração de um regimento interno que viria melhorar o seu próprio trabalho.

O argumento acima sugere que as condições concretas para a realização das atribuições da CAP não deviam favorecer o cumprimento do prazo máximo de seis meses para a conclusão dos processos de licenciamento ambiental, estabelecido pelo Decreto Municipal n. 52.927/2007. Ocorre que, por via de regra, todos os processos de licenciamento distribuídos para a CAP seriam referentes a empreendimentos de impacto, os quais teriam que apresentar estudos técnicos intrincados, com abordagem multidisciplinar, como o EIA e o EIV, e estariam sujeitos a discussões públicas, com todas as garantias inerentes ao direito de acesso à informação e à participação cidadã, o que sempre demandaria uma complexa gestão de processos e tempo.

Apesar do volume de trabalho transferido à CAP, o Decreto Municipal n. 80.510A/2014 não previu um período de transição que propiciasse a implantação gradual do modelo do licenciamento integrado na estrutura administrativa, nem mesmo dispôs sobre como ficaria a reorganização dos órgãos licenciadores que a constituiriam de forma permanente ou eventual. Também não foram previstos indicadores objetivos de desempenho para nortear as atividades do sistema municipal de licenciamento. Isso indica que não houve um planejamento para a implantação, no município, do processo de licenciamento unificado.

Diante das evidências trazidas à lume, é necessário perquirir em que medida a CAP foi dotada, pelo Executivo Municipal, de suporte organizacional, infraestrutura, meios e recursos (tecnológicos, orçamentários e humanos) suficientes e adequados, considerando o nível de dificuldade das atividades desenvolvidas. A resposta a esta questão pode indicar uma opção política, pois é possível que haja uma racionalidade instrumental na falta de regulamentação interna e de aparelhamento da CAP, o que amplia a reflexão para além da análise da (in)efetividade do licenciamento urbanístico-ambiental.

Se o modelo de licenciamento unificado concebido pelo município de Belém não levou, na práxis, à melhoria no desempenho organizacional e ao aprimoramento dos instrumentos jurídicos que, a rigor, deveriam estar voltados à realização de desenvolvimento territorial em bases democráticas e sustentáveis, há que se questionar para que e para quem está servindo a manutenção do *status quo* que subverte o sentido integração, na medida em que valoriza mais o resultado formal do que a qualidade do processo como um todo.

Como resultado dos problemas procedimentais revelados pelas investigações do Ministério Público do Estado, restou confirmado que, no caso estudado, a tomada de decisão, pelo Executivo Municipal, ocorreu de forma centralizada e fragmentada, sem efetiva integração das análises técnicas realizadas pelos órgãos licenciadores, no âmbito da CAP, e sem alinhamento entre as deliberações setoriais, conforme evidenciam os itens 1, 2, 3, 4, 11, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 29, 31, 32, 33, 35, 36 e 37 do Apêndice A.

A concessão simultânea das licenças ambientais e da licença urbanística, sem publicização de um relatório do EIV e dos pedidos realizados pelo interessado e, ainda, sem prévia discussão do projeto do empreendimento com a coletividade, seja em audiência seja em consulta pública, corroboram que as decisões finais foram tomadas de maneira tecnocrática, com base apenas a ótica interna do Poder Público.

Com efeito, o caso estudado evidenciou marcadores do modelo da gestão estratégica, na medida em que poderes e interesses público-estatais e econômicos invisibilizaram e não empoderaram a sociedade civil na gestão urbana e na defesa do meio ambiente, já que não houve acesso à informação e participação cidadã nas discussões sobre o projeto licenciado. Restou confirmado que a cadeia decisória sobre a concessão das licenças ambiental e urbanística foi baseada apenas nos opinamentos técnicos de especialistas, excluída, contudo, a assessoria jurídica dos órgãos licenciadores. Foram considerados obrigatórios apenas os pareceres técnicos, mas dispensáveis, ou talvez não interessantes, os pareceres jurídicos.

Em relação às especificidades do caso observadas nas atas das reuniões do Ministério Público Estadual, os itens 1, 2, 3, 4, 5, 8, 12, 13, 14, 16, 22, 39, 40, 47, 48 e 49 do Apêndice A corroboraram que os órgãos licenciadores tiveram dificuldade para se adaptar às normas municipais sobre processo de licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimentos de impacto, nos moldes concebidos pelo Decreto Municipal n. 80.510A/2014. Houve iniciativa de transformar a CAP em uma ilha de excelência, com elevada capacidade técnica, no entanto faltou clareza sobre qual seria o seu papel institucional, as regras do seu funcionamento e como ela se articularia com diferentes Secretarias Municipais, visando a realização de análises técnicas integradas e a tomada de decisões alinhadas, que incluíssem a produção interna da sociedade, na busca de uma maior legitimidade dos atos administrativos.

Por fim, confirmou-se que o processo de licenciamento urbanístico-ambiental do caso estudado afastou-se das políticas urbana e ambiental de Belém, assim como de uma vinculação jurídico-constitucional dos fatos, favorecendo a prevalência do interesse privado sobre o interesse público-coletivo. Destarte, em que pese o projeto do empreendimento tenha sido formalmente aprovado pelo Executivo Municipal, constatou-se a ocorrência de vícios substanciais, de natureza material e processual, nos licenciamentos examinados, os quais produziram o cancelamento dos atos decisórios finais por ofensa a normas de ordem pública e de interesse social.

Uma das mais importantes contribuições resultantes das análises realizadas nos Inquéritos Cíveis n. 000044-113/2018 e n. 000030-113/2018 foi a elaboração de um Termo de Referência específico para guiar o refazimento do Estudo de Impacto de Vizinhança, que seria reapresentado à CAP em etapa de regularização ambiental e urbanística do empreendimento, como indicam os argumentos citados nos itens 18 e 22 do Apêndice A.

Em 19 de dezembro de 2018, por meio do ofício n. 1421/2018/PGM/P.Cível, a Procuradoria Geral do Município encaminhou ao Ministério Público Estadual uma via do novo Termo de Referência, informando que ele daria início ao licenciamento corretivo, cujo processo seria analisado de forma integrada pela Câmara Técnica da CAP. Desde o título do documento, o Termo enfatizou que o projeto tinha por escopo orientar a análise do projeto de um empreendimento comercial em lote urbano localizado no Setor III da ZAU 7 e em ZEIA, na Orla Setor A1 do território municipal (MP-PA, 2018a, não paginado).

Na primeira seção, o Termo de Referência apresentou parâmetros gerais que deveriam ser observados pelo interessado, deixando claro que as soluções técnicas propostas no projeto deveriam ser flexíveis às recomendações técnicas porventura determinadas pelos órgãos licenciadores, a partir da análise dos impactos negativos e positivos da obra e da atividade, nas fases de instalação e de operação. Outras questões ressaltadas foram a possibilidade de fixação de medidas e a necessidade de indicação de alternativas locacionais e tecnológicas viáveis economicamente, considerando o menor impacto sobre a vizinhança do empreendimento (MP-PA, 2018a, não paginado).

O Termo de Referência realçou, ainda, que deveria ser esclarecida a abordagem metodológica do Estudo de Impacto de Vizinhança, de modo que as

informações e os dados utilizados nos diagnósticos urbanístico e ambiental das áreas de influência direta e indireta do empreendimento fossem atualizados, referenciados e justificados. O relatório deveria ser apresentado em linguagem acessível para possibilitar a consulta pública e o entendimento do estudo técnico (MP-PA, 2018a, não paginado).

De maneira sucinta, todos os aspectos identificados como ausentes, inconsistentes ou insuficientes no primeiro EIV foram pormenorizados no novo Termo de Referência para serem aprimorados pelo empreendedor. Assim, em relação à estrutura e ao conteúdo do EIV, foram estabelecidas exigências detalhadas para os seguintes aspectos: localização do projeto; informações fundiárias sobre o lote e a área urbana; histórico do empreendimento; alternativas locacionais; objetivos do empreendimento e sua relevância econômica, social e política para as esferas municipal, regional e estadual; justificativas para realização do projeto (técnica, econômica, socioeconômica, urbanística e ambiental); legislação aplicável; planos e programas governamentais em desenvolvimento, propostos ou em implantação na área de influência; caracterização do empreendimento; área do projeto e área de influência; diagnósticos socioambiental e urbanístico; análise de impactos negativos e positivos; programas de controle e monitoramento; prognóstico e conclusão (MP-PA, 2018a, não paginado).

O novo Estudo de Impacto de Vizinhança (datado de maio de 2019) foi apresentado à Procuradoria Geral do Município no dia 14 de junho de 2019, gerando o processo administrativo n. 3650/2019, que tinha como interessada a mesma pessoa jurídica solicitante das licenças canceladas em 2018. Após recebê-lo e analisá-lo detidamente, a Câmara Técnica da CAP apresentou o Parecer Técnico n. 083/2019/CAP/PMB, de 30 de agosto de 2019 (BELÉM, 2019c), que deu início ao processo de licenciamento corretivo, desenvolvido nos autos do processo originário de licenciamento ambiental n. 3482/2017, em que pese a análise do EIV tenha ocorrido no apenso processo administrativo n. 3650/2019.

No dia 3 de setembro de 2019, o Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar, do Ministério Público do Estado, apresentou ao 3º cargo da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém a Análise Técnica n. 700/2019 referente ao novo Estudo de Impacto de Vizinhança. Na conclusão técnica, foi apontado que o estudo levou em consideração o projeto sem

alteração da altura alcançada por ocasião do embargo da obra (12,55 m), o que seria um ponto de ilegalidade. Além deste parâmetro urbanístico, precisaria ser esclarecido o índice de permeabilidade, pois não teria sido especificado o pavimento que seria utilizado na área do estacionamento descoberto; e o número de vagas de cargas e descargas contempladas no projeto, tendo em vista o potencial de impacto no trânsito (MP-PA, 2018b, não paginado).

A Análise Técnica n. 700/2019 apresentou, a título complementar, opinamento para subsidiar a tomada de decisão administrativa sobre compensação e mitigação dos impactos negativos identificados. No que tange à compensação pelo extrapolamento do gabarito, foi sugerida a aplicação de recursos financeiros em projetos estruturantes que pudessem beneficiar a população localizada no entorno do empreendimento. Em relação ao impacto visual da obra na paisagem, sugeriu-se a correção da cor aplicada na fachada (laranja), a substituição de muro cego por grades, aplicação de paisagismo com jardim suspenso, na vedação lateral à via de acesso à orla do Portal da Amazônia, e arborização interna e externa do lote. Por fim, sugeriu-se a apresentação de um plano de gerenciamento de impactos no trânsito e na mobilidade urbana que seriam provocados no entorno do empreendimento, durante a sua operação (MP-PA, 2018b, não paginado).

No dia 6 de novembro de 2019, a CAP encaminhou ao 3º cargo da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém o Ofício n. 004/2019/CAP/PMB, por meio do qual apresentou esclarecimentos sobre o Parecer Técnico n. 083/2019/CAP/PMB. No documento, a CAP informou que o empreendedor teria sido cientificado a cumprir exigências, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento do Termo de Notificação n. 035/2019, relacionadas à entrega de documentos complementares e à reapresentação do Plano de Controle Ambiental. Por fim, aduziu que a CAP havia exigido, entre outras medidas, a realização de uma audiência pública com participação do Ministério Público, da sociedade civil organizada, da Prefeitura Municipal de Belém e da comunidade em geral (MP-PA, 2018b, não paginado).

No supracitado Termo de Notificação, anexado ao ofício, observou-se que a comunicação expedida pela CAP foi dirigida a uma pessoa jurídica filial da sociedade anônima integrante do grupo econômico do ramo de supermercados atacadista-varejista, aberta em 21 de março de 2018, no endereço do empreendimento, e não à

pessoa jurídica que havia figurado como requerente das licenças corretivas ou à matriz da sociedade anônima, o que reforçou a confusão empresarial verificada no licenciamento preventivo.

Poucos dias depois, em 26 de novembro de 2019, o empreendedor encaminhou ao 2º e 3º cargos da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém um convite de audiência pública que seria realizada no dia 17 de dezembro de 2019, das 18 às 22 horas, em um estabelecimento comercial localizado no bairro da Cidade Velha, cuja temática seria o licenciamento ambiental do empreendimento (MP-PA, 2018b, não paginado).

O convite informou, adicionalmente, que o licenciamento era objeto de análise no processo administrativo n. 3650/2019, em trâmite na SEMMA, e que toda a documentação sobre ele poderia ser consultada pelo Sistema Integrado do Ministério Público - SIMP, no âmbito do procedimento administrativo n. 000044-113/2018. No convite, não foi informado o processo originário n. 3482/2017, onde poderia ser acessado o relatório do Estudo de Impacto de Vizinhança e se houve publicação de uma convocação da audiência pública no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação local (MP-PA, 2018b, não paginado).

Entre dezembro de 2019 e junho de 2020, verificou-se uma estabilização nas investigações realizadas no âmbito do inquérito civil n. 000030-113/2018, período que coincidiu com os primeiros meses da pandemia do Covid-19 e com o arquivamento das investigações desenvolvidas no bojo do inquérito civil n. 000044-113/2018. Neste ínterim, verificou-se que não foi solicitado pelo *parquet* estadual, nem apresentado espontaneamente pelo empreendedor, documentos comprobatórios da realização da audiência pública que havia sido agendada para o dia 17 de dezembro de 2019.

A despeito da falta de evidência documental nos autos do inquérito civil, confirmou-se pelo argumento descrito no item 49 do Apêndice A e por informação contida no processo administrativo n. 3650/2019, adiante narrado, que a reunião foi realizada pelo empreendedor, mas não estaria sendo considerada válida como audiência pública, no entendimento da CAP, porque não teria havido o comparecimento de representantes do Executivo Municipal e do Ministério Público do Estado. O argumento não fez menção a outros requisitos que deveriam ter sido preenchidos para a validade de uma audiência pública e ter sido comprovados nos autos dos processos de licenciamento corretivo.

Depois da reunião institucional ocorrida no dia 9 de julho de 2020, cujos principais fragmentos foram citados nos itens 47, 48 e 49 do Apêndice A, sobreveio a finalização das diligências investigatórias promovidas pelo 2º cargo da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém, uma vez que restaram suficientemente esclarecidos os fatos apurados no bojo do procedimento administrativo n. 000030-113/2018, como a seguir narrado.

3.3.1.1 Ilegalidades (in)aceitáveis: o desfecho das investigações do Ministério Público do Estado do Pará

Após mais de dois anos de investigações que levaram à coleta de vasta documentação e de elementos de informação suficientes, o 2º cargo da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém, no uso de sua independência funcional, formou o seu livre convencimento sobre o caso, baseando-se, sobretudo, em dois documentos de suporte: a Análise Técnica n. 700/2019, sobre o novo Estudo de Impacto de Vizinhança, e a Análise Técnica n. 561/2020, sobre os documentos trasladados aos autos da Ação de Improbidade Administrativa, ambas elaboradas pelo Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar, do Ministério Público do Estado (MP-PA, 2018a, não paginado).

Assim, no dia 20 de outubro de 2020, a 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém em conjunto com a 2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa de Belém, na qualidade de intervenientes/anuentes, firmaram um Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta, também denominado Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, com representantes da SEURB, da FUMBEL, da CAP e do empreendedor (sociedade anônima integrante de grupo econômico do ramo de supermercados atacadista-varejista), visando a regularização do empreendimento (MP-PA, 2018a, não paginado).

Não participaram da assinatura do TAC a pessoa jurídica que requereu formalmente as licenças ambientais e urbanística no processo de licenciamento preventivo e corretivo, tampouco as pessoas incluídas no polo passivo da Ação de Improbidade Administrativa. Como exposto abaixo, o conteúdo do TAC seguiu em direção oposta ao que havia sido ponderado nos itens 11 e 12 do Apêndice A, não se

resumindo a estabelecer modos de fazer, prazos e formas de cumprimento de obrigações para a regularização jurídica do empreendimento.

No preâmbulo do Termo de Ajustamento de Conduta foram descritas treze considerações que embasaram a escolha da medida extrajudicial, em detrimento da propositura de ação judicial. Entre as razões apontadas no documento, que estavam relacionadas às inconsistências de natureza urbanística e ambiental constatadas nos autos do processo de licenciamento do empreendimento, duas merecem ser citadas, porque justificaram a decisão ministerial de promover a regularização jurídica da obra.

CONSIDERANDO a irreversibilidade do gabarito executado, posto que a demolição do empreendimento proporcionaria mais danos, do que benefícios, no que tange aos aspectos socioeconômicos, tendo em vista às [sic] expectativas de geração de emprego e renda para a região, bem como a demanda de consumo da população do entorno para a aquisição de produtos em supermercado na modalidade atacadista, nos termos do que dispõe o art. 19, § 3º, do Decreto n. 6.514/2008;

CONSIDERANDO que a demolição impediria a efetivação de um empreendimento que é importante como fonte de geração de emprego e renda e que as regras jurídicas não devem ter interpretações puramente literais, mas sistemáticas sempre em observância as [sic] finalidades de promover o bem estar social e às exigências de atender o bem comum, nos termos do artigo 8º do Código de Processo Civil Brasileiro;

CONSIDERANDO que os demais parâmetros urbanísticos como taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, índice de ocupação transversal, afastamentos frontal, laterais e de fundos, foram atendidos pelo projeto com a devida constatação “in loco” da obra por parte do Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar deste órgão ministerial (MP-PA, 2018a, não paginado, grifos do autor).

O texto trazido à colação evidencia que o pressuposto técnico do TAC foi o aspecto econômico da adaptação da obra embargada aos parâmetros normativos estabelecidos pelo Plano Diretor e pela Lei Municipal n. 7.709/1994. O fator social⁴⁸ foi usado como argumento para explicar a irreversibilidade da obra executada, mas não foram tecidas considerações sobre alternativas tecnológicas para o rebaixamento do gabarito a 7 m, como estabelecido pela legislação municipal, ou a 9,50 m, nos termos pleiteados pelo empreendedor, como indicado nos itens 45 e 48 do Apêndice A. Também não foi sopesada a alternativa locacional indicada no EIV de maio de 2019.

⁴⁸ No contexto histórico em que firmado o TAC, a pandemia do Covid-19 havia complexificado o cenário político, econômico e social do município de Belém, onde verificou-se graves impactos no mercado de trabalho, elevação da taxa de desemprego, aprofundamento de desigualdades, crescimento de tensões sociais e aumento dos níveis de pobreza.

De igual modo, não houve ponderação com o fato de o lote ser bem da União e ainda estar cadastrado na SPU sob a responsabilidade patrimonial de uma pessoa jurídica diferente da celebrante do acordo, cujo domínio útil poderia, a qualquer tempo, ter a sua inscrição revogada ou cancelada, por decisão motivada, observadas a conveniência e a oportunidade administrativas, hipótese em que o ocupante teria um prazo de trinta dias para comprovar a reversão dos danos ou adequação devida, como consequência da desocupação do imóvel, nos termos da Instrução Normativa n. 4, de 14 de agosto de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Sobre este aspecto, é interessante cotejar a perspectiva expressa no TAC com a justificativa técnica do empreendimento que foi descrita na página 37 do Estudo de Impacto de Vizinhança datado de maio de 2019, porque ela evidencia que o grupo econômico interessado na realização do projeto possuía um projeto arquitetônico com *layout* pré-determinado, que seria exequível apenas com gabarito acima de 9,50 m.

É padrão do grupo da sua identidade corporativa o uso de estrutura metálica, tanto nos pilares quanto nas vigas, o que acelera a construção da loja, diminuindo os impactos tradicionalmente causados pelas obras em estrutura convencional. Esta tecnologia possibilita menor geração de resíduo, pois as peças são produzidas conforme projeto e apenas montadas no local, com menor emissão de poeira, uma vez que sua composição não utiliza materiais particulados e os deslocamentos na montagem já são executados sobre o piso pronto. Também tem menor geração de ruído se comparada ao uso de concreto, pois ocorre pontualmente na junção das peças, durante as atracações e soldas e pelos deslocamentos dos equipamentos de apoio à montagem.

A utilização de concreto usinado na obra restringiu-se à infraestrutura. Para a fundação, definiu-se o uso de estaca broca, que não causa vibração, em substituição às estacas do tipo hélice contínua, opção original para o empreendimento.

Nas alvenarias, o uso do bloco de concreto traz o benefício da redução na produção de resíduos de construção, além de que o material inadequado ao uso – quebrado – pode ser reaproveitado na forma de agregado onde não houver função estrutural (BELÉM, 2019c, não paginado).

O trecho transcrito evidencia que o modelo construtivo utilizado pelo grupo econômico era tecnologicamente reversível, com baixo impacto ambiental e menor custo do que uma obra de construção civil convencional. Assim, existia solução técnica disponível para adequação do projeto ao gabarito normativo do Setor III da ZAU 7, caso restasse constatada a compatibilidade do empreendimento com a legislação municipal.

Em que pese as investigações realizadas no inquérito civil n. 000044-113/2018 tenham indicado que a obra produziu uma distorção do aspecto morfológico

de conservação do conjunto arquitetônico tombado, por não ter a edificação nova preservado a harmonia volumétrica com o entorno do Centro Histórico, tal como indicado nos itens 39 e 40 do Apêndice A, o TAC, em sentido contrário, considerou que o extrapolamento do gabarito não teria causado um impacto negativo significativo na ambiência da área, logo não teria ocorrido um comprometimento das finalidades dos modelos urbanísticos e da proteção da área. Ademais, o Estudo de Impacto de Vizinhança teria trazido elementos suficientes para que fossem sanadas as pendências e inconsistências verificadas no processo de licenciamento urbanístico-ambiental do empreendimento (MP-PA, 2018a, não paginado).

A Cláusula Primeira do TAC apresentou reconhecimento da Compromissária de que foi a responsável pela realização dos estudos técnicos utilizados no licenciamento urbanístico-ambiental e, ainda, pela construção do empreendimento em desacordo com a legislação municipal, motivo pelo qual assumiu obrigações, como condicionantes ao recebimento de novas licenças, nas Cláusulas Segunda a Quinta, de promover adequações no projeto para torná-lo compatível com critérios de recuperação urbanística e paisagística da zona de orla, em sede de licenciamento corretivo, no âmbito da CAP (MP-PA, 2018a, não paginado).

Na Cláusula Sexta, a Compromissária assumiu a obrigação de realizar todas as alterações construtivas no projeto que fossem determinadas pela CAP, para fins de plena regularização da obra, com base nos parâmetros técnicos descritos no Estudo de Impacto de Vizinhança. Na Cláusula Sétima, a título de compensação ambiental, obrigou-se a pagar a quantia total de um milhão e quinhentos mil reais, da qual $\frac{2}{3}$ seriam destinados à Prefeitura de Belém para serem aplicados exclusivamente na área de entorno do estabelecimento, por meio de obras ou serviços, e $\frac{1}{3}$ seria destinado ao fundo de reaparelhamento do Ministério Público do Estado do Pará (MP-PA, 2018a, não paginado).

Em relação às obrigações assumidas pelo município de Belém, por meio da SEURB, da FUMBEL e da CAP, as Cláusulas Oitava a Décima estabeleceram obrigação de que fossem emitidos pareceres técnicos conclusivos sobre a (des)aprovação das alterações propostas pelo empreendedor, com base no Estudo de Impacto de Vizinhança devidamente adequado às exigências de complementação, após o que, caso totalmente aprovado o projeto, deveriam ser cancelados os embargos impostos e concedido o Alvará de Obra, para retomada dos serviços de

construção civil, sob monitoramento e fiscalização municipal (MP-PA, 2018a, não paginado).

No que diz respeito às obrigações assumidas pelos intervenientes/anuentes, por meio dos cargos das Promotorias de Justiça que subscreveram o acordo, as Cláusulas Décima Primeira e Décima Segunda indicaram que o Ministério Público do Estado fiscalizaria o regular cumprimento do TAC, com apoio da equipe técnica do *parquet* (MP-PA, 2018a, não paginado). As Cláusulas Décima Terceira e Décima Quarta, por sua vez, trouxeram o seguinte conteúdo:

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA: O Ministério Público reconhece a possibilidade de manutenção do empreendimento na forma como foi construído – com extrapolação do limite de gabarito previsto no Anexo IX da Lei n. 8.655/2008, que remete aos Anexos III e IV da Lei n. 7.709/1994 - Lei do Centro Histórico – por não existir impacto negativo significativo na ambiência da área, bem como reconhece que foram feitas audiências públicas pelo empreendedor que ficam plenamente convalidadas por este instrumento.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA: A homologação do presente acordo se fará no bojo do processo de Improbidade Administrativa existente (processo n. 0826676-91.2019.8.14.0301) e ocasionará a extinção do referido processo, considerando as razões expostas pelos réus em sede de defesa preliminar e as medidas estabelecidas no presente ajuste para regularização do empreendimento (MP-PA, 2018a, não paginado, grifos do autor).

A Cláusula Décima Quinta estabeleceu em um quadro os prazos acordados para cada obrigação assumida, que previam como regra geral quinze dias ao empreendedor, a contar da assinatura do TAC, e quinze dias aos órgãos licenciadores, a contar da apresentação do projeto modificado pelo interessado. A referida cláusula também previa dois dias para o pagamento da compensação ambiental e cento e oitenta dias para executar as alterações construtivas porventura aprovadas pelo Executivo Municipal, em ambas as situações a contar do recebimento do Alvará de Obra e da Licença de Instalação. Por fim, após a emissão de parecer conclusivo da CAP, no prazo de um dia deveria ser promovido o cancelamento dos embargos e a concessão das licenças ambiental e urbanística (MP-PA, 2018a, não paginado).

Por fim, as Cláusulas Décima Sexta a Vigésima previram repercussões relacionadas ao descumprimento do TAC, cabendo destaque à Cláusula Décima Sétima, segundo a qual o cumprimento do acordo não dispensaria o empreendedor Compromissário de satisfazer qualquer exigência estabelecida na legislação federal, estadual ou municipal (MP-PA, 2018a, não paginado).

A Cláusula Décima Terceira chamou atenção porque reconheceu a realização de mais de uma audiência pública sobre o empreendimento, sem que tenham sido indicadas informações sobre quando e onde teriam ocorrido ou, ainda, quais requisitos legais não teriam sido cumpridos e que estariam sendo convalidados. Outrossim, não foram apresentadas motivação e fundamentação jurídica para a consideração de vícios como sanáveis, nem tecidas considerações sobre eventual prejuízo da convalidação a direitos difusos, como determina o artigo 50 da Lei n. 9.784/1999 (lei do processo administrativo federal) que é subsidiariamente aplicável aos processos administrativos de licenciamento na esfera municipal.

Vale lembrar que a Análise Técnica n. 642/2018, produzida pelo Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar do *parquet* estadual, e a Recomendação Conjunta n. 002/2018 - MP-2PJMA/PC/HU-BEL, expedida pelo Ministério Público do Estado do Pará e pelo Ministério Público Federal, haviam apontado, no início das investigações ministeriais, a necessidade de realização de audiência pública, a qual foi reiterada, no encerramento das diligências promovidas pelo 2º cargo da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém, por meio dos argumentos citados no item 49 do Apêndice A.

Tendo em vista a celebração do TAC nos moldes supracitados, foi promovido o arquivamento do inquérito civil n. 000030-113/2018. O acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas no acordo passaram a ocorrer no bojo do procedimento administrativo n. 000067-113/2020, instaurado por meio da Portaria n. 029/2020, no dia 26 de novembro de 2020 (MP-PA, 2020, não paginado).

Em 9 de novembro de 2020, o Município de Belém juntou o TAC aos autos da Ação de Improbidade Administrativa, requerendo a homologação judicial e a extinção do processo com julgamento do mérito, em virtude da transação. No dia 28 de novembro de 2020, um despacho judicial determinou a manifestação do Ministério Público Estadual sobre o TAC. Após manifestação ministerial, em 8 de junho de 2021, o juízo da 2ª Vara da Fazenda de Belém decidiu pela rejeição da homologação do acordo, uma vez que não teria sido entabulado com os réus da Ação de Improbidade Administrativa. Além disso, a Cláusula Décima Quarta do TAC teria negado vigência ao acordo, por ter transferido a sua validade ao acatamento das razões expostas pelos réus em sede de defesa preliminar, o que não poderia vincular o juízo (TJ/PA, 2019).

Na data de encerramento da coleta de dados para a pesquisa, verificou-se que a Ação de Improbidade Administrativa teve prosseguimento regular, com tentativas de citação dos réus para apresentação de defesa preliminar. Em 22 de fevereiro de 2021, no contexto em que fora proferida a decisão de rejeição da homologação do acordo, a Defensoria Pública do Estado do Pará propôs Ação Civil Pública, processo judicial eletrônico n. 0812220-68.2021.8.14.0301, em trâmite na 2ª Vara da Fazenda de Belém, visando discutir a (des)conformidade legal do processo de licenciamento urbanístico-ambiental do empreendimento e do TAC.

Em sede de tutela de urgência, a Defensoria Pública Estadual requereu o embargo provisório da obra do empreendimento; a determinação ao Município de Belém, como obrigação de não fazer, de abster-se de conceder a Licença de Operação para o empreendimento; a suspensão da exequibilidade do TAC firmado no Ministério Público estadual cujo objeto é a regularização do licenciamento para conclusão das obras do empreendimento ora questionado e, por último, a determinação ao Município de Belém de juntada aos autos do inteiro teor do processo de licenciamento urbanístico n. 270/2016-CAP/SEURB, assim como do processo de licenciamento ambiental n. 3482/2017-SEMMA (TJ-PA, 2021a).

No mérito, em síntese, a Defensoria Pública Estadual postulou a adequação do empreendimento ao gabarito de 7 m; determinação para que a obra limite-se à área cuja propriedade ou posse legal seja comprovada; na impossibilidade de adequação do empreendimento às normas municipais, que sejam anuladas as licenças concedidas; realização de audiência pública para discussão dos estudos técnicos do projeto com a sociedade civil; adequação do empreendimento às deliberações contidas em manifestação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, do Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural e do Conselho de Desenvolvimento Urbano de Belém; e indenização por danos morais coletivos (TJ-PA, 2021a).

Com a propositura da Ação Civil Pública, que se encontrava ainda sem decisão final na data de encerramento da coleta de dados, o processo de licenciamento urbanístico-ambiental do empreendimento e o Termo de Ajustamento de Conduta ficaram *sub judice* no âmbito da 2ª Vara da Fazenda de Belém. Foi por este motivo que o Conselho Superior do Ministério Público determinou o retorno do inquérito civil n. 000030-113/2018 para ser arquivado na Promotoria de origem.

Pouco antes da promoção de arquivamento, a Comissão Estadual de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Pará havia encaminhado à 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém o Ofício n. 05/2020-CDUPU/OAB/PA, de 29 de outubro de 2020, por meio do qual solicitou a realização de audiência pública virtual, no âmbito do próprio Ministério Público Estadual, para discussão pública do EIV do projeto, como condição de legitimidade de eventual acordo extrajudicial ou concessão de licenças corretivas, em sede de regularização jurídica do empreendimento. Naquela ocasião, o TAC havia sido recém firmado com o município de Belém e o empreendedor, por isso o pleito de realização da audiência pública foi arquivado.

3.4 REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL: LICENCIAMENTO NEM PRÉVIO, NEM EFETIVO

O licenciamento corretivo do projeto estudado teve início em junho de 2019, a partir da apresentação do novo Estudo de Impacto de Vizinhança (datado de maio de 2019), desacompanhado de um Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV, que gerou o processo administrativo n. 3650/2019 (BELÉM, 2019c). Observou-se, desde logo, que a falta de um documento em linguagem inteligível e acessível para ampla publicização e consulta pública configurou desatendimento de uma das exigências listadas no Termo de Referência específico.

A regularização ambiental do projeto foi realizada nos autos do processo matriz de licenciamento ambiental n. 3482/2017, formalizado na SEMMA, ao passo que a regularização urbanística ocorreu no bojo do processo administrativo n. 7142/2020 (requerimento de Alvará de Obra), formalizado na SEURB em 23 de outubro de 2020, pela pessoa jurídica filial da sociedade anônima integrante do grupo econômico do ramo de supermercados atacadista-varejista que subscreveu o TAC.

Assim como a Análise Técnica n. 700/2019, que havia sido elaborada pelo Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar, do Ministério Público do Estado, o Parecer Técnico n. 083/2019/CAP/PMB, de 30 de agosto de 2019, reportando-se ao processo administrativo n. 3650/2019, detalhou para a Procuradoria Geral do Município as inconsistências que teriam sido detectadas na segunda versão do EIV, em comparação com o Termo de Referência refeito durante as investigações ministeriais.

A análise do estudo e da documentação complementar entregues pelo empreendedor foi realizada de forma integrada na CAP.

No Parecer Técnico n. 083/2019/CAP/PMB, entre os problemas observados na seção do EIV sobre informações do empreendimento e do lote, foi mencionada a reiteração da mesma pessoa jurídica como solicitante das licenças, a despeito da informação sobre a venda do domínio útil dos imóveis da União onde iniciada a instalação do empreendimento. A Superintendência do Patrimônio da União ainda não teria se pronunciado sobre a situação fundiária dos bens e o requerente não teria apresentado uma certidão atualizada do registro de imóveis (BELÉM, 2019c).

De fato, na página inicial destinada à identificação do empreendedor e da equipe multidisciplinar que desenvolveu o estudo, o EIV descreveu uma separação entre quem seria o encarregado pela instalação e pela operação (sociedade anônima integrante de grupo econômico do ramo de supermercados atacadista-varejista) e quem seria o encarregado pelo licenciamento (sociedade limitada do ramo da incorporação imobiliária), como se a responsabilidade pelas fases de instalação e de operação pudessem ser apartadas no processo de licenciamento ambiental.

Em relação ao histórico do projeto, o parecer da CAP destacou que não teriam sido esclarecidas as razões da escolha de um lote no entono de área tombada, com restrições ambientais e urbanísticas, considerando um conjunto de possibilidades, como orientado pelo Termo de Referência específico (BELÉM, 2019c). Analisando-se o EIV, confirmou-se que a aquisição do lote ocorreu com base nas premissas do grupo econômico que orientam a seleção de imóveis para as lojas de autoatendimento em atacado e varejo, as quais levam em conta o tamanho do terreno e o custo final de aquisição.

Das sete opções de mercado que teriam sido pesquisadas, apenas duas seriam satisfatórias em termos de tamanho (acima de 30.000 m²) e preço, mas o estudo técnico não comparou variáveis socioeconômicas, ambientais, urbanísticas e fundiárias para destacar as vantagens e desvantagens de cada uma das alternativas, visando justificar a escolha do lote que sediaría o supermercado.

Sobre o abastecimento de água do empreendimento, o estudo informou que ocorreria pelo sistema público da COSANPA, mas não juntou atestado de viabilidade atualizado. O projeto de drenagem teria sido elaborado pela SESAN, no entanto não teria sido apresentado o projeto do sistema de tratamento dos efluentes sanitários. O

empreendimento estaria cumprindo o índice de permeabilidade estabelecido pela legislação municipal (mínimo de 30%), pois teria previsto uso de pavimentação em piso drenante pré-moldado, cuja área aplicada se somaria com as áreas verdes mantidas, totalizando 11.726 m², considerando a área do lote de 31.253,83 m² (BELÉM, 2019c).

No EIV foram citadas duas contrapartidas de infraestrutura que teriam sido exigidas pelo município, sendo uma feita pela SESAN, já concluída, relacionada à reforma e ampliação da rede drenagem localizada na divisa do terreno, e outra em fase de execução, a pedido da SEMOB, para mitigação de impactos no trânsito (BELÉM, 2019c).

Quanto à legislação aplicável, o parecer técnico evidenciou que o EIV teria referido apenas o Plano Diretor, a Lei Municipal n. 7.709/1994 e a Lei Complementar Municipal n. 02/1999, situando o empreendimento no Setor III da ZAU 7 (entorno do Centro Histórico) e em ZEIA do território, na faixa de Orla Setor A1 (BELÉM, 2019c). Para enquadramento do projeto proposto no modelo urbanístico M21A, o EIV adotou como ponto de partida o quadro do Anexo IX do Plano Diretor, mas não o confrontou com as disposições legais sobre o zoneamento especial do território.

O EIV reconheceu que o projeto arquitetônico estaria extrapolando em 3,05 m o gabarito normativo da área (7 m), contudo arrazoou que o gabarito de 9,50 m já teria sido aprovado pela FUMBEL e pela SEURB. De qualquer modo, o estudo apontou que a manutenção do *layout* com a altura alcançada na data do embargo, compatível com o projeto arquitetônico padrão do grupo econômico, não prejudicaria a paisagem urbana, o patrimônio natural e cultural, a ventilação, a iluminação, o sombreamento da área, pois os impactos previstos seriam inexistentes ou mitigáveis e de magnitude baixa. Não ficou esclarecido, expressamente, se o impacto causado pelo gabarito seria reversível. A percepção do empreendimento, apesar do volume aparente do exterior da edificação, ocorreria apenas no seu entorno imediato (BELÉM, 2019c).

De acordo com o estudo técnico, o lote do empreendimento teria pouca relação com as edificações de relevância histórico-cultural existentes no conjunto tombado e no seu entorno, sendo mais associado ao espaço desordenado das ocupações irregulares da zona urbana em que inserido (BELÉM, 2019c). Não foram especificados dados sobre massa, volumetria e materiais de acabamento da

edificação para cotejo com esta afirmação, enfatizando-se uma comparação entre a cor do prédio e a paisagem do entorno.

A análise da paisagem urbana baseou-se na percepção da população do entorno do empreendimento, para quem o aspecto negativo predominante seria apenas a cor da fachada (laranja), a qual estaria causando desconforto visual em múltiplas perspectivas (a partir da faixa terrestre e do rio Guamá). Com base neste argumento, o EIV concluiu que o gabarito teria se mostrado menos relevante do que a cor da edificação, por isso foi sugerida como medida mitigadora a pintura da fachada (BELÉM, 2019c).

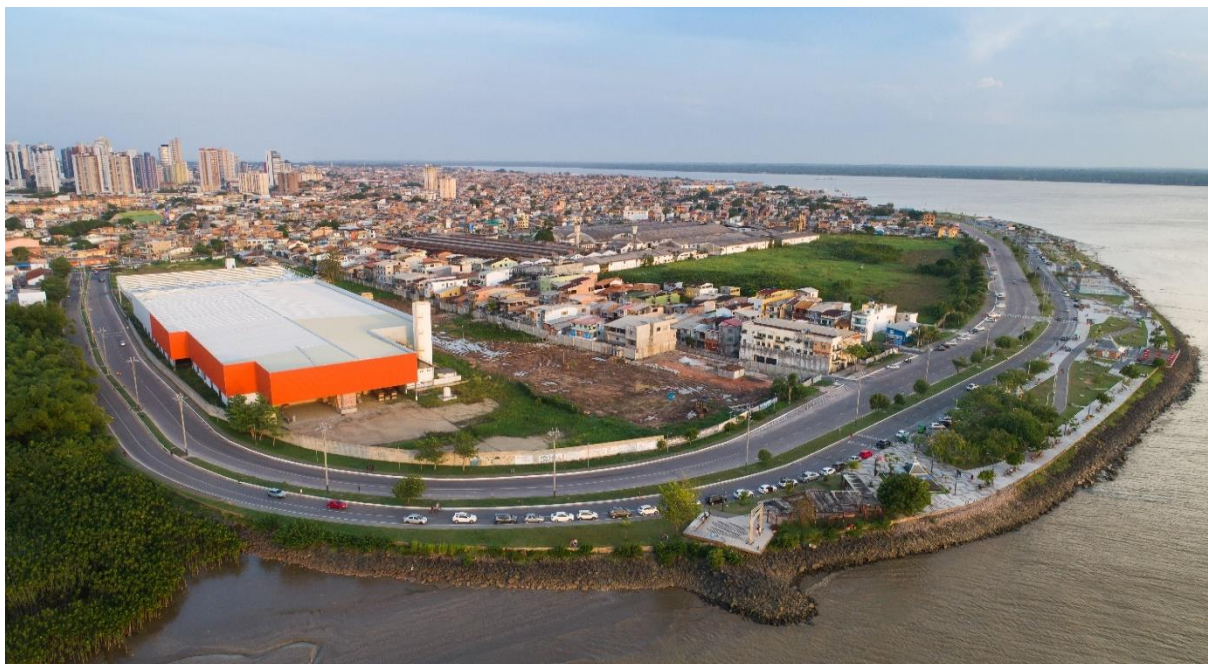
A Fotografia 5, que foi produzida para o estudo de caso em 31 de outubro de 2020, quando a obra ainda estava embargada, possibilita a visualização do aspecto paisagístico examinado no EIV e pode ser comparada com a Fotografia 6, feita em junho de 2021, após a alteração de cor aplicada na edificação. Observa-se que, de fato, houve uma redução no impacto visual, mas a suavização da cor não teve qualquer interferência no impacto causado pela volumetria e morfologia do prédio.

A análise sobre o patrimônio natural e cultural limitou-se a averiguar se haveria impacto negativo do projeto sobre o Parque Mangal das Garças. O estudo apontou que o empreendimento não interferiria no funcionamento do parque, mas, ao contrário agregaria benefícios (impacto positivo), na medida em que os visitantes do local teriam uma opção para compras na proximidade (BELÉM, 2019c). Não foram confrontadas as ilações técnicas com os objetivos do Setor III da ZAU 7 previstos no Plano Diretor de 2008, como havia sido determinado pelo Termo de Referência específico.

No que tocante à identificação dos planos, programas e projetos governamentais porventura existentes na área de influência, o EIV limitou-se a mencioná-los brevemente⁴⁹, sem detalhar se teriam interferência no empreendimento e vice-versa. O estudo assinalou que não existiria nenhum curso d'água nos limites do lote, mas indicou que ele estaria situado em Área de Preservação Permanente antropizada, com suposta perda da função ambiental, já que não haveria mais presença de vegetação e de fauna nativas. Com base neste argumento e nas características do Setor III da ZAU 7 descritas no Plano Diretor, sustentou que a área não poderia mais ser definida como de preservação permanente (BELÉM, 2019c).

⁴⁹ Foram citados, entre outros, o Projeto Portal da Amazônia, o Projeto de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova - PROMABEN, o Projeto de Remanejamento da População da Área do Portal da Amazônia e o Projeto Chão Legal.

Fotografia 5 – A orla do Portal da Amazônia em outubro de 2020



Fonte: Drone Norte Imagens Aéreas (2020).

Fotografia 6 – Paisagem urbana no Setor III da ZAU 7, na faixa de ZEIA



Fonte: Drone Norte Imagens Aéreas (2020).

Não foram tecidas ponderações sobre o artigo 81 do Plano Diretor, que estabelece como objetivo da Macrozona do Ambiente Urbano o resgate da orla da cidade, ou sobre o artigo 109, IV, da mesma norma jurídica, que considera como ZEIA

as áreas em situação de degradação ambiental, sejam elas públicas ou privadas, as quais devem ser recuperadas e destinadas, de preferência, ao lazer da população, visando contribuir com o equilíbrio ambiental (BELÉM, 2008).

Quanto ao diagnóstico socioambiental, a área do meio físico estudada teria abrangido a Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, mas não foram apresentados dados sobre ela. No que diz respeito ao meio biótico, teria sido estudada uma área no raio de 5 km, a partir do lote, que alcançou apenas o Parque Mangal das Garças, onde a maioria da fauna é mantida em cativeiro, por isso não foram consideradas a fauna sinantrópica e de interesse sanitário (BELÉM, 2019c).

Na caracterização da flora, o EIV narrou o histórico de ocupação da cidade e a progressiva perda da cobertura vegetal no território. O estudo apontou que a área do lote do empreendimento já teve a mesma formação florestal do Parque Mangal das Garças, contudo imagens de satélite teriam demonstrado que, desde 2006, a área não teria mais vegetação arbórea. Na página 39 do estudo foi descrito, inclusive, que o lote teria se transformado em um vazio urbano, sem função social ou interesse ambiental, descaracterizado pela supressão da vegetação nativa (BELÉM, 2019c).

As imagens de satélite sobre a evolução histórica da ocupação do lote, colacionadas no EIV, contemplaram o mesmo período verificado na Análise Técnica n. 974/2018, elaborada pelo Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar, do Ministério Público do Estado (MP-PA, 2018a, não paginado). Os resultados de ambos os documentos convergiram para a conclusão de que ocorreu, de fato, supressão de vegetação remanescente no lote, o que evoca um debate sobre a responsabilidade ambiental, de natureza *propter rem*, do titular do domínio útil do imóvel.

Para estudo do meio socioeconômico, o EIV considerou os bairros da Cidade Velha, do Jurunas e do Guamá, além da rota de abastecimento do empreendimento, que teria início na Rodovia Augusto Montenegro. A percepção da vizinhança do projeto teria sido verificada dentro de um raio de 100 metros, contados dos limites do empreendimento (área diretamente afetada)⁵⁰, a qual teria levado à coleta de uma amostra representativa de 10% das mais de 400 edificações vizinhas ao

⁵⁰ O estudo considerou como área de influência indireta do meio socioeconômico, na fase de instalação, os bairros da Cidade Velha e do Jurunas. Na fase de operação considerou o município de Belém e outros municípios da mesoregião do Marajó e do Baixo Tocantins. Em relação ao meio físico, a área de influência direta apontada foi a microbacia do São José. Para o meio biótico foi considerado um raio de 500 metros. Sobre a área de influência indireta do meio físico foi considerada a Sub-bacia da Estrada Nova, ao passo que a área de influência indireta do meio biótico consistiu em um raio de 1.000 metros.

supermercado, entre as quais predominariam residências unifamiliares. O EIV, todavia, não teria esclarecido o número de entrevistas realizadas por residência, nem se estas ocorreram durante reuniões com a comunidade (BELÉM, 2019c).

Analisando-se o estudo da percepção da vizinhança descrito no EIV, verificou-se que as entrevistas mencionadas no parecer técnico da CAP teriam sido realizadas com aplicação de questionários entre os dias 6 e 20 de maio de 2019, em casas, comércios, estabelecimentos públicos e empreendimentos privados. A amostragem teria considerado pessoas que moram ou trabalham no entorno e transeuntes, mas a abordagem não sinaliza inclusão da população localizada na área de influência indireta. Além disso, teria sido realizada uma reunião ampliada, em uma escola de samba localizada na circunvizinhança, no dia 7 de maio de 2019, às 19 horas, a qual teria sido divulgada com apoio de carro som e mediante a entrega de convites porta a porta, nas ruas do entorno do supermercado (BELÉM, 2019c).

O EIV não apresentou os esclarecimentos metodológicos identificados pela CAP. Apesar da ausência de comprovação de dados, no geral, os resultados obtidos com as entrevistas teriam sinalizado que haveria uma boa aceitação do empreendimento pela vizinhança. O estudo técnico apontou que cerca de 96% dos entrevistados teriam dito que o empreendimento beneficiaria os bairros da Cidade Velha e do Jurunas, pois promoveria a geração de emprego, o aumento da sensação de segurança, a valorização de imóveis e a instalação de outros empreendimentos, como farmácias, caixas eletrônicas e casas lotéricas. Na opinião da maioria dos entrevistados, o empreendimento estimularia o Poder Público a investir em obras, serviços e equipamentos comunitários na área. Para poucas pessoas, o empreendimento seria desnecessário e traria problemas, prejudicando o potencial turístico da orla do Portal da Amazônia (BELÉM, 2019c).

No que pertine ao tema da alteração da paisagem causada pela altura e cor da edificação, 87% dos entrevistados teriam respondido que este impacto teria pouca ou nenhuma importância. Por outro lado, acerca dos impactos do funcionamento do supermercado, teriam sido listados o aumento da violência e a intensificação do tráfego de veículos no entorno do empreendimento. Apesar disso, para os respondentes, o aumento do fluxo de pessoas na vizinhança resultaria em atrativos para prestadores de serviços e comerciantes da área (BELÉM, 2019c).

Com relação aos aspectos urbanísticos, o EIV elencou os principais equipamentos comunitários localizados nos bairros estudados. Em seguida, sobre impactos na infraestrutura urbana, expôs que o esgotamento sanitário seria de responsabilidade da Prefeitura de Belém, por meio do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova, mas informou que o empreendimento teria uma estação de tratamento de efluentes. Além disso, sobre a impermeabilização do solo e drenagem, informou o cumprimento do parâmetro urbanístico e a destinação das águas pluviais para a rede coletora da SESAN (BELÉM, 2019c).

Na análise do meio socioeconômico e urbanístico, quanto aos impactos sobre a ventilação, o sombreamento da área, o patrimônio natural e cultural, o EIV apontou que não haveria interferência relevante, mesmo com a extrapolação do gabarito. Observou-se, no entanto, que o componente Patrimônio Natural e Cultural não teve nenhum impacto previsto nos 47 quadros que sistematizaram a avaliação urbanístico-ambiental do projeto, nas páginas 139 a 171 do EIV.

Sobre ruídos e a qualidade do ar, o estudo sustentou que os impactos seriam negativos, mas estariam de acordo com os níveis de tolerância estabelecidos por normas jurídicas e técnicas. O estudo apontou um aumento no fluxo de pessoas nas fases de implantação e operação, mas isso não seria capaz de causar um adensamento populacional. Por outro lado, em relação aos impactos sobre as atividades turísticas, culturais, de esporte e lazer desenvolvidas na orla do Portal da Amazônia, na fase de operação, todos foram considerados prováveis, positivos, diretos, permanentes, a médio prazo, reversíveis, de relevância média, cumulativos, não sinérgicos, mitigáveis e de baixa magnitude (BELÉM, 2019c).

O EIV demonstrou que o empreendimento levaria à geração de tráfego e demanda por transporte público, nas fases de instalação e funcionamento, mas a Rua do Arsenal e a Avenida Bernardo Sayão, os corredores mais afetados, teriam boa capacidade de oferta de transporte, na visão da equipe técnica responsável. O impacto no modal demandaria alterações na relação oferta x demanda por transporte, incluindo um replanejamento operacional das linhas de ônibus que operam nas mencionadas vias públicas (BELÉM, 2019c).

A análise da extrapolação do gabarito foi retomada em item específico do EIV, no qual foi narrada a aprovação do projeto pela FUMBEL e pela SEURB e o posterior embargo da obra. O estudo técnico partiu da compreensão de que o empreendimento

estaria na periferia do entorno do Centro Histórico, em alegada zona de transição⁵¹ e distante de bens tombados. Argumentou-se que o Plano Diretor e a Lei Municipal n. 7.709/1994 não teriam tratado de forma clara a delimitação dos gabaritos para a área urbana. Com base neste posicionamento, defendeu-se que a manutenção do empreendimento com altura de 12,55 m seria ambientalmente viável (BELÉM, 2019c).

O prognóstico realizado no EIV assinalou que haveria elevação da qualidade ambiental, urbanística e socioeconômica da área de influência do projeto, desde que fossem cumpridas as medidas compensatórias, mitigadoras e de controle de impactos sugeridas, pois o empreendimento iria contribuir para a requalificação do espaço urbano, incluindo a produção de valorização imobiliária no seu entorno⁵², e favoreceria atividades culturais, de esporte, lazer e turismo na área de influência do projeto (BELÉM, 2019c). Não foi explicado, todavia, o nexos de causalidade entre o empreendimento e a alegada melhoria no aproveitamento da estrutura presente na orla do Portal da Amazônia.

O prognóstico também indicou que o projeto causaria a redução da densidade populacional nas proximidades do supermercado, em virtude do aumento do fluxo de pessoas, o que incentivaria o comércio em detrimento da construção de moradias. Os tributos recolhidos pelo supermercado aportariam recursos financeiros que poderiam ser convertidos, pelo Poder Público Municipais, em obras e melhorias dos serviços prestados pela Prefeitura, incluindo a implantação de novos equipamentos urbanos e comunitários, que beneficiariam, em especial, os moradores dos bairros da Cidade Velha e do Jurunas (BELÉM, 2019c).

⁵¹ De acordo com o artigo 94, §§ 4º e 7º, do Plano Diretor de 2008, a zona de transição ocorre no Setor II da ZAU 7, e não no Setor III, o qual é considerado zona de orla fluvial.

⁵² No item do EIV denominado “identificação e análise dos impactos”, foram listados os impactos previstos para cada aspecto analisado sobre os meios físico, biótico e socioeconômico, em todas as fases do empreendimento. Quanto ao meio socioeconômico, no que tange ao aspecto da especulação imobiliária, a gentrificação foi apontada como um impacto do componente “valorização imobiliária local”. Interessante observar que este impacto apareceu nas etapas de instalação (momento da aquisição do terreno) e de operação (momento da contratação de pessoas e serviços). No caso da fase de operação, a gentrificação foi descrita como um impacto negativo, de efeito direto, provável de ocorrer (chances altas), com duração permanente, manifestável a curto prazo (um ano após a ação geradora), reversível, abrangendo a área de influência direta (além das imediações do empreendimento), de relevância média (a alteração é verificável, sem descaracterizar o componente ambiental considerado), cumulativo (pode se somar aos efeitos do mesmo impacto causado por outras atividades ou empreendimentos), não sinérgico (sem potencial de multiplicação dos efeitos ambientais), mitigável e de magnitude alta. Apesar de a avaliação técnica revelar questões importantes para o planejamento urbano, nenhuma medida foi prevista pelo estudo ou determinada pelos órgãos licenciadores para prevenir, controlar ou corrigir os efeitos da gentrificação, sugerindo que houve um negligenciamento ou uma naturalização deste impacto.

Por fim, o EIV apontou que o empreendimento promoveria a recuperação de áreas abandonadas e/ou degradadas, a dinamização do comércio local, o incremento da oferta de bens e serviços, a geração de emprego e, ainda, o aumento da sensação de segurança, a qual levaria a uma melhoria na qualidade de vida das pessoas que moram, trabalham e/ou transitam no entorno do supermercado (BELÉM, 2019c).

O prognóstico do projeto em relação às avaliações de cunho socioeconômico e urbanístico, que foram utilizadas para justificar no estudo técnico a manutenção da extrapolação do gabarito da construção e a viabilidade do empreendimento, precisam ser analisadas em um contexto mais amplo, porque se apresenta interligado com o prognóstico do projeto orla do Portal da Amazônia, realizado entre os anos de 2006 e 2012. A intervenção urbanística justificou o remanejamento forçado de centenas de moradores e a realocação de atividades econômicas, afetando relações simbólicas com o rio e descaracterizando modos de vida tradicionais (ALBUQUERQUE, 2016).

É provável que os precedentes da intervenção urbanística, cujo licenciamento ambiental estadual foi objeto de discussão em duas Ações Civis Públicas⁵³, tenham embasado as preocupações do Ministério Público Federal, externadas no ofício de 3 de dezembro de 2020, pelo qual requisitou ao IPHAN informação se o projeto estaria afetando interações sociais tradicionais e/ou ameaçando a integridade do conjunto arquitetônico tombado (MPF, 2018).

Assim como ocorreu com o Estudo de Impacto Ambiental - EIA do projeto orla do Portal da Amazônia, o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV do empreendimento estudado foi alicerçado na retórica da melhoria da qualidade de vida da população e da geração de emprego e renda na área de influência direta do projeto, a qual foi associada à pobreza de renda; à violência urbana; à ocupação desordenada, com risco social, habitações e infraestrutura precárias; e à degradação ambiental, como descrito no artigo 94, § 7º, do Plano Diretor de 2008.

Em sede de conclusão, o EIV apontou que os impactos positivos no meio socioeconômico teriam sobressaído em relação aos demais impactos nos meios físico

⁵³ Cf. Ação Civil Pública, processo n. 0010035-81.2006.4.01.3900, em trâmite na 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Pará (migração para o PJE), proposta pelo Ministério Público Federal em face do município de Belém, do Estado do Pará (licenciador) e da construtora contratada para a execução das obras da orla do Portal da Amazônia. *Vide* também a Ação Civil Pública, processo n. 1002210-15.2019.401.3900, em trâmite na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Pará, proposta pelo Ministério Público em face da União, do Município de Belém e da Caixa Econômica Federal em virtude do atraso das obras relativas ao Portal da Amazônia, notadamente quanto à entrega das unidades habitacionais aos moradores remanejados na intervenção urbanística.

e biótico, tanto na fase de instalação quanto na fase de operação. Em vista disso, o não funcionamento do supermercado desfavoreceria as condições do entorno do empreendimento indicadas no prognóstico, que se agravariam a médio prazo. Com base neste entendimento, o estudo concluiu pela viabilidade ambiental e urbanística do projeto (BELÉM, 2019c).

Acerca do segundo Plano de Controle Ambiental - PCA, o Parecer Técnico n. 083/2019/CAP/PMB descreveu as seguintes considerações:

O PCA apresentado, e [sic] as respectivas ações de mitigação, compensação e controle dos impactos ambientais negativos. Ressalta-se que atualmente a obra encontra-se paralisada, mas já apresenta estruturas como canteiro de obras. Além [sic] de uma parte significativa da estrutura de operação do empreendimento. O PCA apresentado enfatiza a instalação do empreendimento. Não foi apresentado registro fotográfico do canteiro de obra, da área destinada aos resíduos, do sistema de drenagem e o sistema de esgoto sanitário já instalados. O PCA deve ser reapresentado com as medições de controle ambiental que serão realizadas, observando as instalações do canteiro já presentes na área (BELÉM, 2019c, não paginado).

Em relação aos programas propostos para atenuação dos impactos negativos da implantação e da operação do empreendimento, o segundo EIV (maio de 2019) recomendou os mesmos que haviam sido descritos no primeiro EIV (agosto de 2017): Plano de Gestão da Qualidade do Ar, Plano de Gerenciamento de Ruído e Vibração, Plano de Gestão de Recursos Hídricos e Efluentes Líquidos, Plano de Educação Ambiental e Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (BELÉM, 2019c).

Foram sugeridos, adicionalmente, um Plano de Mitigação dos impactos sobre o Trânsito, baseado na Anuência Provisória n. 009/2017 e no respectivo Termo de Compromisso firmado com a SEMOB, assim como no Relatório Técnico Conclusivo n. 051/2019 CAP/SEMOB, emitido no bojo do processo administrativo n. 2661/2019⁵⁴; um Programa de Comunicação Social, que serviria ao propósito de criar canais de contato com a comunidade, e um Plano Ambiental da Construção, que traria diretrizes

⁵⁴ A SEMOB deliberou pelo indeferimento do pedido de intervenção em geometria viária formulado pelo empreendedor, que visava promover modificações na Avenida Bernardo Sayão, próximo à Rua Veiga Cabral, para favorecer o retorno de caminhões que transportariam mercadorias ao estabelecimento comercial, o que facilitaria o acesso para carga e descarga. De acordo com o Relatório Técnico n. 051/2019 CAP/SEMOB, a rotatória existente a 40 m da área de intervenção proposta atenderia o fluxo de veículos de passeio, transporte público de passageiros e veículos de carga que operam na via. Nesse caso, o órgão recomendou que fosse planejado, para a fase de operação do empreendimento, considerando o aumento do fluxo veicular nas vias, como seria feito o acesso de carga e descarga ao estabelecimento, determinando-se horários fora do maior pico de tráfego e restrição de peso bruto total, para que houvesse adequação ao sistema viário e à pavimentação existentes (BELÉM, 2019c).

voltadas à melhoria da qualidade ambiental, à proteção das comunidades vizinhas e dos trabalhadores expostos aos impactos do empreendimento (BELÉM, 2019c).

A segunda versão do PCA data de maio de 2019 e foi apresentada à CAP juntamente com a segunda versão do EIV. No estudo não constou mais como empreendedora a pessoa jurídica solicitante das licenças canceladas, mas sim a filial da sociedade anônima integrante do grupo econômico do ramo de supermercados atacadista-varejista que subscreveu o Termo de Ajustamento de Conduta (BELÉM, 2019c). O segundo PCA apresentou todos os planos e programas sugeridos pelo EIV, incluindo o Programa de Comunicação Social que, desta vez, não foi atrelado ao Plano de Educação Ambiental.

O Programa de Comunicação Social seria realizado durante toda a fase de instalação do projeto para a criação de canais de comunicação contínua e permanente entre o empreendedor e os interessados, com ênfase nas comunidades do entorno diretamente afetadas, mediante mecanismos que permitissem o fluxo de informações, em diferentes mídias, entre diversos seguimentos sociais. O programa estaria alicerçado em princípios como transparência, consistência e atualização das informações, de modo que fosse possível a participação da comunidade (BELÉM, 2019c). Apesar disso, nenhum dos objetivos estabelecidos para a comunicação social tinha relação concreta com o programa, assemelhando-se mais a objetivos replicados de outras partes do PCA.

O Programa de Comunicação Social tinha como meta tornar a comunidade parceira do empreendimento, possibilitando a sua informação e participação em ações socioambientais relacionadas à implantação do projeto. Nesse sentido, o programa deveria ser apto a oferecer dados ao empreendedor sobre as expectativas da comunidade e abrir espaço para a participação dos interessados. O público-alvo das ações e estratégias de comunicação manejadas restou voltado ao quadro funcional do empreendimento e a moradores da vizinhança (BELÉM, 2019c). Não houve direcionamento às comunidades localizadas na área de influência indireta, nem foram incluídos outros segmentos sociais, como por exemplo sociedade civil organizada, mercado e Poder Público.

A segunda versão do PCA não apresentou nenhum detalhamento sobre como seria desenvolvido o Programa de Comunicação Social para fins de internalização das demandas sociais no planejamento do empreendimento, resumindo-se a tecer

descrições genéricas, sem metodologia esclarecida, que reformularam integralmente a proposta apresentada na primeira versão do estudo, com evidente redução no quadro do público-alvo. Vale lembrar que a primeira versão do PCA (agosto de 2017) continha o detalhamento de ações que não chegaram a ser realizadas, como ficou comprovado no item 42 do Apêndice A.

Para fins de atendimento do Termo de Notificação n. 035/2019, o PCA do projeto foi revisto, pela terceira vez, de modo a ser reapresentado no processo licenciamento corretivo, como determinado pela CAP. A última versão do Plano, datada de novembro de 2019, um mês após a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, eliminou integralmente o Programa de Comunicação Social.

Após análise pormenorizada da segunda versão dos dois estudos técnicos entregues à PGM, pelo empreendedor, a Câmara Técnica da CAP sugeriu as seguintes providências: aprimoramento do PCA, tendo como base a fase em que se encontrava o empreendimento; apresentação de laudos de monitoramento (qualidade do ar e pressão sonora), de parecer aprovativo da FUMBEL e de atestado de viabilidade técnica da COSANPA, ambos atualizados; reapresentação do projeto arquitetônico e, ainda, apresentação das licenças ambientais das áreas de onde se extraiu o material utilizado na terraplenagem; entrega de certidão atualizada do registro dos imóveis ocupados; comprovação da conclusão da obra de drenagem exigida pela SESAN e, por último, a realização de audiência pública (BELÉM, 2019c).

Observa-se que as exigências formuladas pela CAP não abrangeram todos os pontos do EIV que poderiam ser aprimorados ou complementados, como por exemplo no que diz respeito aos impactos sobre a paisagem natural, tendo em vista a localização do empreendimento e os efeitos negativos do extrapolamento do gabarito da construção.

As conclusões técnicas da CAP foram informadas ao empreendedor, por meio do Termo de Notificação n. 035/2019, que estabeleceu o prazo de trinta dias para atendimento das exigências, sob pena de encerramento do processo. No dia 6 de dezembro de 2019, a CAP encaminhou ao empreendedor o Ofício n. 005/2019/CAP/SEURB/PMB, por meio do qual solicitou o adiamento da audiência pública que havia sido organizada para o dia 17 de dezembro de 2019, pois seria necessário que, antes, fossem atendidas e analisadas as exigências documentais indicadas no Termo de Notificação n. 035/2019 (BELÉM, 2017a).

No dia 11 de dezembro de 2019, o empreendedor protocolizou um pedido de reconsideração da recomendação de adiamento da audiência pública, pois o evento já teria sido divulgado por panfletagem realizada nas adjacências do empreendimento, provocando a mobilização da comunidade⁵⁵. Ademais, já teria sido publicado no Diário Oficial do Estado do Pará - DOE, edição n. 34.046, de 29 de novembro de 2019, página 97, e na edição impressa de 5 de dezembro de 2019, página 9, do jornal Amazônia um convite para participação na audiência pública, importando em custos para a organização do evento (BELÉM, 2017a).

O requerimento arguiu que as pendências documentais indicadas no Termo de Notificação n. 035/2019 não prejudicariam o escopo da audiência pública, consistente em esclarecer, informar, dirimir dúvidas e ouvir opiniões da população diretamente afetada pelo projeto. Com base neste argumento e sem ponderar que, na configuração proposta, a audiência pública seria realizada sem prévio acesso aos relatórios finais dos estudos técnicos, reiterou a solicitação de comparecimento dos representantes do Executivo Municipal ao evento (BELÉM, 2017a).

Durante o estágio de campo, não foi encontrada a edição impressa do jornal de grande circulação local citada pelo empreendedor, para confirmar se a publicação foi realizada e de que maneira, como mencionado no item 9 do Apêndice A, mas coletou-se um exemplar do *folder* virtual distribuído na vizinhança do supermercado.

A Figura 1 confirma que houve a publicação de um “regimento de audiência pública”, não um edital de convocação de audiência pública, na supracitada edição eletrônica do Diário Oficial do Estado do Pará - DOE. Não foi possível aferir o motivo da não publicação no Diário Oficial do Município - DOM. O objetivo indicado no extrato foi o mesmo divulgado no *folder*.

Observa-se que em ambos os documentos as ações objetivadas foram debater e levantar percepções e expectativas, sem referência a incorporação do resultado no processo de licenciamento. Não foram empregados verbos voltados às práticas de proposição e decisão. No regimento, verifica-se que as contribuições escritas deveriam ser entregues até 60 (sessenta) minutos após o início da audiência pública, possivelmente de forma impressa e presencial, pois no extrato publicado não

⁵⁵ O panfleto sobre a reunião convidava a debater com instituições e a sociedade civil interessada os aspectos relevantes do processo de licenciamento ambiental, com ênfase no levantamento das percepções e expectativas da vizinhança do empreendimento. O convite da reunião de 9 de maio de 2019 informava que o empreendedor tinha interesse em ouvir a opinião da comunidade sobre o empreendimento.

havia a indicação do meio de envio das proposições nem de canais de comunicação para informação e recebimento de demandas em outros momentos.

A possibilidade de fala para a formulação de perguntas e argumentações foi limitada ao tempo máximo de 3 (três) minutos por participante, desde que fosse feita uma inscrição no evento até 50 (cinquenta) minutos após o seu início, marcado para às 18 horas, quando em geral a população encontra-se ainda em jornada de trabalho ou no deslocamento do ambiente laboral para o seu local de residência, já que a data da audiência correspondeu a um dia útil da semana (terça-feira).

Figura 1 – Extrato de publicação em Diário Oficial do Estado sobre audiência pública

**EXTRATO DE PUBLICAÇÃO
REGIMENTO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA
LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO ATACADÃO PORTAL**

DO OBJETIVO: Debater com as instituições e a sociedade civil interessada os aspectos relevantes do processo de licenciamento ambiental do Atacadão Portal, com foco no levantamento das percepções e expectativas da vizinhança do empreendimento.

DATA DA AUDIÊNCIA: 17/12/2019

HORA: 18:00h às 22:00h

LOCAL: Casa de show Mormaço Bar e Arte, localizada na Rua Carneiro da Rocha, Bairro Cidade Velha, nesta cidade.

INSCRIÇÃO: Gratuita. No dia do evento de 18:00h às 18:50h, respeitando o número de vagas do local.

MEIOS DE PARTICIPAÇÃO: Perguntas orais, com tempo máximo de 03 (três) minutos para formulação e argumentação e escritas, devendo ser entregues até 60 (sessenta) minutos após o início da audiência.

O documento completo está disponível no endereço eletrônico <http://www.samnitambiental.com.br/> ou na sede da empresa SAMNIT Ambiental Serviços de Engenharia Ltda.

Belém, 26 de novembro de 2019.
Josué da Costa Rocha
SAMNIT AMBIENTAL

Protocolo: 501754

Fonte: Pará (2019).

No extrato de publicação, diferentemente do texto comunicado ao Ministério Público Estadual (MP-PA, 2018b, não paginado), havia a informação de que um documento completo, possivelmente a íntegra do regimento da audiência pública, estaria disponível no sítio eletrônico da empresa de consultoria contratada para o desenvolvimento dos estudos técnicos (PARÁ, 2019). Não houve, portanto, a divulgação de um convite padrão e nenhum dos documentos divulgados fez referência expressa a Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV.

Apesar do pleito de reconsideração, a Câmara Técnica da CAP manteve a solicitação de adiamento da audiência pública, por isso deixou de encaminhar um representante para participação no evento, o qual acabou sendo realizado sem a

presença de agentes municipais e do Ministério Público Estadual, como confirmado no item 49 do Apêndice A.

Os autos do processo n. 3650/2019 não apresentaram evidências sobre a publicação oficial, tampouco sobre como foi realizada a reunião denominada de audiência pública, a exemplo de ata, lista de presença, impressos, relatórios etc. Também não foram encontradas evidências nos quatro volumes dos autos do processo n. 3482/2017 (licenciamento ambiental), nem nos autos do processo n. 7142/2020 (licenciamento urbanístico).

É interessante que o empreendedor tenha dado prosseguimento ao evento, mesmo diante da recomendação de adiamento formulada pela CAP e da eliminação do Programa de Comunicação Social na versão final do PCA. Apesar da iniciativa, a reunião não preencheu os requisitos formais de uma audiência pública e a ausência de efetiva participação cidadã seguiu sendo um ponto de vulnerabilidade jurídica do caso, como havia sido apontado pela Procuradoria Geral do Município, na reunião de 9 de julho de 2020, que precedeu a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta.

Em 6 de novembro de 2020, uma entidade da sociedade civil organizada, que integra o Conselho de Desenvolvimento Urbano, em conjunto com mais de cinquenta moradores do entorno do empreendimento protocolizaram na SEURB um requerimento dirigido à CAP, formalizado como protocolo n. 1436/2020, solicitando a realização de audiências públicas virtuais e presenciais, no âmbito do processo de licenciamento urbanístico-ambiental, para discussão do projeto com a coletividade antes da concessão de quaisquer licenças corretivas. O requerimento também pedia a publicização dos estudos técnicos sobre o projeto no sítio eletrônico da SEURB, em virtude da pandemia do covid-19, para possibilitar ampla consulta pública.

Durante a pesquisa de campo, verificou-se que o requerimento supracitado não foi juntado aos autos dos processos n. 3482/2017, n. 3650/2019, n. 1040/2020 e n. 7142/2020. Verificou-se, adicionalmente, que a associação solicitante das audiências públicas protocolizou na SEMMA, no dia 13 de agosto de 2021, um requerimento formalizado como protocolo n. 4125/2021, pelo qual pleiteou informação sobre qual teria sido a decisão administrativa tomada.

Até o encerramento da coleta de dados, o órgão ambiental licenciador não havia respondido a demanda da sociedade civil encartada no protocolo n. 4125/2021. Considerando, no entanto, a inexistência de evidências documentadas nos processos

examinados, infere-se que o requerimento popular de audiência pública pode ter sido indeferido e arquivado, sem que informações sobre o pedido tenham sido vinculadas ao processo originário no sistema de gestão processual do município de Belém.

Ato contínuo, no dia 7 de dezembro de 2020, cumprindo o exíguo prazo estabelecido pelo Termo de Ajustamento de Conduta, a Câmara Técnica da CAP emitiu o Parecer Técnico n. 122/2020, referente ao processo n. 3482/2017⁵⁶, que versou sucintamente sobre a análise técnica do requerimento de Licença de Instalação corretiva. Segundo o parecer, o requerimento foi analisado de forma integrada por SEMMA, SEURB, SESAN e SEMOB em relação a aspectos urbanísticos, ambientais e de circulação viária do projeto. Transcreve-se abaixo o excerto central do opinamento técnico:

4. PARECER

Em 20.10.2020 a Secretaria Municipal de Urbanismo, a Fundação Cultural do Município de Belém, a Central de Análise de Projetos, o Ministério Público Estadual e a empresa [...] firmaram Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no qual estabelecem as condições para que possa prosseguir o licenciamento do empreendimento “ATACADÃO PORTAL”. Diante do TAC, o empreendedor solicitou análise dos documentos apresentados anteriormente.

Após análise da documentação apresentada, a Câmara Técnica da Central de Análise solicitou complementação de documentos e, reunião realizada em 04.11.2020 com o representante do Requerente.

No dia 24.11.2020 a equipe da Câmara Técnica da Central de Análise de Projetos realizou vistoria na área do empreendimento. Durante a vistoria foi solicitado o cronograma de obras atualizado, que foi apresentado em 26.11.2020.

Após análise dos documentos complementares e considerando o TAC a Câmara Técnica da CAP manifesta-se favorável à emissão da Licença de Instalação e Alvará de Obras.

Este parecer não isenta o empreendedor de seguir as exigências dos órgãos da Prefeitura, bem como de toda a legislação pertinente.

5. RECOMENDAÇÃO

Criar uma comissão de acompanhamento das obras, com integrantes da CAP, SEMMA, SEURB, SESAN, SEMOB e MPE;

Realizar monitoramento do Ruido ambiental e emissão de material particulado, considerando uma campanha antes do início das obras e outra três meses depois;

Apresentar relatório de desempenho ambiental do Plano de Controle Ambiental após conclusão das obras;

Apresentar ART do responsável pela implantação do PCA.

Este parecer não isenta o empreendedor de seguir as exigências dos órgãos da Prefeitura, bem como de toda a legislação pertinente (BELÉM, 2017a, não paginado).

⁵⁶ O parecer indicou como processos juntados ao originário os seguintes: processo n. 3650/2019 (encaminhamento do Estudo de Impacto de Vizinhança), n. 1040/2020 (resposta ao Termo de Notificação n. 035/2019), n. 7683/2020 (encaminhamento do Termo de Ajustamento de Conduta) e n. 8021/2020 (apresentação de documentos complementares).

Em 9 de dezembro de 2020, na folha de despachos subsequente ao parecer aprovativo, foram registradas anotações referentes ao enquadramento que constaria na licença ambiental (área de 15.097,14 m², potencial poluidor II e porte E). A guia do Documento de Arrecadação Municipal - DAM foi emitida e paga, pelo interessado, no dia 10 de dezembro de 2020 (BELÉM, 2017a).

No dia 14 de dezembro de 2020, foi translada aos autos do processo a Licença de Instalação n. 181/2020, com validade de quatro meses, até 14 de abril de 2021. Os dados lançados na frente do documento, entretanto, divergiram da área descrita na folha de despachos, constando área de 13.874 m², para atividade descrita como “outras construções não especificadas anteriormente”. Além disso, constou como empreendedora responsável a pessoa jurídica solicitante das licenças ambientais que haviam sido canceladas e o empreendimento licenciado foi identificado pela antiga denominação de um projeto de incorporação imobiliária cuja transação comercial teve averbação de desistência no registro da matrícula do lote (BELÉM, 2017a).

No verso da licença constaram como condicionantes as recomendações feitas no Parecer Técnico n. 122/2020, conferindo-se um prazo de trinta dias para o atendimento do último item. As obrigações estabelecidas seguiram o modelo textual utilizado pela SEMMA, que prevê a publicação da concessão da Licença de Instalação no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação local (BELÉM, 2017a).

Tendo em vista os equívocos nos dados da licença emitida, a pessoa jurídica filial da sociedade anônima integrante de grupo econômico do ramo de supermercados atacadista-varejista protocolizou um requerimento de alteração do instrumento, formalizado em 15 de dezembro de 2020, solicitando que constasse a sua razão social e o seu CNPJ; o nome correto do empreendimento licenciado e a atividade de comércio atacadista e varejista em geral (BELÉM, 2017a).

Os autos do processo não apresentaram decisão de deferimento motivada pela autoridade administrativa sobre o opinamento consubstanciado no Parecer Técnico n. 122/2020 e sobre o pedido de alteração dos dados da licença. Na mesma data da protocolização do requerimento, seguiu-se a emissão de uma versão retificada da licença ambiental, que alterou a indicação do empreendedor responsável e a denominação do projeto licenciado, mantendo, porém, a descrição da atividade como outras construções não especificadas anteriormente (BELÉM, 2017a).

O Parecer Técnico n. 122/2020 não fez menção à terceira versão do EIV, apenas ao TAC como único critério de análise, embora tenha sido listada, mas não analisada, a fundamentação legal do ato administrativo. Em sede de conclusão, houve menção tópica ao PCA tão somente para a exigência de apresentação de um relatório de desempenho ambiental, após a conclusão da obra, contudo não foram tecidas considerações sobre a versão consolidada do Plano. Também não foram apreciadas questões fundiárias sobre o lote do empreendimento, levando em conta a exigência de apresentação de certidão de registro de imóveis atualizada, feita no Termo de Notificação n. 035/2019, e as informações que emergiram no argumento presente no item 16 do Apêndice A (BELÉM, 2017a).

O processo de licenciamento ambiental corretivo foi encerrado com o ato de retificação da licença, permanecendo os autos físicos, a partir de então, no arquivo da SEMMA, sem reunião com os autos físicos dos processos tramitados pela SEURB, SESAN e SEMOB, que seguiram arquivados nas respectivas Secretarias Executivas Municipais, com base na mesma racionalidade de gestão pública descrita nos itens 31, 32, 35 e 37 do Apêndice A.

A decisão municipal foi tomada em tempo mais célere do que o habitual, haja vista os contornos temporais estabelecidos pelo TAC e a pressão política observada no contexto social do caso estudado para a conclusão da obra e o funcionamento do supermercado, em virtude dos interesses econômicos envolvidos, mas também dos problemas socioeconômicos que foram agravados pela pandemia do Covid-19.

3.5 LICENCIAMENTO URBANÍSTICO CORRETIVO: ENTRE A ORDEM JURÍDICA E A CIDADE DE EXCEÇÃO⁵⁷

A regularização urbanística do empreendimento teve início em 22 de outubro de 2020, por meio de requerimento de Alvará de Obra em que o empreendedor (filial da sociedade anônima integrante de grupo econômico do ramo de supermercados atacadista-varejista) apresentou o novo projeto executivo, contendo as alterações

⁵⁷ A expressão cidade de exceção ora aplicada remete a uma expressão utilizada por Vainer (2011) para explicar que as normas jurídicas podem representar um óbice ao livre mercado, por esse motivo, na perspectiva do planejamento estratégico, a cidade precisaria flexibilizar as suas regras e renunciar a processos democráticos para se tornar competitiva e atrativa a novos investimentos de capital.

determinadas pelos órgãos licenciadores. O pedido foi formalizado na SEURB por meio do processo n. 7142/2020 e tramitado, em seguida, para a CAP (BELÉM, 2020a).

No dia 16 de dezembro de 2020, após análise da documentação juntada ao processo n. 7142/2020, a Câmara Técnica da CAP emitiu o Parecer Técnico n. 113/2020, que replicou os textos da apresentação e do embasamento legal descritos no Parecer Técnico n. 122/2020, emitido em 7 de dezembro de 2020, referente ao processo n. 3482/2017.

Em relação ao conteúdo, observou-se que o Parecer Técnico n. 113/2020 contrastou com o Parecer Técnico n. 122/2020, pois apresentou análise detalhada sobre os impactos no trânsito, bem como sobre aspectos urbanísticos do projeto. O documento relatou, inclusive, que uma vistoria foi realizada no dia 24 de novembro de 2020, quando foi entregue novo cronograma da obra. Os autos também apresentaram um Relatório de Vistoria realizada no dia 15 de janeiro de 2021, para monitoramento do projeto (BELÉM, 2020a).

De acordo com o Parecer Técnico n. 113/2020, o plano de logística de abastecimento do supermercado foi aprovado pela SEMOB, por meio da concessão da Anuência Provisória n. 009/2017, com validade até a conclusão da obra, após o que seria necessário comprovar o cumprimento do Termo de Compromisso n. 009/2017 para a obtenção de uma Anuência Definitiva. A Câmara Técnica da CAP considerou pertinentes as informações apresentadas pelo empreendedor e viáveis as rotas de trânsito propostas para as operações de deslocamento de cargas entre o centro de distribuição, localizado na Rodovia Augusto Montenegro, e a loja de autosserviço na orla do Portal da Amazônia (BELÉM, 2020a).

Em relação a aspectos urbanísticos, o Parecer Técnico n. 113/2020 sustentou que o uso comercial proposto pelo particular seria compatível com o modelo urbanístico M21A, permitido pela legislação municipal para o Setor III da ZAU 7. Parâmetros urbanísticos como número de vagas de carga e descarga e índice de permeabilidade, entre outros, teriam sido atendidos pelo projeto. No que concerne ao gabarito, autorizou-se a manutenção da altura alcançada pela construção (12,55 m), com espeque na Cláusula Décima Terceira do TAC (BELÉM, 2020a).

Quanto à drenagem, o Parecer Técnico n. 113/2020 aduziu que o empreendimento teria recebido aprovação pela SESAN, inclusive a estação de tratamento de esgoto (Atestado de Viabilidade Técnica n. 037/2018). O órgão de

saneamento teria emitido o Parecer de Vistoria n. 001/2020, que apontou o cumprimento do projeto de drenagem com algumas pendências. Além disso, o empreendimento teria recebido o Atestado de Viabilidade Técnica n. 109/2017, concedido pela COSANPA (BELÉM, 2020a).

Com base nos aspectos sobreditos, a Câmara Técnica da CAP posicionou-se de forma favorável à emissão da Licença de Instalação e do Alvará de Obra. A folha de análise e aprovação do projeto, pela SEURB, referente ao processo n. 7142/2020, datada de 17 de dezembro de 2020, ratificou o enquadramento do projeto no modelo urbanístico M21A e indicou que a área construída seria de 14.818,08 m², considerando a área do lote como 31.253,83 m² (BELÉM, 2020a).

Assim como constatado no Parecer Técnico n. 122/2020, o Parecer Técnico n. 113/2020 também não realizou menção à versão final do EIV, indicando reincidência do problema indicado no final do item 5 do Apêndice A. Na conclusão do opinamento técnico, houve menção ao PCA apenas para a repetição da mesma exigência que havia sido formulada no âmbito do licenciamento ambiental corretivo, mas sem nenhuma apreciação do conteúdo da versão definitiva do Plano (BELÉM, 2020a).

Em 21 de dezembro de 2020, após a emissão e o pagamento da guia do Documento de Arrecadação Municipal - DAM foi confeccionado o Alvará de Obra n. 0495/2020, com validade de um ano, que tem como empreendedora a sociedade anônima integrante de grupo econômico do ramo de supermercados atacadista-varejista. O documento informou que a obra estava iniciada e listou os documentos que teriam embasado a decisão administrativa. Por fim, no dia 23 de dezembro de 2020, o empreendedor apresentou os comprovantes de pagamento dos valores estabelecidos no TAC, a título de compensação ambiental, e retirou o alvará da licença urbanística, tornando-se sem efeitos o Embargo n. 388/2018 e o Interdito n. 087/2018 (BELÉM, 2020a).

Assim como verificado no processo de licenciamento ambiental corretivo, no processo de licenciamento urbanístico corretivo não houve uma decisão expressa e motivada, pelo agente decisor.

Considerando as evidências documentadas nos processos n. 7142/2020 e n. 3482/2017, constatam-se de imediato três inconsistências processuais. Verifica-se, primeiramente, que o procedimento de regularização do empreendimento não foi

unificado, como discutido nos itens 10, 24, 25, 26, 27 e 28 do Apêndice A, pois é possível que a atividade da CAP tenha se limitado à análise técnica do projeto, mas sem efetiva articulação intersetorial e sem conexão com a etapa decisória. Além disso, o mais lógico em termos de organização processual seria que o Parecer Técnico n. 122/2020, pela sua numeração sequencial, tivesse data posterior ao Parecer Técnico n. 113/2020.

Em segundo lugar, se as análises foram realizadas de forma integrada e simultânea entre SEMMA, SEURB, SESAN e SEMOB um parecer de consolidação da ilação técnica da Câmara Técnica da CAP seria suficiente. Não foi possível esclarecer, durante o estágio de campo, quais razões administrativas teriam levado à separação da análise entre dois pareceres, mas este fato por si só corrobora a ausência de unificação do procedimento. Deduz-se que tenha relação com o motivo argumentado no item 8 do Apêndice A, pois foi mantida a antiga exigência da SEURB de que os dados da Licença de Instalação constassem no Alvará de Obra, caso contrário este não seria expedido.

Em terceiro lugar, comparando-se a Licença de Instalação e o Alvará de Obra emitidos no procedimento corretivo, verifica-se que a área construída aprovada pela SEURB (14.818,08 m²) divergiu da área de implantação aprovada pela SEMMA na Licença de Instalação n. 181/2020 (13.874 m²). Apenas o Alvará de Obra indicou a área total do lote (31.253,83 m²). As datas dos dois documentos também apresentam um descompasso, pois a licença ambiental foi emitida com validade de quatro meses, ao passo que a licença urbanística foi concedida com validade de um ano.

Fazendo-se comparação entre os resultados observados no licenciamento ambiental corretivo e no licenciamento ambiental preventivo constata-se que não houve nenhuma mudança no modo de aplicação do instrumento jurídico e no modo de decidir do Executivo Municipal, como discutido no item 7 do Apêndice A. A tomada de decisão seguiu ocorrendo de maneira fragmentada, centralizada e incoerente com o caderno processual.

Na etapa de regularização urbanístico-ambiental, os autos dos processos examinados continuaram apresentando problemas como desorganização, dispersão de documentos, parcial numeração de páginas e confusão entre responsáveis pelo empreendimento, formando um arremedo jurídico que não apenas dificultou o acesso à informação pela coletividade, mas atropelou o procedimento do licenciamento

ambiental corretivo, na medida em que este não supriu adequadamente as exigências que deveriam ter sido atendidas na fase anterior de Licença Prévia, tendo como ponto de partida o Termo de Referência específico e a última versão dos estudos técnicos produzidos.

O tempo e o nível de análise observados no Parecer Técnico n. 122/2020, subsequente à assinatura do TAC, contrastam com o tempo e o grau de profundidade verificados no Parecer Técnico n. 083/2019/CAP/PMB, anterior ao acordo. No parecer de 2019, a segunda versão do EIV havia sido examinada de maneira pormenorizada, em cotejo com o Termo de Referência específico, para amparar as recomendações técnicas detalhadas no Termo de Notificação n. 035/2019, como debatido nos itens 30 e 34 do Apêndice A.

Por outro lado, no parecer conclusivo de 2020, foi informado de maneira genérica que todos os documentos complementares entregues pelo empreendedor teriam sido analisados, considerando-se as cláusulas do TAC como base analítica, a despeito da listagem de algumas normas jurídicas. A diferença qualitativa é notória e sugere que os exíguos prazos estabelecidos pelo TAC, no contexto da pandemia do covid-19 e das eleições municipais de 2020, podem ter interferido nas condições concretas de análise do projeto, uma vez que os Compromissários tinham urgência em cumprir o acordo, devido à iminente mudança no Executivo Municipal, que importaria em alterações nas estruturas organizacionais.

Afora estes pontos, percebeu-se que o Parecer Técnico n. 122/2020 e o Parecer Técnico n. 113/2020 não mencionaram contribuição da FUMBEL nas análises técnicas integradas. Os autos do processo n. 3482/2017 e do processo n. 7142/2020 também não apresentaram evidência de que tenha ocorrido análise técnica sobre a questão do patrimônio histórico-cultural, embora o órgão faça parte da CAP como eventual e a sua aprovação do projeto fosse uma exigência listada no Termo de Notificação n. 035/2019.

Os dados acima indicam que a regularização urbanístico-ambiental do empreendimento localizado no entorno de um conjunto arquitetônico acautelado por tombamento na esfera municipal ocorreu sem a aprovação do projeto pelo órgão competente, nem mesmo no âmbito da CAP. Esta constatação reforça a informação trazida pela Manifestação Técnica n. 42/2020, na qual o Departamento de Patrimônio Histórico da FUMBEL informou ao MPF que inexistiam no órgão municipal, até aquele

momento, procedimentos abertos de Consulta Prévia e/ou de autorização de projeto relacionados ao empreendimento sob investigação (MPF, 2018).

No que concerne ao período compreendido entre 12 de novembro – data da Manifestação Técnica n. 42/2020 (MPF, 2018) – e 21 de dezembro de 2020 (data da emissão do Alvará de Obra n. 0495/2020), dentro do qual poderia ter havido uma apreciação extrínseca aos processos n. 3482/2017 e n. 7142/2020 acerca da questão do patrimônio histórico-cultural, a inexistência de análise técnica sobre o projeto do empreendimento estudado pela FUMBEL foi confirmada pela Manifestação Técnica n. 006/2021, emitida pelo Departamento de Patrimônio Histórico do própria fundação municipal (BELÉM, 2021a).

Estes dados autorizam concluir que, embora a FUMBEL tenha participado da assinatura do TAC, ela não participou das análises técnicas e da tomada de decisão referentes aos processos de regularização urbanístico-ambiental do empreendimento estudado, apesar do argumento indicado no item 47 do Apêndice A. Houve, portanto, um descumprimento do parágrafo único do artigo 22 da Lei Municipal n. 7.709/1994, que atribuiu à FUMBEL e à SEURB, em conjunto, a análise e aprovação de projetos e serviços de intervenção em bens imóveis tombados ou na sua área de entorno. Houve, ainda, a inobservância dos artigos 165 e 166 da Lei Municipal Complementar n. 02/1999, que remeteram o controle da ocupação do Centro Histórico de Belém e do seu entorno à Lei Municipal n. 7.709/1994, de modo a assegurar a qualidade ambiental. A não participação da FUMBEL nas análises técnicas e no processo decisório é sugestiva de disputa pelo poder entre órgãos municipais e/ou de desvalorização da fundação no âmbito do Executivo Municipal, a despeito do relevante papel que apresenta.

Ainda no que tange ao procedimento da regularização ambiental, verificou-se que não houve a juntada aos autos do processo de licenciamento de comprovação da situação fundiária atualizada do lote, nem de autorização de obra em bem da União dada pela SPU. Observou-se que foi continuada a prática de mercado descrita nos itens 44 e 45 do Apêndice A, que culminou com a concessão da licença ambiental corretiva a uma pessoa jurídica diferente daquela que deu início ao processo n. 3482/2017.

Verificou-se, outrossim, que a regularização urbanístico-ambiental redundou em consentimento do Executivo Municipal para a continuidade da construção com

12,55 m, quando o empreendedor havia informado ao Ministério Público Estadual que a altura de 9,50 m seria suficiente à viabilidade econômica do empreendimento, como comprovado nos itens 45, 47 e 48 do Apêndice A.

Apesar da complexidade jurídica e da repercussão social do caso, a tomada de decisão final sobre a concessão da licença ambiental e da licença urbanística corretivas foi alicerçada apenas no opinamento da Câmara Técnica da CAP, não tendo havido solicitação de parecer jurídico nos procedimentos da regularização do empreendimento, assim como não houve nos procedimentos do licenciamento preventivo.

Os autos do processo n. 3482/2017, na parte correspondente à regularização ambiental, não apresentaram comprovação da publicidade do requerimento e da concessão da Licença de Instalação corretiva, nem mesmo comprovação da publicidade de um Relatório de Impacto de Vizinhança e do Termo de Referência específico. Não houve análise sobre a (in)validade das reuniões abertas realizadas pelo empreendedor, em maio e dezembro de 2019, tampouco análise sobre a total eliminação do Programa de Comunicação Social na versão consolidada do Plano de Controle Ambiental.

Quanto ao tema da participação cidadã, observou-se que tanto o TAC quanto os autos dos processos n. 3482/2017 e n. 7142/2020 não incluíram no procedimento da regularização ambiental uma análise obrigatória do requerimento pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, que poderia ter sido complementada por análises pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano e pelo Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural de Belém, como apontado pela Defensoria Pública do Estado na petição inicial da Ação Civil Pública (TJ-PA, 2021a).

Por fim, observou-se que não houve reiteração da exigência de realização audiência pública feita no Termo de Notificação n. 035/2019 e discutida no contexto das investigações ministeriais, nem houve determinação de realização em atendimento ao pedido dos moradores do entorno do empreendimento e da sociedade civil, formalizados no processo n. 1436/2020, no início do processo de regularização.

3.6 FASE DA LICENÇA DE OPERAÇÃO E OS SEUS DESDOBRAMENTOS: ANTIJURÍDICO, MA NON TROPPO!

Após a retomada das frentes de serviços da obra, em 24 de fevereiro de 2021, o empreendedor protocolizou na SEMMA um requerimento para a formalização do seu pedido de Licença de Operação - LO ao empreendimento, que ensejou a abertura do processo n. 0998/2021. Naquela ocasião, a obra havia sido retomada com um novo cronograma entregue à CAP durante uma vistoria técnica realizada no mês anterior.

Entre os documentos juntados ao requerimento da licença ambiental estavam os seguintes: documento de identificação do representante legal; comprovante de inscrição e situação cadastral na Receita Federal do Brasil; escritura pública de venda e compra do domínio útil dos imóveis onde edificado o empreendimento; Alvará de Obra; Atas de Reuniões do Conselho de Administração da sociedade anônima; procuração pública e substabelecimento; comprovante de solicitação de vistoria e habite-se ao Corpo de Bombeiros Militar do Pará; guia do Documento de Arrecadação Municipal - DAM referente à taxa de expediente da SEMMA e respectivo comprovante de pagamento (BELÉM, 2021d).

Após conferência da documentação inicial e das condicionantes estabelecidas na Licença de Instalação corretiva, no dia 13 de maio de 2021, a SEMMA emitiu o Termo de Notificação n. 347/2021/DCL, pelo qual informou ao empreendedor a lista de documentos que deveriam ser apresentados, no prazo de 60 dias, para a continuidade do processo de análise técnica (BELÉM, 2021d).

De acordo com o Termo de Notificação, os documentos exigidos foram: requerimento padrão de licença ambiental preenchido e assinado; Declaração de Informações Ambientais - DIA preenchida e assinada; cópia da Licença de Instalação; comprovantes de atendimento das condicionantes da Licença de Instalação; Cadastro de Consultor Ambiental do responsável técnico; Alvará de Licença emitido pela SEFIN, atualizado; Licença de Funcionamento concedida pela DEVISA/SESMA; comprovante de pagamento do IPTU do imóvel; Auto de Conformidade emitido pelo Corpo de Bombeiros Militar; informações sobre o sistema de abastecimento de água com comprovação da distribuidora ou Outorga dos Direitos de Uso de Recursos Hídricos, emitida pela SEMAS/PA; informações sobre o sistema de tratamento de efluentes, juntamente com ART do responsável pela elaboração do projeto; Outorga

para lançamento dos efluentes tratados emitida pela SEMAS ou Anuência da COSANPA e/ou Declaração da SESAN para viabilidade de lançamento de esgoto na rede pública; Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; contrato para prestação de serviços de coleta e destinação de resíduos por empresa licenciada; Plano de Controle Ambiental e informação sobre uso de gerador de energia (BELÉM, 2021d).

Em 28 de maio de 2021, o empreendedor apresentou parte da documentação exigida e solicitou urgência na análise do órgão licenciador, alegando que a obra estaria concluída desde o final de março de 2021, já abastecida com mercadorias e com cerca de 300 funcionários contratados (BELÉM, 2021d). Os documentos formaram dois volumes processuais, que estavam devidamente assinados e organizados.

Um despacho proferido pela Assessoria Jurídica da SEMMA, no dia 14 de julho de 2021, registrou a ocorrência de uma reunião no órgão licenciador na qual teria sido discutida uma proposta de medida de compensação ambiental para a fase de Licença de Operação⁵⁸. Registrou, ainda, que o empreendedor teria apresentado uma mídia comprovando a escuta da população local em audiência pública, bem como documentos que comprovariam a regularidade do imóvel (BELÉM, 2021d). Apesar do conteúdo do ato administrativo, os autos do processo não apresentaram um termo de juntada dos documentos descritos, de forma que não foi possível acessar o material até o encerramento da coleta de dados.

Um segundo despacho proferido pela Assessoria Jurídica da SEMMA, no dia 28 de julho de 2021, solicitou a conclusão da análise técnica no processo n. 0998/2021 com observância do Estudo de Impacto de Vizinhança juntado ao processo n. 3482/2017, após o que seria elaborado parecer jurídico. No documento foi ressaltado que a análise do processo de licenciamento pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente deveria ser providenciada pela SEMMA, por se tratar de condição de validade da licença ambiental porventura concedida. Além disso, o despacho chamou atenção para a necessidade de exame do zoneamento municipal, para apreciação aprofundada sobre medidas de compensação a impactos negativos previstos (BELÉM, 2021d).

⁵⁸ A compensação ambiental seria definida por Termo de Compromisso para a hipótese de concessão da Licença de Operação, após análise técnica e deliberação pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente. A medida seria destinada à revitalização de uma área verde urbana, o Parque Ecológico do Município de Belém, considerando a análise do Estudo de Impacto de Vizinhança e a localização do empreendimento na zona de orla do município (BELÉM, 2021d).

Ato contínuo, em 23 de agosto de 2021, a SEMMA emitiu a Nota Técnica n. 71/2021/DCL, ponto a ponto se houve atendimento das exigências formuladas no Termo de Notificação n. 347/2021/DCL. Na conclusão do documento, considerando o não atendimento integral das pendências listadas, o órgão licenciador solicitou a complementação de informações e documentos, que foram encaminhadas ao empreendedor por meio do Termo de Notificação n. 496/2021/DCL, para serem cumpridas no prazo de 60 dias (BELÉM, 2021d).

Antes que sobreviesse resposta à segunda notificação e parecer jurídico, o empreendedor protocolizou um comunicado por meio do qual noticiou à SEMMA a obtenção de uma decisão judicial que deferiu medida liminar em sede de Mandado de Segurança, processo eletrônico n. 0841448-88.2021.8.14.0301, em trâmite na 2ª Vara da Fazenda de Belém (BELÉM, 2021d).

Quando o estágio de campo foi encerrado, a fase da Licença de Operação ainda estava em curso e o órgão ambiental aguardava o atendimento do Termo de Notificação n. 496/2021/DCL para reanálise técnica sobre o (des)cumprimento das exigências formuladas pela SEMMA. Não foi identificado nos autos do processo n. 0998/2021 uma manifestação jurídica da SEMMA sobre o Mandado de Segurança, talvez porque a defesa coubesse à Procuradoria Geral do Município.

De maneira sucinta, o impetrante arguiu que teria cumprido todas as cláusulas do TAC assinado, por isso inexisteriam pendências capazes de obstar a inauguração e a operação do empreendimento. Alegou que as dificuldades para a tramitação do processo de licenciamento ambiental, em relação à fase de Licença de Operação, seriam injustificáveis e estariam violando princípios da ordem econômica (TJ/PA, 2021b).

Como provas pré-constituídas da tese alegada na ação mandamental, foram anexados documentos referentes à fase de Licença de Operação, mas não foi trasladada cópia integral do processo de licenciamento urbanístico-ambiental corretivo. Para amparar o seu pleito, o impetrante argumentou o seguinte:

Ao se constatar o descumprimento da legislação ambiental e aplicável à zona da cidade de Belém em que se encontra o empreendimento, a Impetrante assumiu seu erro e propôs, de imediato, a discussão para a formalização de uma compensação, ou melhor, sua readequação ao ordenamento jurídico mediante o cumprimento de obrigações ajustadas após diversas tratativas com o Poder Público Municipal e com o Ministério Público do Estado do Pará [...].

É importante frisar que a Administração Pública, ao tomar qualquer tipo de decisão, deverá fundamentá-la de acordo com os parâmetros previstos em lei (ato vinculado), de modo que os particulares que desejam iniciar qualquer tipo de atividade econômica possam tomar ciência dos impactos que podem causar ao meio ambiente e quais são os limites de atuação de cada empresa empreendedora.

Entretanto, no presente caso, não há irregularidades, descumprimentos de obrigações, erros técnicos, problemas em vistorias, licenças, desatendidas e/ou quaisquer outros incidentes não resolvidos pelo TAC firmado com o Ministério Público do Estado do Pará (TJ/PA, 2021b, não paginado).

Com espedeque na Lei n. 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), o impetrante afirmou que teria direito líquido e certo à abertura e ao regular funcionamento do empreendimento, pois o Executivo Municipal teria extrapolado o prazo de 60 dias estabelecido pelo artigo 11 do Decreto federal n. 10.178/2019, para a conclusão da análise sobre o requerimento de Licença de Operação, o que acarretaria em aprovação tácita (TJ/PA, 2021b).

A título complementar, os autos do Mandado de Segurança informavam que, diante da alegada inércia do Executivo Municipal, o Ministério Público Estadual teria solicitado à SEURB informações sobre entraves porventura existentes para a liberação do alvará de ocupação (habite-se) ao empreendimento, cujo requerimento foi formalizado em 11 de março de 2021 pelo processo n. 1563/2021 (TJ/PA, 2021b).

Verificou-se nos autos do procedimento administrativo n. 000067-113/2020, instaurado pela 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém para acompanhamento do cumprimento das cláusulas do TAC, que a SEURB havia encaminhado ao *parquet* estadual a Nota Técnica n. 001/2021-DAP/DEAF/SEURB, de 10 de fevereiro de 2021, por meio do qual informou o cumprimento da Cláusula Décima Quinta do TAC (prazos), em relação à apresentação do projeto arquitetônico com as readequações necessárias, que foram analisadas e aprovadas no bojo do processo n. 7142/2020; do Plano de Logística de Abastecimento, pelo processo n. 7658/2020; da Licença de Instalação com retificação, pelo processo n. 8503/2020; e dos comprovantes de pagamento atinentes à compensação ambiental, pelo processo n. 8827/2020 (MP/PA, 2021).

Em 5 de maio de 2021, por meio do Ofício n. 107/Gabinete do Procurador Geral, a PGM solicitou à 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém a remarcação para o formato virtual de uma reunião presencial que havia sido convocada para tratar do acompanhamento do acordo, sugerindo que participasse do ato um representante da Defensoria Pública do

Estado, considerando a judicialização do TAC e do processo de licenciamento na Ação Civil Pública, processo judicial eletrônico n. 0812220-68.2021.8.14.0301, em trâmite na 2ª Vara da Fazenda de Belém (MP/PA, 2021).

Por meio do Ofício n. 108/Gabinete do Procurador Geral, encaminhado ao Ministério Público Estadual no dia 14 de maio de 2021, a PGM apresentou esclarecimentos sobre quais questões administrativas estariam obstando a concessão de alvará de ocupação (habite-se) no processo n. 1563/2021, conforme citado abaixo:

[...] É que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente encaminhou o Ofício 006/2021, acompanhado de Nota Técnica, onde informou a existência das seguintes ilegalidades: 1º) que não foi localizada a Audiência Pública que deveria ter sido exigida; 2º) que o feito não foi submetido à análise e parecer do CONSEMMA, como é exigido pelos artigos 6º, 7º e 8º da Lei 8.233/2003; 3º) que o empreendimento não está de acordo com o zoneamento ecológico estabelecido nesta cidade, eis que o empreendimento diminuirá a permeabilidade do solo e a cobertura vegetal desta porção central de Belém, que tem graves problemas ambientais; 4º) que o empreendimento violou o gabarito máximo previsto para área, constituindo-se em precedente para que pudessem ocorrer outras violações similares; 5º) que o empreendimento se situaria em área que se constitui em cartão postal da capital paraense, de forma que se encontra localizada em ponto estratégico de forma que deveria ser repensado o projeto pra área, de forma a garantir que fosse direcionado ou a uso habitacional para baixa renda ou para fins recreacionais como estratégia de preservação permanente em área urbana. A partir da análise de tal ofício, esta Procuradoria esclareceu à Secretaria Municipal de Meio Ambiente que a questão do gabarito, da realização de audiência pública encontravam-se superadas pelo Termo de Ajuste de Conduta firmado pelas Secretarias Municipais com o Ministério Público [...].

Asseveramos, contudo, que o TAC firmado não pretendeu retirar do Município de Belém o exame quanto a observância de todos os requisitos legais necessários à expedição das licenças para o regular funcionamento de qualquer empreendimento. Não por outro motivo constou nas cláusulas sexta e décima sétima que a empresa teria que cumprir com todas as exigências firmadas pelo Município para o completo licenciamento da obra e que o acordo não dispensava a empresa de cumprir todos os requisitos previstos na legislação correlata [...].

Em face de tais circunstâncias e do princípio da autotutela dos atos administrativos, as secretarias envolvidas foram orientadas a sobrestar a expedição de habite-se até que haja a análise do licenciamento pelo CONSEMMA em cumprimento aos termos da legislação municipal. Orientamos, também, que a SEMMA aprofundasse o exame a respeito do zoneamento ambiental, inclusive, com o exame detido do EIV, a fim de elucidar se, de fato, existem riscos de danos ambientais insuperáveis com a instalação do empreendimento ou se poderiam ser superados ou minorados pelo empreendedor com a adoção de medidas mitigadoras e quais seriam elas, destacando o que o EIV sugere sobre o referido assunto (MP/PA, 2021, não paginado).

As informações prestadas pela PGM foram complementadas com ponderação de que as análises da SEMMA seriam preliminares à concessão do alvará de ocupação (habite-se) pela SEURB e fundamentais para a elucidação de questões

técnicas, considerando o ajuizamento de Ação Civil Pública que pretende anular o TAC e a demolição da construção, bem como a não homologação do acordo pelo juízo da 2ª Vara de Fazenda de Belém (MP/PA, 2021). A PGM asseverou, por último, que seria necessária uma reunião dos processos por conexão, já que tratariam dos mesmos fatos, de forma que seria prudente aguardar a decisão judicial sobre o pedido liminar formulado na ação coletiva, para que fosse garantida a segurança jurídica à decisão municipal (MP/PA, 2021).

Observa-se no texto do ofício trazido à colação que a SEMMA suscitou questionamento sobre a ausência de realização de audiência pública, nos procedimentos de licenciamento preventivo e corretivo, no entanto, a PGM interpretou que a omissão administrativa teria sido superada pela convalidação, no TAC, das reuniões abertas promovidas pelo empreendedor em 2019. Apesar deste posicionamento, a PGM reconheceu que a ausência de discussão do licenciamento urbanístico-ambiental do projeto no âmbito do Conselho Municipal de Meio Ambiente seria uma questão jurídica relevante e pendente.

A decisão judicial sobre o pedido de medida liminar no Mandado de Segurança foi proferida no dia 9 de agosto de 2021 e assinalou ao município de Belém um prazo de trinta dias para o cumprimento de obrigação de fazer, no sentido proceder a apreciação final do processo n. 0998/2021 (TJ/PA, 2021b). Inconformado com o *decisum*, o impetrante interpôs recurso de Agravo de Instrumento, processo eletrônico n. 0808279-43.2021.8.14.0000, em trâmite na 1ª Turma de Direito Público, no dia 11 de agosto de 2021, sustentando, em síntese, que a decisão *a quo* manteria ativa a postura do município que estaria impondo demora injustificada, desproporcional e prejudicial à atividade privada. Desse modo, argumentando cumprimento do TCA e ausência de pendências administrativas à emissão de Licença de Operação, requereu ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará a concessão de liminar *inaudita altera pars*, no sentido de autorizar a imediata abertura do supermercado (TJ/PA, 2021c).

Em 23 de agosto de 2021, após manifestação do recorrido, o relator do Agravo de Instrumento proferiu decisão monocrática deferindo o pedido liminar recursal, a título precário, no sentido de autorizar a imediata abertura do supermercado, até a prolação de decisão administrativa final no processo n. 0998/2021, que deveria ocorrer em até 30 dias, nos termos da medida liminar concedida pelo juízo *a quo*. Ao manifestar-se como *custos legis*, o Ministério Público Estadual, por meio da

Promotoria de Justiça que firmou o TAC com o empreendedor, posicionou-se da seguinte forma na ação mandamental, em 9 de novembro de 2021:

[...] Assim, restou demonstrado que não há justificativa para a demora do Poder Público na conclusão da análise dos procedimentos administrativos de interesse do Atacadão.

As licenças ambientais consistem em atos administrativos vinculados, ou seja, verificado que o interessado atendeu as exigências legais, a Administração permite, objetivamente, ao particular, o exercício de determinada atividade.

Assim, embora o Poder Público não esteja obrigado, pelo TAC, a conceder a licença, está legalmente obrigado a analisar o requerimento de licença e a expedir, caso cumpridas as exigências, ou indicar novas medidas a serem adotadas.

Verifica-se, ainda, que o alvará a ser expedido pela SEURB, diante do reconhecimento do cumprimento das obrigações do TAC, independe do licenciamento ambiental, em razão do que a inércia na concessão do documento, evidencia a omissão do Poder Público.

Entende-se, portanto, que o impetrante possui o direito líquido e certo na apreciação dos processos administrativos, necessários à concessão da licença de operação e do habite-se (TJ/PA, 2021b, não paginado).

No encerramento da coleta de dados para o estudo de caso, a PGM havia apresentado contrarrazões ao agravo de instrumento e um pedido de reconsideração da decisão monocrática, os quais estavam pendentes de apreciação judicial (TJ/PA, 2021c). Logo após a decisão monocrática proferida pelo juízo *ad quem*, o empreendimento foi inaugurado e iniciou as suas atividades, em setembro de 2021.

Verificou-se que o processo n. 1563/2021, referente ao pedido de alvará de ocupação (Habite-se), foi sobrestado pela SEURB, em maio de 2021, até a decisão da SEMMA sobre o requerimento de Licença de Operação. Na mesma data em que formalizado (11 de março de 2021), foi proferido um despacho pela Assessoria Jurídica da SEURB informando que o processo n. 1563/2021 não estaria apto para prosseguimento nas demais fases, com base no artigo 14 da Lei Municipal n. 7.400/1988. Recomendou-se que fosse feita solicitação ao empreendedor de apresentação do Atestado de Viabilidade Técnica da SESAN atualizado e do Atestado de Viabilidade Técnica do Corpo de Bombeiros Militar (BELÉM, 2021e).

O último evento observado para o estudo de caso diz respeito à apreciação do processo de licenciamento ambiental pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, em Reunião Extraordinária realizada no dia 9 de setembro de 2021. De acordo com o voto do presidente do Conselho, estaria prejudicada a deliberação sobre a Licença de Operação pelo não cumprimento integral do Termo de Notificação n. 347/2021.

Apesar do opinamento do presidente, o CONSEMMA entendeu que havia elementos suficientes para deliberação, à unanimidade, no sentido da rejeição do requerimento de Licença de Operação ao empreendimento (MPF, 2018).

3.7 REPERCUSSÕES SOCIAIS DO CASO ESTUDADO E A DISPUTA DE PODER NO CENTRO HISTÓRICO DE BELÉM

O emblemático caso do supermercado produziu reflexos no Poder Legislativo Municipal. O Projeto de Lei Municipal n. 088, de 3 de dezembro de 2020, de autoria do Presidente da Câmara Municipal de Belém, pretendeu alterar o anexo VI-B da Lei Municipal n. 7.709/1994 para permitir gabarito de 13 m na categoria de uso comercial-serviço A, modelo urbanístico M21A, e na categoria de uso comercial-serviço B, modelo M28A (BELÉM, 2020d).

O projeto em comento teve aprovação em votação simbólica (em bloco e sem votação nominal no painel, por acordo de lideranças) ocorrida na sessão ordinária do dia 3 de dezembro de 2020 (quinta-feira), embora não tenha constado formalmente em pauta. Houve imprópria vinculação ao Projeto de Lei Municipal n. 0018/2012, rejeitado em 2012 pela Comissão Temática que o analisou, por não apresentar justificativa técnica compatível com a preservação do patrimônio histórico.

O Projeto de Lei Municipal n. 088/2020 provocou mobilização em campanha local pelo veto do Chefe do Executivo Municipal, pois o processo legislativo pelo qual tramitou a proposição apresentou desconformidade com Regimento Interno da Casa Legislativa e inobservância de princípios que regem a Administração Pública, como o do devido processo legal e o da transparência.

Devido à supressão de etapas do rito legal e a ausência de prévia discussão pública do conteúdo do projeto de lei com a população de Belém, a validade e a regularidade do processo legislativo foram questionadas por entidades da sociedade civil organizada e por movimentos sociais. No Diário Oficial do Município - DOM de 21 de dezembro de 2020 foi publicado o veto integral do Chefe do Executivo Municipal, que se baseou em análise técnica realizada pela SEGEP e da FUMBEL. Cita-se abaixo, os seus trechos mais relevantes e pertinentes com o estudo de caso:

A área de entorno do CHB foi estabelecida a partir da definição e da compreensão de aspectos relacionados à ambiência e preservação da

imagem urbana, reconhecendo-se a sua importância para o desenvolvimento histórico, urbano, social e cultural da cidade, levando em conta os critérios relacionados à qualidade e ocorrência em seus domínios de edificações e características urbanas representativos de uma época, com valores de preservação e por suas diversidades de elementos estéticos e constitutivos, incluindo materiais e técnicas [...].

Desta forma, a realidade mostra que ao adotar um gabarito superior ao hoje estabelecido por Lei, estar-se-á admitindo a instalação de empreendimentos que possuam área do lote igual ou superior a 250 m², para o Modelo M21A, e 125m, para o Modelo M28A, não sendo estabelecida a área máxima do lote.

Então, dependendo do tamanho do lote, o empreendedor poderá construir uma edificação com grande volume e gabarito de treze metros, o que força a ocupação horizontal do lote, podendo gerar obstrução visual da paisagem cultural da orla da Cidade Velha tanto à média, quanto a longas distâncias, impactando na ambiência do sítio tombado.

A mudança de gabarito pretendida irá impactar, portanto, em toda a orla ribeirinha do bairro da Cidade Velha, contrariando o Plano Diretor, que tem como um de seus objetivos, a desobstrução visual da orla neste setor [...].

A permissão de aditar o gabarito como pretende o legislador, possibilitará a instalação de empreendimentos ou permitirá a ampliação daqueles já existentes, podendo provocar sobrecarga na infraestrutura urbana atual e nos serviços públicos oferecidos pela Municipalidade (coleta regular de resíduos sólidos, sistema de drenagem pluvial, esgotamento sanitário e de abastecimento), além de comprometer ainda mais, a já sobrecarregada estrutura viária tombada da zona em questão, todas, sem exceção, com problemas constantes de congestionamento e de limitada capacidade de escoamento, tanto de veículos de passeio como de transportes públicos, devido a suas dimensões de vias locais, inclusive com cruzamentos estreitos, cujo raio de giro, não permite a manobra de veículos de grande porte.

Os índices propostos são incompatíveis à manutenção da ambiência e legibilidade da área protegida, uma vez que permite a instalação de empreendimentos de comércio varejista ou a ampliação dos já existentes, ao viabilizar construções com gabarito de treze metros de altura, em discordância com a Lei 7.709/1994, para a área de entorno do CHB, que trabalha com gabarito máximo de sete metros para tais estabelecimentos, garantindo a ambiência urbana e a visualização da orla [...].

É necessário dimensionar por meio de estudos técnicos quais impactos ambientais, demográficos e urbanísticos seriam causados na extensão integral daquela zona urbana, que atingiriam não só aqueles que habitam às proximidades, mas a população em geral, visto que a zona abrange espaços públicos de lazer e de interesse à preservação ambiental.

Por fim, ao reconhecer, então, o não cabimento do projeto de lei, que se apresenta eivado de ilegalidade, com afronta de seus termos a preceitos da legislação municipal atinente, e ao próprio interesse público, decido pela oposição de veto integral [...] (BELÉM, 2020d, p. 2-3)

A proposição normativa, segundo inferências proporcionadas pela pesquisa, significou uma tentativa de legalização do empreendimento estudado e criação de permissivo para atividades econômicas semelhantes na ZAU 7. Os argumentos presentes no texto do veto, elaborados no mesmo contexto jurídico-político do estudo de caso, são contraditórios com o quadro fático observado nos autos dos processos de licenciamento urbanístico-ambiental, pois sugerem que havia

preocupação do Executivo Municipal com o aumento do gabarito vigente na ZAU 7, que poderia impactar não somente a ambiência do conjunto arquitetônico tombado e a paisagem urbana, sobretudo na orla da cidade, como também a infraestrutura urbana e os serviços públicos essenciais, devido à acumulação de impactos negativos entre atividades desenvolvidas na mesma área, por outros agentes.

Fica, então, um questionamento sobre quais razões teriam levado o município de Belém, no caso estudado, a assinar um Termo de Ajustamento de Conduta que permitiu a continuidade da construção de um empreendimento de impacto com extrapolação de quase o dobro do gabarito normativo da ZAU 7, em faixa sobreposta com a orla, abrindo uma exceção não menosprezível à regra geral e um precedente administrativo para outras investidas contra a ordem urbanística⁵⁹.

De qualquer modo, é interessante perceber na fundamentação do veto a orquestração de um discurso de inevitabilidade na concessão de licenças ambientais e urbanísticas protegida pelo manto da submissão legal, em que a vinculação do ato administrativo ocorre com base na legalidade que conduz apenas à legitimação formal, mas não à legitimação substancial, porque esta decorre da subordinação aos princípios e direitos fundamentais. Trata-se da mesma lógica de interpretação literal do Anexo IX do Plano Diretor de 2008 e do Anexo III da Lei Municipal n. 7.709/1994, que emergiram nos argumentos citados nos itens 40 e 41 do Apêndice A; na Nota Explicativa elaborada em 2019, pela SEURB (BELÉM, 2019a), e no Parecer n. 113/2020, emitido pela CAP (BELÉM, 2020a).

Ecoando este entendimento, o discurso revela uma condição de dependência do Poder Público que reduz a atuação administrativa a amparar situações subjetivas, individuais, mesmo que elas não se ajustem à função social da propriedade e aos pressupostos da participação democrática, com raízes constitucionais. A tônica a se observar, a partir do caso estudado e das suas repercussões sociais, é um paradoxo com dois pesos e duas medidas.

De um lado, a formulação discursiva que ganha corpo ancora-se em uma suposta inevitabilidade na concessão de licenças requeridas por um interessado,

⁵⁹ Este questionamento remete a uma reflexão sobre aplicabilidade da teoria dos atos próprios, no caso estudado, consubstanciado na máxima *nemo potest venire contra factum proprium* (ninguém pode vir contra os próprios atos). Cumpre discutir se o comportamento contraditório do Executivo Municipal ofendeu o princípio da boa-fé objetiva e de que forma isso se relaciona com o verbete 473 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual a Administração tem o poder-dever de anular os seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, uma vez que deles não se original direitos.

argumentando que o arcabouço normativo municipal seria lacunoso, por isso permissivo. De outro lado, quando o mesmo conjunto normativo expressamente estabelece limitações administrativas ao direito de construir, o Poder Público flexibiliza a sua aplicação para moldar o planejamento da cidade ao projeto proposto, esvaziando o sentido e a finalidade da proteção legal, sem estudos adequados.

Como discutido anteriormente, o enquadramento de um projeto pelo porte, quando situado no Centro Histórico de Belém ou no seu entorno, evoca uma questão de interpretação teleológica e sistemática da Lei Municipal n. 7.709/1994 e do Plano Diretor de 2008, que deve considerar o contexto normativo e equiponderar a finalidade social objetivada. Nesse sentido, não se sustenta a retórica de não existência de área máxima do lote na Lei Municipal n. 7.709/1994, porém é esta interpretação infundida na práxis que está embasando a concessão inadequada de licenças ambientais e urbanísticas, gerando ofensa ao interesse público e risco de abalo à segurança jurídica de empreendimentos de impacto com projetos aprovados em condições similares ao estudado.

Sob esta ótica, o Projeto de Lei n. 088/2020 foi apenas uma das várias tentativas já ocorridas de alteração da legislação municipal para amoldamento do Direito a interesses dominantes. O caso estudado também inspirou a apresentação de outra proposição. Trata-se do Projeto de Lei Complementar Municipal n. 01/2020, de 21 de outubro de 2020, que pretendia alterar o inciso V do § 1º do artigo 98 da Lei Complementar n. 02, de 19 de julho de 1999 (Lei de Controle Urbanístico) e o Anexo X da Lei Municipal n. 8.655/2008 (Plano Diretor), visando modificar os modelos urbanísticos previstos para a ZAU 5, onde localiza-se faixa de orla continental.

O Projeto de Lei Complementar em comento chegou a ser aprovado pela Câmara Municipal de Belém, mas foi integralmente vetado pelo Chefe do Poder Executivo, no dia 30 de novembro de 2020. Transcreve-se abaixo alguns dos trechos mais relevantes do veto, que apresentam liame com o debate jurídico do caso estudado (BELÉM, 2020e, p. 3-5):

Os usos do solo admitidos em cada zona também levam em consideração o Zoneamento Especial, desse modo, há zonas que apresentam condições especiais no planejamento de sua configuração urbana. Como exemplo disso, inclui-se a concepção das orlas do rio Guamá e da baía do Guajará como áreas prioritárias para operações urbanas, com o intuito de recuperação urbanística e paisagística, o que acrescenta alguns adendos na designação dos objetivos fornecidos pelos modelos urbanísticos [...]

As diretrizes são a base de todas as ações e atividades a serem desenvolvidas nas zonas e orientam a configuração territorial das mesmas, de tal forma devem orientar também as análises de projetos que possuem potencial de modificar o espaço urbano. As diretrizes se constituem o foco central do planejamento pensado para a cidade e expostos no Plano Diretor. O Quadro dos Modelos Urbanísticos alterado pelo Plano Diretor sintetiza a idealização e execução do objetivo, construído a partir do diagnóstico da cidade à época. Mesmo que o planejamento estratégico não seja uma ferramenta estática, qualquer alteração em seu escopo deve ser muito bem justificada, discutida e debatida com todos os segmentos da sociedade.

Ressalte-se que as áreas de orla do rio Maguari, rio Guamá e baía do Guajará fazem parte da Zona Especial de Interesse Ambiental do Ambiente Urbano, que tem em suas diretrizes o resgate das áreas de orla fluvial, com o intuito de proteger e preservar o meio ambiente [...].

Vale ainda advertir que o Plano Diretor está em processo de revisão, seguindo os ritos estabelecidos pela legislação e melhor técnica, além de atender aos princípios da política urbana, o que, de uma forma ou de outra, corrobora a sugestão de veto total a ser aplicada ao projeto de lei complementar, no momento atual.

A necessária compatibilização entre as diretrizes do zoneamento urbano e do zoneamento especial do território municipal emergiu na fundamentação do veto como um fator essencial nas análises de projetos de empreendimentos que apresentem potencial de modificação do espaço urbano, notadamente na faixa de orla⁶⁰. Apesar da retórica de proteção do planejamento expresso no Plano Diretor de 2008 contra alterações não justificadas e não discutidas com a coletividade, verifica-se que a essência do veto é incoerente com o *modus operandi* verificado nos processos de licenciamento preventivo e corretivo estudados.

O caso estudado evidenciou que houve reconhecimento, pela municipalidade, do objetivo de recuperação urbanística e paisagística na faixa de orla da cidade e das diretrizes de desenvolvimento voltadas ao resgate destes espaços para a proteção e a preservação do meio ambiente (BELÉM, 2019a), mas isso não impediu a concessão de licenças ambientais e urbanísticas, no licenciamento preventivo, nem a assinatura do TAC para a regularização do empreendimento sem discussão pública do projeto e das suas consequências.

O Projeto de Lei Complementar Municipal n. 01/2020 teve grande repercussão social. No primeiro semestre de 2021, a Câmara Municipal de Belém recebeu diversas manifestações de contrariedade à proposição e à derrubada do veto, que foram

⁶⁰ Segundo Fischer (2014, p. 199), o zoneamento é um instrumento útil para balizar o processo de licenciamento ambiental, mas não se confunde com o planejamento do ordenamento territorial, na medida em que espelha um diagnóstico propositivo do território, destinado a amparar processos decisórios.

encaminhadas e/ou divulgadas por instituições governamentais, organizações não governamentais, entidades científicas e instituições essenciais à Justiça⁶¹.

Uma mobilização realizada na sede da Casa Legislativa, no dia 15 de junho de 2021, data em que o veto à Lei Complementar Municipal n. 01/2020 foi pautado para ser votado em sessão ordinária, conseguiu provocar um acordo entre lideranças políticas e a proposição foi retirada de pauta, não retornando para votação em 2021.

Em 25 de maio de 2021, uma terceira proposição foi apresentada para alterar o artigo 230 do Plano Diretor de 2008, que se refere ao Anexo III da Lei Complementar Municipal n. 02/1999, modificado pelo Anexo X do Plano Diretor. O Projeto de Lei n. 748/2021 propôs alteração no Quadro de aplicação de modelos urbanísticos na ZAU 3, Setores I e II, na ZAU 4 e na ZAU 5, visando permitir novos usos de habitação unifamiliar e multifamiliar, a reboque da Lei Complementar Municipal vetada.

As discussões jurídicas provocadas pelo caso do supermercado, sobretudo no que concerne à alteração das regras vigentes sobre planejamento urbano, sem prévia discussão pública com diferentes segmentos da sociedade, levaram à apresentação no dia 18 de maio de 2021 de uma quarta proposição normativa, o Projeto de Lei Municipal n. 958/2021, que pretende acrescentar o artigo 218 ao Plano Diretor de 2008.

De acordo com o Projeto de Lei Municipal n. 958/2021, o artigo 218 da Lei Municipal n. 8.655/2008 passaria a estabelecer, expressamente, a obrigatoriedade de realização de audiência pública para qualquer tipo de alteração no seu corpo normativo, com ampla divulgação para a sociedade, assegurando-se o seu caráter participativo, nos moldes do disposto no artigo 40 da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), regulamentado pela Resolução n. 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades. A proposição visa conferir maior segurança jurídica ao tema, considerando os riscos representados pelas várias tentativas de alteração pontual do Plano Diretor sem envolvimento dos cidadãos nas discussões e decisões legislativas. Até o

⁶¹ Cf. Manifestação Técnica n. 012/2021-DEP/DEPH, da FUMBEL; Ofício n. 04/2021-CDUPU/OAB/PA, da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Pará; Deliberação Plenária Ad Referendum n. 2/2021, do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Pará; Recomendação s/n, de 24 de maio de 2021, encaminhada pela 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém; Ofício n. 2673/2021/GABPR10-GGAMTC, do Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Pará; e Carta Aberta aos Vereadores e Vereadoras de Belém, apresentada por organizações não governamentais e por movimentos sociais. Em todos os documentos, o tema da participação social por meio de audiência pública foi mencionado como requisito imprescindível para qualquer alteração do Plano Diretor de 2008.

encerramento da coleta de dados os Projetos de Lei Municipal n. 958/2021 e n. 748/2021, ainda não haviam sido votados.

Nos três projetos de lei trazidos à lume, o caso do supermercado estudado e a solução resolutiva aplicada na sua regularização jurídica funcionaram como um paradigma, estimulando novas proposições legislativas para a alteração dos critérios de uso e ocupação do solo no entorno do centro histórico e na faixa de orla⁶². Estes projetos de lei, contudo, somam-se a outras proposições outrora apresentadas para forçar adaptações no território em prol dos interesses de agentes econômicos e de agentes privados dos setores do mercado imobiliário, o que, na prática, acaba exercendo pressão sobre os órgãos licenciadores municipais.

Lima (2015), ao investigar sobre o tema da proteção do Centro Histórico de Belém e do seu entorno, coletou a percepção de diferentes agentes sociais, incluindo proprietário de imóveis, incorporador imobiliário, construtor, corretor, morador, associação de defesa do patrimônio e agente estatal (federal, estadual e municipal). A pesquisa da autora, realizada na mesma conjuntura jurídico-política e administrativa dos fenômenos sociais ora estudados, forneceu evidências empíricas relevantes que se conectaram com os achados descritos nesta tese, ajudando a esclarecer aspectos contextuais e institucionais do Executivo Municipal.

Durante entrevista realizada com um representante da SEURB, Lima (2015, p. 135-136) obteve o relato de que, do conjunto de projetos submetidos à análise daquela secretaria municipal, uma parte seria proposta sem documentação imobiliária e/ou em desacordo com a legislação urbanística. Segundo o entrevistado, quando tais projetos seriam apresentados com extrapolação de índices – como por exemplo, aproveitamento do lote, gabarito e afastamentos – em geral isso ocorreria em virtude da necessidade de ajustamento do imóvel ao uso almejado, não necessariamente por desconhecimento das normas jurídicas. Em determinados casos, os projetos seriam devolvidos aos interessados, para que fossem efetuadas as correções determinadas pelo órgão licenciador. Em outros, seriam autorizados pelo Executivo Municipal, desde

⁶² No mesmo contexto fático-jurídico foi editada a Lei Municipal n. 9.547/2020, que alterou o artigo 93 do Plano Diretor para incluir no Setor III da ZAU 6 o objetivo de incentivar a ocupação com atividades econômicas, vinculadas ao comércio varejista, atacadista e serviços. A norma também alterou os Anexos X e XI do Plano Diretor de 2008, que se reportam aos Anexos III e IV da Lei Complementar n. 02/1999, para aumentar o coeficiente de aproveitamento máximo e a taxa de ocupação para seção transversal máxima.

que estivessem amparados por aprovações dos órgãos de proteção do patrimônio competentes e que não causassem prejuízo à preservação.

Ainda sobre a percepção do representante da SEURB, Lima (2015, p. 136-137) descreveu que uma situação frequentemente vista naquela secretaria municipal seria a realização de obras em desconformidade com o projeto aprovado, o que provocaria a realização de ações de fiscalização e a comunicação dos fatos aos órgãos de proteção competentes, para a adoção das medidas cabíveis. O entrevistado teria relatado, porém, que a fiscalização no Centro Histórico de Belém ocorreria de forma eventual ou pontual, em função de denúncias e reclamações de iniciativa popular ou de notificações oficiais da FUMBEL. Nesse sentido, a fiscalização sistemática não seria uma prática, devido à insuficiência de recursos humanos. No que concerne ao conteúdo da legislação aplicável ao Centro Histórico, o representante da SEURB teria respondido que não via a necessidade de alteração da lei municipal, mas, tendo em vista o quantitativo de casos que não se enquadrariam na norma, asseverou que talvez fosse interessante repensar alguns pontos, com cautela, citando como exemplo a liberação de novos usos e o gabarito na área do entorno.

Lima (2015, p. 137), ao analisar o relato trazido à lume, concluiu que havia afastamento, em alguma medida, entre os setores de planejamento e operacional da Secretaria Municipal de Urbanismo, pois não estariam ocorrendo discussões articuladas entre departamentos do próprio órgão sobre rotina de controle urbanístico no Centro Histórico de Belém, o que indicava uma dificuldade do Executivo Municipal na gestão das políticas públicas de preservação do patrimônio.

Durante entrevista realizada com um representante da FUMBEL sobre o mesmo tema, Lima (2015, p. 138) coletou relato de que projetos incidentes no Centro Histórico de Belém e no seu entorno dependeriam de parecer do órgão municipal de proteção do patrimônio, após o que seria possível formalizar requerimento de licença urbanística na SEURB. Nas hipóteses de projetos polêmicos ou situados em área com tombamento nas esferas estadual e federal, a FUMBEL buscaria atuação em conjunto com o IPHAN e a SECULT, como prática habitual. De acordo com o entrevistado, o maior desafio para a aprovação de projetos no Centro Histórico de Belém seria o desacordo com a legislação, ainda assim, em algumas situações excepcionais, tais projetos seriam aprovados, desde que não destoassem ou prejudicassem o entorno e a edificação tombada.

A percepção do representante da FUMBEL teria sido complementada por explicação de que as demandas mais frequentes para se fazer concessões sobre exigências legais seriam relacionadas à elevação do gabarito, ao índice de ocupação e a modificações internas na edificação e, sobre este aspecto, o entrevistado teria opinado que, em certas circunstâncias, a lei poderia ser flexibilizada. Por fim, esclareceu que a FUMBEL não faria fiscalizações de rotina, tampouco preventiva, em razão da insuficiência de recursos materiais e humanos (LIMA, 2015, p. 138-139).

O representante da FUMBEL teria descrito, adicionalmente, algumas iniciativas legislativas de alteração da Lei Municipal n. 7.709/1994, ocorridas no ano de 2005, por demanda de setores do mercado imobiliário, que teriam resultado na alteração do gabarito e dos modelos urbanísticos na área de entorno do Centro Histórico de Belém, para permitir a construção de grandes empreendimentos, exemplificados como *shopping center* e hotel. A aprovação de uma proposição normativa, no entanto, teria sido desarticulada por fortes manifestações populares (LIMA, 2015, p. 139).

Em relação à legislação de proteção do Centro Histórico, o representante da FUMBEL teria se posicionado no sentido da necessidade de revisão da norma com base em estudos detalhados, a fim de que pudessem ser analisados os gabaritos previstos para áreas de renovação, onde haveriam poucos imóveis de interesse à preservação, e os usos da área, visando a liberação de alguns atualmente não permitidos e a restrição de outros que teriam potencial de impacto negativo, sobretudo no trânsito. Sobre o relato do entrevistado, Lima (2015, p. 140-141) asseverou que as declarações seriam semelhantes às aquelas feitas pela representante da SEURB e revelariam um cenário de desaparecimento dos órgãos municipais, o que estaria contribuindo para a degradação física do Centro Histórico.

Transcreve-se, abaixo, um trecho da conclusão da pesquisa de Lima (2015, p. 160-161) que se entrelaça com as discussões realizadas nesta tese sobre a participação cidadã no processo decisório municipal, quando se trata do licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimento de impacto localizado no entorno do Centro Histórico de Belém:

[...] Constatou-se também que essa falta de diálogo do Poder Público com os demais agentes da sociedade que atuam no mercado, vivem e trabalham no CHB, tem gerado tensões que evidenciam que o tema preservação patrimonial ainda não é prioridade para o Executivo, nem para o Legislativo municipal.

Nesse cenário, a sociedade local se vê apartada e desprestigiada, na medida em que é pouco informada e não é convidada a dialogar com o Poder Público sobre as questões que os afeta. Assim, não se percebe avanços que possam contribuir para melhorar as questões do patrimônio, nem tampouco incentivar o melhor aproveitamento dos imóveis pelo mercado imobiliário.

Ficou evidente nas sugestões dos agentes que a maioria delas perpassa por dispositivos da legislação urbanística de patrimônio, ou dos instrumentos de planejamento, jurídico e urbanístico, tributário e financeiro, ou de gestão do Plano Diretor, assim como, pela elaboração de políticas e pela gestão da área pelo Poder Público. Outra situação que transpareceu foi a predisposição de todos em opinar e colaborar para a melhoria do lugar, mas o que talvez esteja faltando, seja justamente, ultrapassar essa visão legalista da preservação e enveredar em iniciativas tanto de construção, como de responsabilidades partilhadas conjuntamente entre sociedade e Poder Público.

Os resultados desta pesquisa apontaram a necessidade urgente da elaboração de um plano urbanístico para o CHB, com a participação da sociedade, que resulte na revisão da legislação regulamentadora, para adequá-la a dinâmica socioeconômica da área, aos aspectos culturais e aos princípios preservacionistas adotados internacionalmente nas Cartas Patrimoniais, inserindo a visão do patrimônio imaterial, no trato das questões do patrimônio material, para que se possa viabilizar a preservação do CHB.

Os resultados da pesquisa de Lima (2015), quando cotejados com os dados obtidos no presente estudo de caso, sinalizam a coexistência de disputas de interesses e de poder pelo uso e ocupação do solo no entorno do Centro Histórico de Belém, onde se situam áreas com bens classificados como de interesse à renovação, em busca dos quais se direciona uma frente imobiliária e econômica que tensiona relações entre diferentes agentes sociais e que tem redundado em alterações normativas pontuais, bem como em aprovações casuístas de projetos de intervenção em desconformidade com a legislação municipal de proteção do conjunto tombado, como verificado no caso do supermercado.

Os relatos dos entrevistados que participaram da pesquisa realizada por Lima (2015) constituem importante fonte de evidência complementar sobre o modo de realizar o licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimentos de impacto localizados no entorno do Centro Histórico, bem como sobre o modo de decidir do Executivo Municipal que, no recorte temporal deste estudo (2016 a 2020), mostrou-se sem alteração em relação ao período e ao meio institucional investigado por Lima.

Diversas inconsistências verificadas no caso estudado, que foram objeto de investigação nos inquéritos civis estaduais e, atualmente, são objeto de discussão em ações judiciais, puderam ser observadas nos relatos supracitados, em especial no que diz respeito à flexibilização do gabarito estabelecido para o Setor III da ZAU 7, por meio de pareceres aprovativos da FUMBEL e da SEURB e, posteriormente, por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta; à continuidade da lógica gerencial de

segmentação das análises técnicas que deveriam ser integradas e simultâneas, no âmbito da CAP; ao desalinhamento entre decisões setoriais, que produzem um descompasso entre licenças ambientais e urbanísticas; à centralização do poder político em autoridades administrativas, sem envolvimento da coletividade nas discussões e deliberações sobre projetos de empreendimentos de impacto e à desarticulação entre as etapas do licenciamento e do monitoramento, em virtude das limitações de recursos (humanos e materiais) nas secretarias municipais.

A gestão do Centro Histórico e seu entorno, assim como da faixa de orla da cidade, continua envolvendo mais ações institucionais pontuais, alicerçadas nas premissas da gestão estratégia e em práticas tecnocráticas ainda muito presentes no sistema de organização política do município, do que planejadas democraticamente e a longo prazo, as quais não têm sido baseadas em estudos técnicos adequados, tampouco acompanhadas da regulamentação dos instrumentos jurídicos e do usos do solo previstos no Plano Diretor de 2008, a exemplo do Estudo de Impacto de Vizinhança e dos usos em Zona Especial de Interesse Ambiental - ZEIA, o que tem contribuído para agravar conflitos sociais urbanos e o processo de degradação da área protegida pelos seus atributos histórico-culturais, ambientais e paisagísticos.

Este cenário densifica os desafios cotidianos do município de Belém para a realização da competência prevista no artigo 30, VIII, da Constituição Federal de 1988 e do objetivo encartado no artigo 2º do Estatuto da Cidade que diz respeito ao ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, por meio da política urbana municipal. A complexidade para planejamento e gestão municipais é aumentada pela coexistência de tombamentos federais e estaduais no Centro Histórico e a disputa judicial com a União, ainda em curso, pela dominialidade de terras na primeira légua patrimonial da cidade, que gera relevantes repercussões fundiárias e registrais, notadamente em áreas com predomínio de terrenos e acrescidos de marinha, como é o caso dos lotes de imóveis da União onde foi instalado o empreendimento privado estudado. Como consequência, tem-se um emaranhado de normas jurídicas das três esferas federativas; uma trama de alterações normativas e de proposições legislativas pontuais; aprovações casuístas de projetos que levam a estados de exceção⁶³; disputas de poder e de interesses

⁶³ Segundo Vainer (2011, p. 10), o estado de exceção na cidade é uma nova forma de regime urbano, em que, apesar do funcionamento dos mecanismos e das intuições republicanas e democrático-representativas, os aparatos institucionais formais paulatinamente renunciam a uma parte das suas

divergentes que refletem a correlação de forças no município e influenciam na efetividade do Plano Diretor e da Lei Municipal n. 7.709/1994.

As inferências aproximadas demonstram, enfim, as dinâmicas sociopolíticas que exercem forte pressão sob os Poderes Executivo e o Legislativo Municipais, forçando adaptações no território por meio de mudanças nas normas municipais aplicáveis à proteção do Centro Histórico e do seu entorno, bem como a construção de discursos e soluções jurídicos que sejam favoráveis às demandas por novas áreas urbanas centrais e por usos do solo mais permissivos.

O encerramento da coleta de evidências para a pesquisa empírica delimitou a composição da tese e a estratégia analítico-descritiva relativa à tomada de decisão nos processos de licenciamento urbanístico-ambiental preventivo e corretivo estudados. O caso, porém, apresentou importantes desdobramentos que poderão ser objeto de estudos complementares, no campo do Direito e/ou interdisciplinares.

A narrativa em ordem cronológica, incluindo aspectos contextuais, intrínsecos e extrínsecos ao caso, serviu ao propósito de demonstrar as sequências causais ocorridas nos estágios inicial, intermediário e final das unidades de análise, embora pendentes as decisões administrativas sobre os pedidos de Licença de Operação e alvará de ocupação (habite-se). Considera-se, portanto, satisfeito o primeiro objetivo específico da pesquisa, uma vez que o método propiciou a análise do processo de licenciamento urbanístico-ambiental do empreendimento selecionado e a explicação de como ocorreu a tomada de decisão administrativa, entre 2016 e 2020.

Com base nas constatações trazidas nesta seção, cumpre avaliar, qualitativamente, o procedimento da participação cidadã no caso estudado, de modo que os resultados gerados possam ser interpretados à luz da Teoria Constitucional da Democracia Participativa, em diálogo com a literatura e o ordenamento jurídico pátrio.

atribuições e dos seus poderes. Nesse sentido, a lei fica suscetível de sofrer um “desrespeito legal”, ao passo que as funções públicas estatais são trasladadas para agências que não se submetem ao controle político. São características do estado de exceção na cidade a tomada de decisões centralizada, a personalização do poder e as regulações *ad hoc* e flexíveis.

4 AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DECISÓRIO, NO CASO ESTUDADO

O emblemático caso do supermercado construído no entorno do Centro Histórico de Belém, na orla do Portal da Amazônia, em Belém (PA), evidenciou contradições inerentes ao modo de realizar o licenciamento urbanístico-ambiental do empreendimento estudado e ao modo de decidir do Executivo Municipal, no período de 2016 a 2020. Faz-se, a seguir, uma síntese dos achados empíricos sobre a variável de interesse (participação cidadã).

No âmbito do processo de licenciamento urbanístico-ambiental preventivo, na fase de concepção do projeto, verificou-se que o Termo de Referência geral para Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV não contemplou orientações técnicas mínimas para nortear a elaboração de um plano de comunicação social e/ou de mecanismos complementares de informação e diálogo com a população em geral, sobretudo a localizada na área de influência direta e indireta do empreendimento.

Observou-se que o EIV também não foi precedido de práticas participativas preliminares, que pudessem contribuir com a definição dos escopos dos diagnósticos. Em consequência, neste documento, a promoção da participação cidadã assemelhou-se mais a uma ação empresarial espontânea e unidirecional do que ao cumprimento de um dever. As ações de informação que permitiriam a participação foram restritas à fase de implantação do projeto, quando seriam realizadas reuniões e visitas com a população vizinha mapeada. Sem embargo, o EIV não fez alusão ao papel dos diferentes agentes sociais no processo de decidibilidade municipal.

Os autos do processo revelaram que as análises técnicas norteadoras da decisão de aprovação do projeto, em 2017, não foram precedidas de práticas participativas, nem mesmo das ações planejadas no Subprograma de Comunicação Social, do Programa de Educação Ambiental, parte integrante do Plano de Controle Ambiental, cujo foco estava na população residente no entorno do empreendimento e nos trabalhadores da obra, sendo insuficiente para comunicar e dialogar sobre os impactos com outros segmentos da sociedade. Em relação a este período, os dados obtidos apontaram que não houve exigência de audiência pública pelos órgãos licenciadores, nem a concretização das estratégias empresariais de comunicação social previstas pelo empreendedor.

Nos inquéritos civis instaurados pelo Ministério Público Estadual, constatou-se que diferentes agentes sociais, em suas respectivas posições perceptuais, externaram preocupações com a promoção da participação social, por audiência ou consulta pública, no âmbito do processo de licenciamento urbanístico-ambiental do empreendimento comercial de impacto estudado, as quais foram registradas em diversas atas de reuniões ocorridas entre agosto de 2018 e julho de 2020.

Apesar da repercussão social e da complexidade jurídica do caso, o Termo de Ajustamento de Conduta firmado para a regularização jurídica do empreendimento, em outubro de 2020, não foi antecedido da promoção de práticas participativas coordenadas pelo Ministério Público Estadual, para discussão coletiva sobre o projeto e o conteúdo das cláusulas do acordo extrajudicial.

Os dados obtidos indicaram que os debates ocorridos durante as investigações estaduais se limitaram às perspectivas técnica e jurídica, em espaços formais e restritos, embora não sigilosos, com predominância de argumentos manifestados por representantes do Executivo Municipal, do *parquet* estadual e do empreendedor, embora tenham sido observadas contribuições pontuais de representantes da sociedade civil organizada, como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Pará e uma associação.

Nos autos do processo de licenciamento urbanístico-ambiental corretivo, observou-se que houve exigência da realização de uma audiência pública. Naquele contexto, o empreendedor já havia promovido uma reunião aberta, na área diretamente afetada pelo projeto, maio de 2019, para ouvir a opinião da comunidade vizinha ao empreendimento, segundo informações constantes em material impresso de divulgação que foi observado no estágio de campo da pesquisa.

Na fase de regularização jurídica do empreendimento, visando cumprir exigência formulada no Termo de Notificação n. 035/2019, constatou-se que o empreendedor promoveu uma segunda reunião, em dezembro de 2019, intitulada como audiência pública, visando debater com instituições e a sociedade civil aspectos relevantes do licenciamento ambiental e levantar as percepções e expectativas da vizinhança do empreendimento, de acordo com informações registradas em material digital de divulgação observado durante a prática de pesquisa.

Os dados sinalizaram que a validade da reunião de dezembro de 2019 foi questionada pelos órgãos licenciadores, pois teria ocorrido antes que as pendências

notificadas tivessem sido sanadas e sem que tenha havido o comparecimento ao evento de representantes do Ministério Público Estadual e do município de Belém. Observou-se que documentos sobre a referida reunião não foram juntados aos autos dos processos de licenciamento corretivo e dos inquéritos civis estaduais, para comprovação do cumprimento da exigência administrativa, instrução das análises técnicas, balizamento do acordo extrajudicial e da decisão municipal.

Os resultados da pesquisa empírica indicaram que a aceitação das reuniões de iniciativa do empreendedor, na forma de convalidação encartada na Cláusula Décima Terceira do Termo de Ajustamento de Conduta, configurou um atendimento formal da exigência de audiência pública feita pela CAP. Não foram encontradas evidências de atenção administrativa com o resultado e a qualidade democrática das reuniões convalidadas como audiências públicas.

A solução jurídica de convalidação consubstanciada no Termo de Ajustamento de Conduta amparou, provavelmente, o não acatamento do pedido de audiência pública formulado ao Executivo Municipal por mais de cinquenta moradores do entorno do empreendimento, em conjunto com uma entidade da sociedade civil organizada (processo administrativo n. 1436/2020), e a não consideração do pedido apresentado ao Ministério Público Estadual, pela Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Pará.

Os dados coletados também demonstraram que não houve análise dos processos de licenciamento preventivo e corretivo pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente. Outros conselhos gestores locais que teriam aptidão para influir nos debates e na tomada de decisão sobre a viabilidade urbanística e ambiental do empreendimento, como o Conselho de Desenvolvimento Urbano e o Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural, mencionados na Ação Civil Pública, não foram consultados antes do acordo e da concessão das licenças corretivas.

No que concerne ao Programa de Comunicação Social integrante do Plano de Controle Ambiental, os dados apontaram que no licenciamento corretivo houve parcial cumprimento de ações ambientais planejadas, na medida em que foram promovidas duas reuniões de iniciativa do empreendedor. Não foram encontradas evidências sobre o modo de realização das reuniões e seus respectivos resultados, nem mesmo se houve concretização de outras ações complementares.

De outra parte, constatou-se que houve paulatina desarticulação do Programa de Comunicação Social nas três versões do Plano de Controle Ambiental entregues à CAP, pelo empreendedor. Os documentos coletados evidenciaram que os órgãos licenciadores municipais não solicitaram informações nem estabeleceram exigências relacionadas ao Programa de Comunicação Social, mas apenas em relação aos demais programas de controle de ruídos, recursos hídricos, resíduos sólidos e ar.

Como medida condicionante da Licença de Instalação corretiva, os órgãos licenciadores determinaram a criação de uma comissão de acompanhamento da obra, mas os seus integrantes limitaram-se a instituições públicas (CAP, SEMMA, SEURB, SESAN, SEMOB e Ministério Público Estadual). Os autos dos processos não apresentaram evidências sobre a existência e o funcionamento da referida comissão de obra, nem de como os seus trabalhos se articularam com as atividades de monitoramento e fiscalização locais.

Tendo em vista este resumo dos achados empíricos sobre a variável de interesse, a segunda etapa da pesquisa foi dedicada à avaliação do processo participativo ocorrido no caso estudado, com base nos indicadores descritos na subseção 2.2.5.1. Buscou-se identificar pontos positivos e negativos na experiência analisada, com ênfase em registros e documentos encontrados nos autos dos processos de licenciamento corretivos e nos autos dos inquéritos civis ministeriais.

Como explicado anteriormente, a metodologia aplicada para interpretação e avaliação dos achados sobre a variável de interesse foi a do *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*, do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP, 2007). Os critérios testados encontram-se detalhados no Quadro 14 e indicam as aspirações teóricas consideradas desejáveis no processo. Os resultados da avaliação são apresentados no Quadro 15 e comentados na sequência.

Cumprido esclarecer que a avaliação realizada tem caráter acadêmico, servindo para auxiliar na interpretação dos resultados do caso estudado. Não foi avaliada a participação cidadã nas políticas urbana e ambiental do município de Belém. Com efeito, o resultado adiante apresentado não corresponde a um diagnóstico oficial ou a uma tendência de cenário e não têm a pretensão de ser completo e fechado. Reflete um período examinado (2016 a 2020), com base em documentos acessados na fase de campo, interpretados a partir da perspectiva observacional da pesquisadora, que não objetiva exaurir as possibilidades analítico-científicas.

Quadro 14 – Dimensões e critérios para avaliação de um processo participativo

(Continua)

Dimensão	Critério	Aspiração teórica
Coordenação do processo	Acordo (consenso)	Quanto maior a aceitação política, social e técnica sobre a necessidade de realizar o processo e a sua metodologia, menores as chances de questionamento.
	Transversalidade	O envolvimento de diversas áreas (políticas e técnicas) em espaços de trabalho transversais aumenta a eficiência do processo, propicia a integração e reduz a resistência à implementação dos resultados.
	Iniciativa e liderança	A iniciativa da participação pode advir de distintos agentes sociais, mas não deve afetar a sua qualidade democrática. Quando surge de iniciativa cidadã produzem maior confiança, envolvimento e melhor resultado. O processo deve ser liderado politicamente, para que seja legitimado institucionalmente e eficaz. O compartilhamento da liderança confere maior eficiência e coerência ao processo, pois lhe confere pluralidade e transparência (imparcialidade).
	Integração e coordenação	Evita a duplicação e a saturação de esforços para a prática cidadã pelo aproveitamento dos órgãos e das estruturas já existentes no sistema estável de participação municipal.
	Clareza dos objetivos	A clareza dos objetivos dota de coerência e transparência, evitando a criação de falsas expectativas e a desconexão entre início e resultado do processo participativo.
	Planejamento e recursos	O planejamento das fases, do cronograma, das tarefas, das formas de divulgação e dos recursos (materiais, humanos, de tempo e informação) é essencial para a organização da participação e confere maior transparência ao processo.
Participantes do processo	Quantidade	O amplo envolvimento dos potenciais participantes (coletivo não homogêneo) é relevante para a legitimidade e a qualidade do resultado.
	Diversidade	A diversidade dos participantes (grupos sociais, interesses e discursos) amplia a qualidade das discussões e decisões.
	Representatividade	Representantes de agentes sociais organizados devem ser portadores de discurso coletivo (não opiniões pessoais).
	Grau de abertura do processo	A abertura do processo participativo e dos espaços de decisão a um maior número de participantes melhora a sua qualidade democrática, considerando a população a quem se dirige o processo e sua finalidade.

Quadro 14 – Descrição dos critérios avaliados em cada dimensão do processo participativo

(Continua)

Dimensão	Critério	Aspiração teórica
Sobre o que se participa no processo	Relevância	O processo participativo deve abranger questões relevantes para a população e os agentes de referência (foco temático), visando aumentar a eficácia de políticas públicas.
	Capacidade de intervenção da Administração local	A competência municipal para a matéria aumenta a eficiência do processo participativo e a implementação dos resultados.
Como se participa no processo	Diagnóstico participativo	O processo deve ser precedido de conhecimento do estado da questão sobre aquilo que se participa (principais problemas e temas de debate). A qualidade democrática do processo será maior se o diagnóstico tiver sido realizado de forma participativa.
	Grau de participação	Quanto maior o grau de participação maior será a ampliação de direitos e responsabilidades cidadãs, mas a qualidade democrática do processo como um todo não se limita ao grau de participação. Deve ser considerado também o processo decisório (quem são os participantes da decisão e as restrições na tomada de decisão). A participação pode ocorrer em diferentes graus (níveis: informação-comunicação; consulta-deliberação e decisão-gestão). Os processos que têm apenas informação e comunicação não são realmente participativos.
	Qualidade da informação	Um bom processo participativo deve oferecer aos participantes todas as informações necessárias para poder opinar e decidir. Devem ser considerados canais, diversidade e clareza (inteligibilidade) da informação.
	Capacidade de proposta	Permite que os participantes do processo vocalizem as suas demandas e propostas para a decisão.
	Métodos e técnicas	A metodologia do processo participativo deve reduzir as desigualdades participativas, comunicativas e deliberativas entre diferentes agentes sociais.
Consequência do processo	Resultados substantivos	Os resultados devem responder adequadamente às necessidades planejadas no processo (impacto nas políticas públicas). Propicia a legitimidade do resultado do processo participativo, se houver conformidade entre as reivindicações cidadãs e a decisão tomada.

Quadro 14 – Descrição dos critérios avaliados em cada dimensão do processo participativo

(Conclusão)		
Dimensão	Critério	Aspiração teórica
Consequência do processo	Implementação dos resultados	Para que os resultados do processo participativo sejam implementados de forma coerente e fiel ao debate ocorrido pode ser criado um grupo ou órgão plural, no final do processo, que represente o conjunto de participantes e verifique se houve ratificação institucional e implementação.
	Devolução dos resultados	Um processo participativo de qualidade deve prever uma devolução dos resultados ao final do processo para que os participantes conheçam os resultados, validem-nos e possam concluir o processo. Esta é uma prática de transparência que garante a legitimidade dos processos participativos e aumenta a confiança nas instituições.
	Melhora das relações sociais	O processo participativo não deve aspirar apenas os resultados substantivos, mas também deveria fortalecer as relações sociais entre os participantes, inclusive representantes da Administração Pública, permitindo a superação de dinâmicas de conflito com maior facilidade.
	Capacitação	O processo deve contribuir para a capacitação dos participantes, seja de forma mais específica ou geral, inclusive sobre a democracia e seus valores.
	Geração de cultura política participativa	O processo deve promover fortalecimento da cidadania, para a geração de cultura política participativa entre os participantes.

Fonte: OIDP (2007).

Considerando os aspectos teórico-metodológicos sistematizados no Quadro 14, buscou-se identificar, inicialmente, se houve um processo participativo no processo de licenciamento urbanístico-ambiental estudado. Em um segundo momento, buscou-se verificar como ocorreu o processo participativo, para então verificar a sua qualidade democrática e se os seus resultados influenciaram da tomada de decisão municipal.

Tomando-se como base os dados narrados na terceira seção, constatou-se que, no caso estudado, não houve um processo participativo no âmbito do licenciamento urbanístico-ambiental preventivo. Em relação ao licenciamento urbanístico-ambiental corretivo, verificou-se que foram aceitas como audiências

públicas duas reuniões promovidas pelo empreendedor, logo, no plano formal, elas fizeram parte de um processo participativo, ainda que não seja possível descrevê-las individualmente, devido à ausência de informações documentadas sobre nos autos dos processos administrativos e inquéritos civis examinados.

Uma vez respondida a primeira questão, passou-se à análise sobre como ocorreu o processo participativo como um todo, na fase de regularização do empreendimento (2019 a 2020). O Quadro 15, a seguir, demonstra o resultado da avaliação e indica se a experiência influenciou no processo decisório municipal. O conceito 0 (zero) representa ausente ou dado inexistente; 1 (um) – parcial (insuficiente para atender totalmente o critério) e 2 (dois) – satisfatório (suficiente para atender o critério).

Quadro 15 – Resultado da avaliação do processo participativo no caso estudado

Dimensão	Critério	Nível de cumprimento
Coordenação do processo	Acordo (consenso)	1
	Transversalidade	1
	Iniciativa e liderança	1
	Integração e coordenação	1
	Clareza dos objetivos	1
	Planejamento dos recursos	1
Participantes do processo	Quantidade	0
	Diversidade	0
	Representatividade	0
	Grau de abertura do processo	1
Sobre o que se participa no processo	Relevância	2
	Capacidade de intervenção da Administração Local	2
Como se participa no processo	Diagnóstico participativo	1
	Grau de participação	1
	Qualidade da informação	1
	Capacidade de proposta	1
	Métodos e técnicas	0
Consequência do processo	Resultados substantivos	0
	Implementação dos resultados	0
	Devolução dos resultados	0
	Melhora das relações sociais	0
	Capacitação	0
	Geração de cultura política participativa	0

Fonte: Elaboração própria (2021), com base em OIDP (2007).

Em relação à primeira dimensão (coordenação do processo), os resultados apontaram que 100% dos critérios testados foram classificados como insuficientes.

Quanto ao critério acordo, observou-se que, no início do processo de licenciamento corretivo, houve algum nível de consenso técnico sobre a necessidade de promover participação por meio de audiência pública, por isso a sua exigência no Termo de Notificação n. 035/2019 e a menção em várias atas juntadas aos inquéritos civis estaduais. Após a assinatura do TAC, deixou-se de considerar a participação como necessária, devido ao efeito formal da convalidação. Isso indica que a preocupação do Executivo Municipal não estava centrada no exercício da cidadania, mas sim no atendimento de uma formalidade legal.

Em adição, os dados apontaram que não houve aceitação política e social do processo participativo, em virtude dos questionamentos suscitados em sede de Ação Civil Pública, pela Defensoria Pública do Estado, e na Ação de Improbidade Administrativa, proposta pelo Ministério Público Estadual. O dissenso foi aprofundado, em 2021, pela deliberação do Conselho Municipal de Meio Ambiente que rejeitou à unanimidade o processo de licenciamento ambiental, na fase de Licença de Operação, considerando o quadro fático-jurídico antecedente.

O cumprimento insuficiente do critério acordo (consenso) foi corroborado pela não aceitação, pela CAP, da validade da reunião ocorrida em dezembro de 2019, porque haviam pendências notificadas que, no entendimento dos órgãos licenciadores, deveriam ter sido sanadas antes da realização da audiência pública. Este ponto também sinalizou que o critério iniciativa e liderança foi insuficiente, uma vez que a prática participação não decorreu de iniciativa cidadã, tampouco houve o compartilhamento da liderança no processo.

No tocante ao critério transversalidade, com base nas evidências reveladas pelos inquéritos civis estaduais, verificou-se que no processo participativo não houve engajamento de diversas áreas (políticas e técnicas) em espaços de trabalho transversais, adequados à deliberação, nem no âmbito interno dos órgãos licenciadores, nem na esfera pública. A prática participativa limitou-se ao momento pontual das reuniões de iniciativa do empreendedor.

Nesse sentido, o critério integração ou coordenação foi avaliado como insuficiente, pois o empreendedor concentrou a organização e a operacionalização da

audiência pública exigida pela CAP, resumindo-se a participação à possibilidade conferida aos cidadãos de ouvir e serem ouvidos.

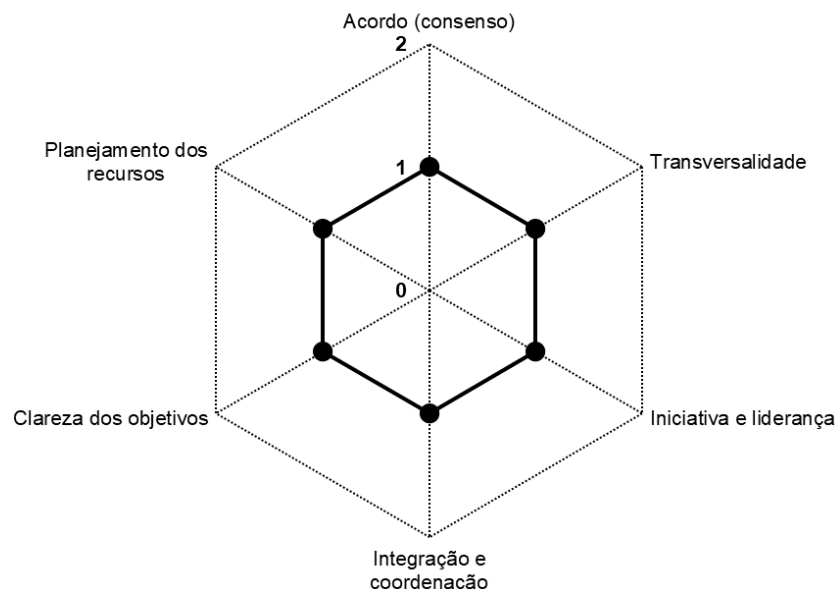
O processo participativo não apresentou marcadores de que foi liderado politicamente e não se tem informações sobre (in)ocorrência de coordenação de interesses conflitantes. Ademais, não houve articulação das práticas participativas convalidadas com os órgãos locais e as estruturas já existentes no sistema municipal, a exemplo do Conselho Municipal de Meio Ambiente, que veio a deliberar sobre o licenciamento na fase de operação.

O critério planejamento dos recursos, de igual forma, foi fraco, na medida em que estes ficaram sob exclusiva responsabilidade do empreendedor, não havendo transparência de informações. Os documentos coletados não forneceram evidências sobre existência de planejamento participativo e de recursos (materiais e humanos) para o processo participativo.

O critério clareza dos objetivos foi moderadamente atendido, visto que os escopos da participação estavam descritos na primeira e na segunda versão do Programa de Comunicação Social. Outrossim, os objetivos das reuniões estavam descritos nos materiais impressos e digitais divulgados pelo empreendedor, embora inexistas informações sobre como eles foram tratados.

O Gráfico 4 demonstra os resultados da avaliação da participação no caso estudado, na dimensão da coordenação do processo.

Gráfico 4 – Resultados da avaliação da participação na dimensão coordenação do processo



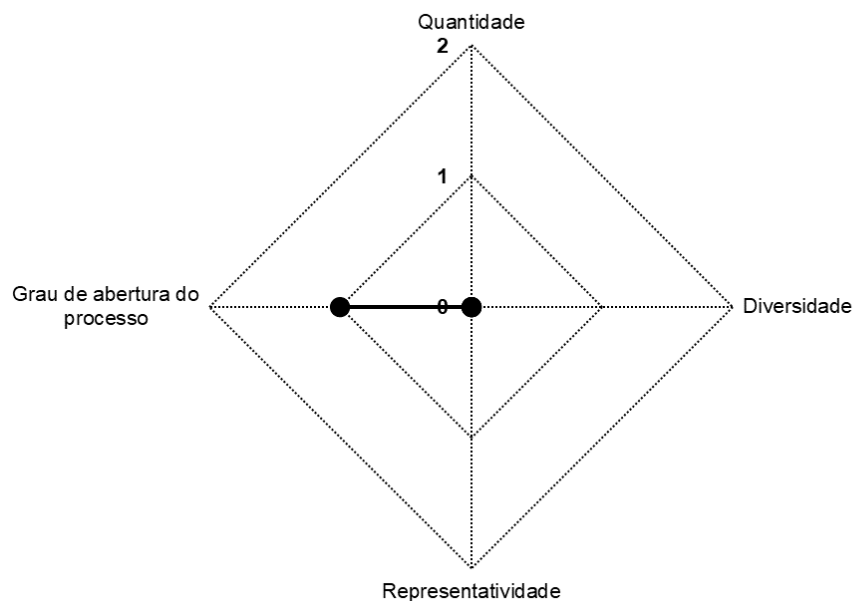
Fonte: Elaboração própria (2021).

Em relação à segunda dimensão (participantes do processo), os resultados apontaram que 75% dos critérios testados foram classificados como ausentes e 25% foram insuficientes, como demonstrado abaixo, no Gráfico 5.

Nos autos dos processos de licenciamento examinados e nos documentos que compunham os inquéritos civis estaduais não foram encontrados dados primários ou secundários sobre os critérios quantidade, diversidade e representatividade. Apesar disso, constatou-se que no Programa de Comunicação Social, integrante do Plano de Controle Ambiental, os processos participativos planejados estavam focados nos moradores vizinhos ao empreendimento e nos trabalhadores da obra.

Isto sinalizou uma baixa diversidade de potenciais participantes, logo um insuficiente grau de abertura do processo a um maior número de agentes sociais, evidência que foi reforçada pelos convites da audiência pública de dezembro de 2019, encaminhados apenas para a CAP e o Ministério Público Estadual, ficando o restante da coletividade convidada apenas de forma instrumental, por meio de uma publicação no Diário Oficial do Estado.

Gráfico 5 – Resultados da avaliação da participação na dimensão participantes do processo



Fonte: Elaboração própria (2021).

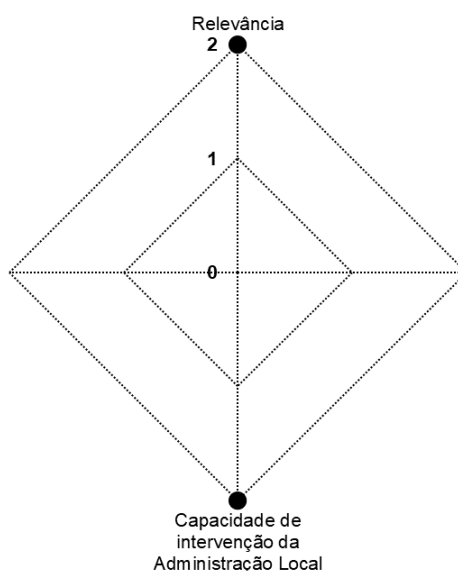
No que concerne à terceira dimensão avaliada (tema sobre o qual se participa no processo), 100% dos critérios avaliados foram satisfatórios (relevância e capacidade de intervenção da administração pública local), conforme demonstrado no

Gráfico 6, uma vez que o processo participativo versou sobre questões jurídico-políticas e sociais relevantes para a população, que poderiam afetar a órbita de direitos difusos (direito ao meio ambiente e direito à cidade sustentável) e sobre as quais poderia haver discussão e deliberação coletivas.

Os dados narrados na terceira seção apontaram que a participação pública foi mencionada ou reivindicada pelos seguintes agentes sociais: servidores públicos municipais atuantes nos órgãos licenciadores, empreendedor, Ministério Público (Estadual e Federal), Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará, moradores vizinhos ao empreendimento, Defensoria Pública Estadual, Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Pará e associação de defesa do patrimônio (não governamental).

Foram encontrados registros sobre o foco temático em atas de reuniões citadas no Apêndice A, nos requerimentos de audiência pública apresentados em 2020, à CAP e ao Ministério Público Estadual, nas petições iniciais da Ação de Improbidade Administrativa e da Ação Civil Pública e, ainda, nos autos dos processos de licenciamento corretivos. Além disso, o licenciamento urbanístico-ambiental era de competência administrativa do município, logo havia grande potencial de eficiência do processo participativo na implementação dos resultados.

Gráfico 6 – Resultados da avaliação da participação na dimensão tema da participação no processo



Fonte: Elaboração própria (2021).

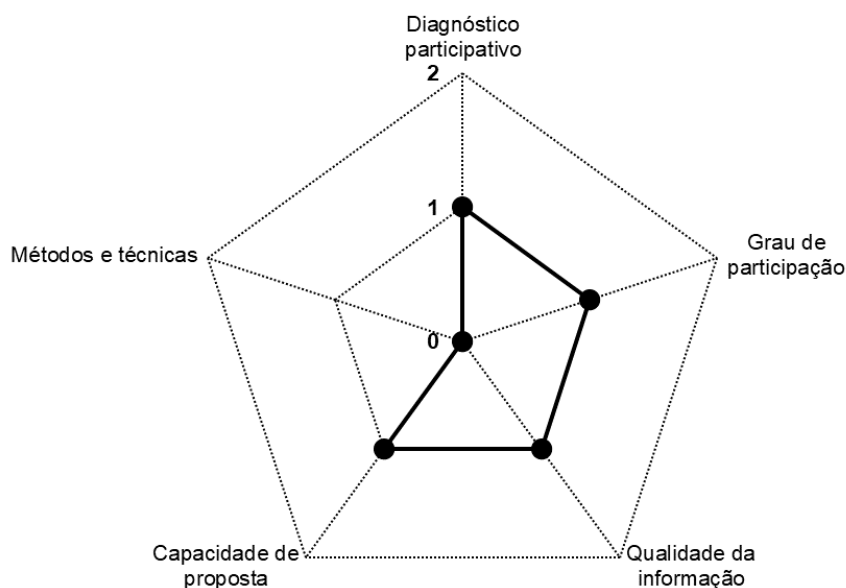
Na avaliação dos indicadores componentes da quarta dimensão (como se participa no processo), objetivou-se aferir se a participação teve apoio político, social

e técnico e se contou com meios e recursos suficientes e adequados (materiais e humanos) para garantir o acesso à informação, a tomada de decisão e a manifestação não coercitiva dos participantes.

Os resultados da avaliação, demonstrados no Gráfico 6, indicaram que 4 critérios testados (80% do total) foram categorizados como insuficientes, ao passo que 1 critério (20%) foi classificado como ausente.

Durante o estágio de campo, constatou-se que o processo participativo foi precedido da realização de estudos técnicos sobre os impactos do empreendimento (Estudo de Impacto de Vizinhança e Plano de Controle Ambiental), mas o diagnóstico não foi construído de forma participativa, na medida em que se limitou às ilações da equipe técnica multidisciplinar contratada pelo empreendedor, por consequência sem o envolvimento de diversos agentes sociais.

Gráfico 7 – Resultados da avaliação da participação na dimensão como se participa no processo



Fonte: Elaboração própria (2021).

A despeito da existência de um estoque de conhecimento técnico sobre os prováveis impactos do projeto, não houve a divulgação de um Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV, nem a publicização de informações inteligíveis, transparentes e atualizadas sobre o projeto e os pareceres técnicos elaborados pela CAP, como determina o artigo 9º do Decreto Municipal n. 80.510A/2014.

A eliminação do Programa de Comunicação Social na versão final do Plano de Controle Ambiental e as dificuldades vivenciadas em campo, para a obtenção de dados e informações sujeitos a normas federais e municipais sobre transparência ativa e passiva, corroboram que foi precária a qualidade da informação, bem como dos canais e meios para acesso. Na prática, isso significou um obstáculo para o exercício do controle social e da capacidade de proposta de iniciativa cidadã.

Durante as reuniões promovidas pelo empreendedor, é provável que os participantes do processo tenham verbalizado opiniões, demandas e propostas, ainda que por um tempo curto, considerando indícios observados em materiais audiovisuais produzidos por um informante da pesquisa e informações indiciárias descritas nos estudos técnicos, nos convites e *folders* divulgados, assim como em um extrato de publicação no Diário Oficial do Estado. Apesar disso, não foram encontradas evidências de que tais manifestações tenham sido levadas a conhecimento dos órgãos licenciadores, já que inexistiam comprovações nos autos dos processos de licenciamento examinados, até o encerramento da pesquisa.

No que tange ao critério grau de participação, tendo em vista os resultados verificados na quinta dimensão, a avaliação indicou que a prática se limitou ao nível da informação-comunicação que, de acordo com a metodologia aplicada, afastou-se da concepção de democracia participativa.

Em relação à última dimensão (consequência do processo), visou-se avaliar se a participação influenciou efetivamente na decisão municipal e se contribuiu para a criação de uma cultura política participativa. Todos os critérios (100%), seis no total, estavam ausentes (indisponíveis), pois sobre eles não foram encontradas evidências.

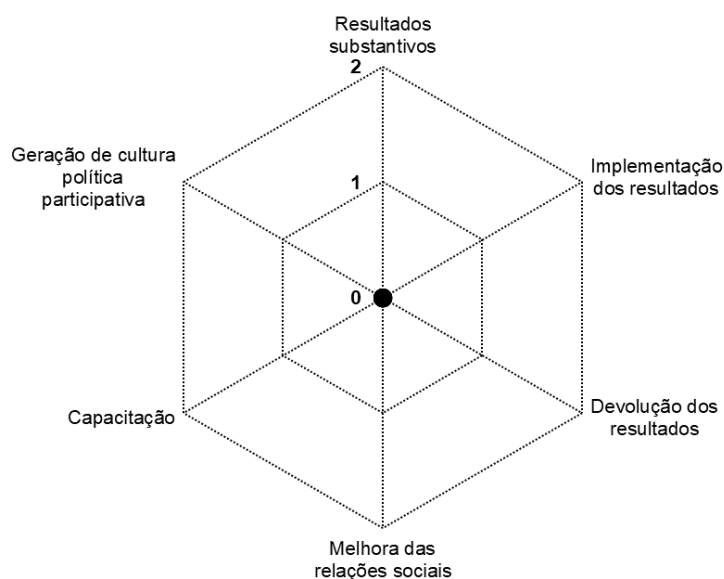
Os pareceres técnicos elaborados pela CAP, em 2020, para nortear a decisão municipal fizeram menção expressa ao Termo de Ajustamento de Conduta, mas não às audiências públicas convalidadas. Isto significa que os resultados da prática participativa não foram conhecidos e considerados pelos órgãos licenciadores envolvidos nas análises técnicas. Assim sendo, o reconhecimento formal das audiências públicas no instrumento do acordo extrajudicial serviu tão somente para o preenchimento de um requisito legal, mas não teve efeitos concretos sobre a tomada de decisão municipal.

Os pedidos de audiências públicas demandados por iniciativa cidadã à CAP e ao Ministério Público Estadual, por não terem sido acatados, não puderam agregar

proposições úteis ao processo decisório. Se tivessem sido realizadas, ainda que em momento tardio, poderiam ter servido como oportunidade para autoavaliação da prática participativa ocorrida e devolução do resultado à coletividade, o que aumentaria a transparência e a legitimidade dos processos, a clareza das decisões tomadas, a confiança da sociedade nas instituições e na capacidade técnica dos órgãos municipais, reduzindo chances de questionamento do resultado e de conflitos.

As evidências coletadas não revelaram se houve preparação para o exercício democrático, intersubjetividade entre participantes, ambiente dialógico e não coercitivo, aprendizagem social e/ou estímulo ao envolvimento em outras práticas participativas formais ou informais. Os resultados da última dimensão avaliada são apresentados no Gráfico 7.

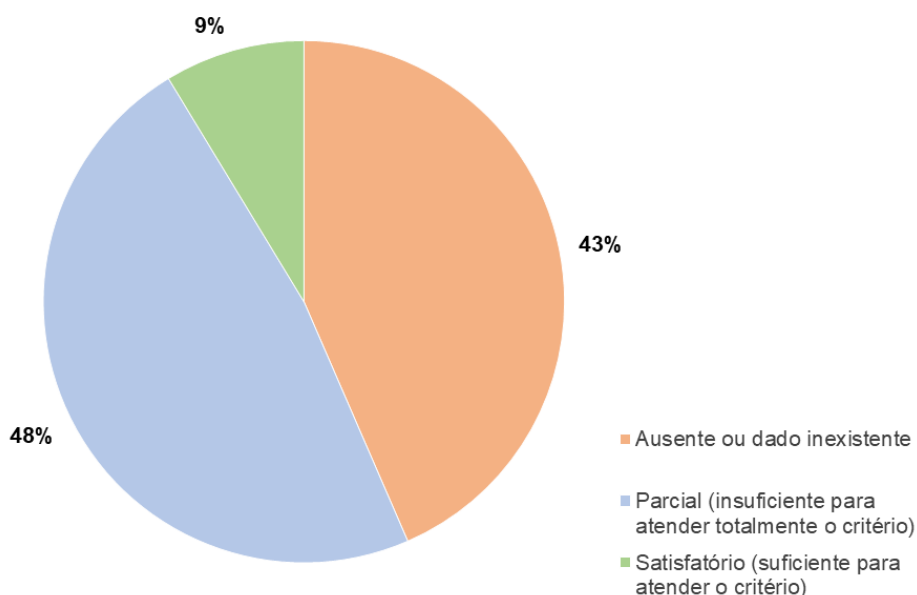
Gráfico 8 – Resultados da avaliação da participação na dimensão consequência do processo



Fonte: Elaboração própria (2021).

Em síntese, ao longo desta seção, foram avaliados no total 23 (vinte e três) critérios qualitativos, dos quais 11 (48%) apresentaram resultado insuficiente, 10 (43%) estavam ausentes na prática avaliada ou inexistiam dados a respeito nas evidências coletadas e apenas 2 (9%) mostraram-se satisfatórios pelo método aplicado, conforme demonstrado no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Síntese dos resultados da avaliação do processo participativo no caso estudado



Fonte: Elaboração própria (2021).

À guisa de conclusão, tendo em vista os resultados evidenciados no Gráfico 9, pode-se afirmar que, no caso estudado, do ponto de vista formal (instrumental), houve um processo participativo no âmbito do licenciamento urbanístico-ambiental corretivo, contudo, em termos substantivos, a prática afastou-se da concepção de participação democrática adotada pelo *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos* (OIDP, 2007), uma vez que 91% dos critérios testados foram insuficientes e ausentes.

A qualidade democrática evidenciada pelos dados empíricos obtidos e pelos resultados avaliativos alcançados apontam para a ocorrência de *déficit* de legitimidade e *déficit* de funcionalidade no processo participativo, entre 2019 e 2020, e no processo decisório municipal, concluído em dezembro de 2020, visto que a participação cidadã foi praticada de forma limitada e os seus resultados não influíram nas análises técnicas e na tomada de decisão, pelo Executivo Municipal, no processo de licenciamento urbanístico-ambiental, na fase de regularização do empreendimento.

De acordo com Arnstein (1969, p. 2), utilizado como referencial teórico pelo método aplicado, a participação cidadã é uma categoria relacionada à redistribuição de poder, em que os cidadãos despossuídos de processos políticos e econômicos unem-se para incidir em políticas públicas, em direção à produção de uma reforma social significativa.

No caso estudado, o processo participativo situou-se no quarto degrau da Escada da Participação Cidadã (nível da consulta), ficando, portanto, no plano do tokenismo (inclusão simbólica e superficial). Em outras palavras, o processo avaliado não produziu efeitos reais no exercício e no controle do poder decisório, por isso trata-se, na verdade, de um mecanismo de participação não cidadã.

No degrau da consulta, as ações de informar e convidar para ouvir as pessoas – em geral por meio de pesquisas de opinião, reuniões de bairro e audiências públicas – são passos em direção à participação cidadã, todavia, se não forem combinados com outros modos de participação, constituem uma farsa ou um ritual de fachada, pois não asseguram que as preocupações, proposições e demandas de iniciativa cidadã serão levadas em consideração na tomada de decisão (ARNSTEIN, 1969).

Além disso, no nível da consulta, as pessoas são tratadas apenas como abstrações estatísticas, sem individualidade. A avaliação da participação acontece de forma quantitativa, pelo número de participantes de reuniões que respondem a questionários e/ou recebem materiais impressos, tal como constatado no caso estudado, em que estas mesmas estratégias foram descritas na versão do Estudo de Impacto de Vizinhança de maio de 2019 e na primeira versão do Subprograma de Comunicação Social, do Plano de Controle Ambiental. Desta forma, os detentores do poder conseguem reunir as evidências documentadas de que necessitam para comprovar, no plano formal-legal, que promoveram o envolvimento das pessoas em um projeto ou debate (ARNSTEIN, 1969).

À luz da teoria de Arnstein, os agentes sociais (pessoas e/ou grupos), que compareceram às duas reuniões convalidadas como audiências públicas passaram por um ritual vazio de participação, que produziu apenas uma sensação de diversidade e igualdade. Os participantes receberam informações limitadas, ouviram e foram ouvidos de forma pontual e restrita, mas sem nenhuma garantia de que as suas proposições e demandas pudessem influenciar na tomada de decisão e na mudança do *status quo* (participação demagógica).

A teoria da Escada da Participação Cidadã contribui para revelar se um processo participativo apresenta marcadores de cooptação de agentes sociais ou de lideranças, bem como sinais de uso instrumental da prática participativa para aplacar discursos e interesses divergentes. Por outro lado, ela não revela obstáculos que, na práxis, não impedem o avanço para patamares superiores da participação cidadã

(níveis da parceria, do poder delegado e do controle cidadão), nos quais há assentos decisórios e plenos poderes de gestão (ARNSTEIN, 1969).

É neste ponto, precisamente, que a Teoria Constitucional da Democracia Participativa dialoga com os resultados empíricos do caso estudado, pois propicia uma reflexão crítica sobre os modos, as formas e as intensidades da prática cidadã que foram revelados pelos critérios de análise da metodologia avaliativa aplicada.

4.1 TEORIA CONSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PROPOSTA DE PAULO BONAVIDES PARA A REPOLITIZAÇÃO DA LEGITIMIDADE

O jurista, jornalista e cientista político Paulo Bonavides (1925-2020) foi um expoente constitucionalista brasileiro contemporâneo que deixou um profícuo legado nos campos da Ciência Política e do Direito Constitucional, na era do pós-positivismo. A contribuição intelectual de Bonavides, com reconhecimento nacional e internacional, lançou luzes sobre complexas questões jurídico-políticas que permeiam o Estado Democrático de Direito e que, sem dúvida, permanecem atuais, fortalecendo as bases para uma cultura de defesa dos direitos humanos.

O campo de visão de Bonavides, de posição libertária e alinhada com a defesa dos direitos humanos, demonstrou coerência com os contornos e os propósitos da pesquisa, porque os seus constructos epistemológicos, sistematizados no Quadro 8, funcionaram como um farol para uma análise crítica da participação cidadã no caso estudado, a partir da Constituição Federal de 1988, que trouxe um conjunto de normas e princípios abertos para interpretação, considerada pelo autor uma fórmula de constitucionalismo flexível nos conteúdos materiais e rigorosa nos seus alicerces principiológicos (BONAVIDES, 2009, p. 10).

A produção teórica de Bonavides adotada como referencial da pesquisa teve três momentos. Na obra Teoria Constitucional da Democracia Participativa, lançada no ano de 2001, Bonavides deu prosseguimento a ideias que haviam sido iniciadas em 1980, no livro Curso de Direito Constitucional (originalmente intitulado Direito Constitucional), as quais foram continuadas em 1999, na coletânea denominada Do País Constitucional ao País Neocolonial (BONAVIDES, 2003, p. 7). Juntos, estes três livros formam uma trilogia de debates sobre liberdade, igualdade e justiça, que

orientam reflexões sobre temas como poderes do Estado e democracia, no contexto do modelo neoliberal e da globalização econômica (BONAVIDES, 2009, p. 12).

A perspectiva registrada nas três obras é formadora de uma unidade temática que se estrutura no que ele denomina de Nova Hermenêutica Constitucional, nova forma de interpretação dos direitos fundamentais. A proposição foi albergada em valores direcionados à concretização da democracia participativa, que coloca o cidadão-povo no centro das práticas políticas. Povo, na concepção bonavidiana, é um conjunto de indivíduos que se relaciona com o Estado pela prática da cidadania, a qual é vinculada a uma determinada ordem jurídica. Esta é uma chave teórica que tem por objetivo explicitar os meios técnicos para a repolitização da legitimidade, a partir de quatro eixos axiológicos: princípio da dignidade da pessoa humana, princípio da soberania popular, princípio da soberania nacional e princípio da unidade da Constituição (BONAVIDES, 2003, p. 10).

A legitimidade formal – despolitizada, em bases procedimentais e apartada dos valores da Constituição Federal de 1988 – serviria tão somente como um mecanismo de proteção dos interesses neoliberais, os quais criam obstáculos ao Estado de Direito de emancipação (BONAVIDES, 2003, p. 34). Na perspectiva do autor, contudo, não haveria governo sem cidadania nem soberania legítima sem povo, porque o político e o jurídico seriam dimensões inseparáveis. Soberania constitucional seria, assim, um conceito relevante, pois corresponderia à soberania do Estado, à soberania do povo, qualidade do supremo poder popular (BONAVIDES, 2003, p. 43). Com efeito, segundo Bonavides (2020, p. 612):

Toda interpretação dos direitos fundamentais vincula-se, de necessidade, a uma teoria dos direitos fundamentais; esta, por sua vez, a uma teoria da Constituição, e ambas – a teoria dos direitos fundamentais e a teoria da constituição – a uma indeclinável concepção do Estado, da Constituição e da cidadania, consubstanciando uma ideologia, sem a qual aquelas doutrinas, em seu sentido político, jurídico e social mais profundo, ficariam de todo ininteligíveis. De tal concepção brota a contextura teórica que faz a legitimidade da Constituição e dos valores da ordem democrática do Estado de Direito onde jaz a eficácia das regras constitucionais e repousa a estabilidade de princípios do ordenamento jurídico, regido por uma teoria material da Constituição.

Tendo o argumento acima citado como fio condutor, Bonavides propôs um modelo que propiciasse a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios, como um contraponto que transcenderia as práticas usurpatórias da vontade popular

presentes na democracia representativa, a qual seria marcada por um baixo grau de legitimidade participativa (BONAVIDES, 2003, p. 26). Nesta proposta, o Estado perderia a característica de abstrato para se tornar concreto pela vontade popular.

Sob esta ótica, a democracia⁶⁴ participativa foi defendida como um paradigma de juridicidade assentado na dignidade humana (ponto de partida) – ordem axiológica do regime e das instituições – um direito constitucional progressivo e de vanguarda que entende o cidadão como núcleo da legitimidade de todo o sistema, onde o jurídico e o político se fundem pela interação de um conjunto de princípios, regras e valores (BONAVIDES, 2003, p. 35-36).

A instituição do modelo da democracia participativa perpassaria pela necessidade de repolitização da legitimidade, no plano teórico, e pela repolitização da legalidade, no campo positivo e objetivo (BONAVIDES, 2003, p. 347). Esta é a racionalidade teórica de Bonavides. O modelo por ele formulado se concretizaria pela participação direta na tomada de decisão, exercida nos limites do contrato social, mas isso tornaria necessária a transferência do poder decisório das autoridades representativas para os cidadãos (BONAVIDES, 2003, p. 285), a fim de estes que pudessem vocalizar os seus anseios, as suas demandas e decidir, soberanamente, sobre questões relevantes, como reais protagonistas da transformação coletivamente desejada. Nesse sentido, a concretização da democracia direta perpassaria pela premente necessidade de remoção dos bloqueios que estorvavam o exercício da cidadania.

Visando amparar as suas ideias, Bonavides fundamenta-se em interpretação do artigo 1^o⁶⁵, parágrafo único, e do artigo 14^o⁶⁶ da Carta Magna de 1988, concebidos como os primeiros fragmentos normativos da democracia participativa. É por meio deles que poderá ocorrer a incorporação da essência política da democracia

⁶⁴ O autor entende democracia como “[...] o processo de participação dos governados na formação da vontade governativa” (BONAVIDES, 2003, p. 57). Nesse sentido, democracia não existiria sem participação pelas forças sociais do povo-cidadão, as quais assinalam o grau de legitimidade e de eficácia nas relações de poder, assim como a extensão e o alcance do fenômeno político em uma sociedade marcada pela divisão de classes e com interesses diversos (BONAVIDES, 2003, p. 51).

⁶⁵ “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

⁶⁶ “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (BRASIL, 1988).

participativa ao direito constitucional positivo, via participação direta (*modus operandi*), que já se encontra traçado nestes dispositivos constitucionais (BONAVIDES, 2003, p. 60). Nos artigos 1º a 3º da Constituição Federal de 1988 estão, segundo o autor, os pilares do Estado Democrático de Direito⁶⁷ justo e humano, os quais são fortalecidos pelo disposto no Preâmbulo, indicando que toda regra jurídica ou ato normativo que se opuser aos valores e princípios neles estabelecidos deverá ser reputado inconstitucional (BONAVIDES, 2003, p. 89).

Nesse sentido, democracia, pluralismo político e acesso à informação são considerados, pelo autor, como direitos de quarta geração (dimensão), porque deles depende a abertura do sistema jurídico. A dignidade da pessoa humana é, a um só tempo, critério máximo de hermenêutica constitucional e finalidade do regime e das instituições, sem a qual não se pode alcançar a realização de direitos sociais, do direito ao desenvolvimento e à democracia emancipatórios (BONAVIDES, 2003, p. 45)

A teoria crítica da Constituição (Nova Hermenêutica) é o método proposto para a concretização da democracia participativa. Nesta concepção, a unidade da Constituição é, materialmente, uma hierarquia de normas que precisa ser entendida a partir dos seus conteúdos e valores, e não somente pela face da superioridade formal (BONAVIDES, 2003, p. 27-28).

O raciocínio que se extrai da obra de Bonavides é no sentido de que a mudança interpretativa proposta tem potencial para deslocar o controle do processo político para o povo, em termos jurídico, sociológico e político – de onde provém o poder que confere legitimidade à autoridade – via exercício do poder legítimo e democrático que sofre constantes bloqueios para impedir ou dificultar a participação direta em decisões fundamentais (BONAVIDES, 2003, p. 58-59).

A democracia no Estado Democrático de Direito, forma de exercício da função governativa e a mais importante dos direitos fundamentais, encontra guarida no binômio igualdade-liberdade, a partir do qual pode-se caminhar em direção ao reconhecimento do direito à democracia como um direito humano de quarta geração (dimensão), segundo uma concepção integral de justiça política que conduz à emancipação nos países periféricos ou subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil (BONAVIDES, 2003, p. 161-162).

⁶⁷ Refere-se ao Estado Social do constitucionalismo democrático da segunda metade do século XX, que considera como sendo o mais adequado para realizar a universalidade dos valores abstratos das Declarações de Direitos fundamentais (BONAVIDES, 2003, p. 151).

O foco da Teoria Constitucional da Democracia Participativa encontra-se, pois, na participação direta (cidadã), via exercício do controle político sobre o processo decisório, sem o qual a democracia seria tão somente uma ilusão que usurpa a vontade popular e torna a democracia representativa em um simulacro de governo popular, uma farsa que separa o povo das instituições de governo, denominada pelo autor de pseudodemocracia da era da globalização (BONAVIDES, 2003, p. 26).

Nessa linha de raciocínio, a participação direta (primária ou de primeiro grau) transcenderia a noção de povo nos sistemas representativos e ampliaria os horizontes jurídicos da clássica separação dos poderes. Ela pode coexistir com instâncias e mecanismos de democracia representativa (secundários ou de segundo grau), desde que estes sejam sujeitos à vontade popular soberana e para que o funcionamento do governo seja operacional (BONAVIDES, 2003, p. 27).

A partir destas premissas, Bonavides argumentou que, nos países em desenvolvimento, a democracia teria começado e permanecido sendo tratada como um direito fundamental de primeira geração ou dimensão (forma de governo), no entanto, com o tempo, ele teria se trasladado do cidadão para o gênero humano, modificando a titularidade axiológica inicial para se tornar um instrumento universal de libertação, a partir de um movimento de reorientação conceitual que o reposicionou como um direito de quarta geração ou dimensão, “[...] o mais fecundo e subjetivo dos direitos políticos da cidadania, em escala de concretude (BONAVIDES, 2003, p. 127).

No sistema constitucional brasileiro, a conservação da democracia com uma aparência de forma mista, típica da democracia semirepresentativa ou semidireta, estaria bloqueando o teor de democracia direta encartado nos artigos 1º e 14 da Constituição Federal de 1988 (BONAVIDES, 2003, p. 60). Bonavides demonstra que, antes, o Estado concedia aos cidadãos direitos fundamentais e se colocava limites, mas, atualmente, com a ampliação dos direitos fundamentais nos países onde há democracia e o Estado de Direito, são estes direitos que agora submetem o Estado (BONAVIDES, 2003, p. 79-80). O aprofundamento deste entendimento levou Bonavides a ponderar que existe diferença entre fazer a lei e fazer o Direito – a lei pode ser injusta já que nem sempre é legítima – como se pode verificar abaixo (BONAVIDES, 2003, p. 88):

A Política, por conseguinte, repetimos, faz a lei, mas nem sempre faz o Direito, porque o Direito é também legitimidade, a doutrina, o valor da

verdade; não é apenas o fato nu, que jaz debaixo da norma coercitiva. Se administradores, juízes e legisladores por seus atos e prescrições deixam de seguir a via legítima, apartando-se do princípio da legitimidade, todo o arcabouço do regime oscila ou vem abaixo.

O princípio da legitimidade é, assim, ponto essencial na visão teórica de Bonavides, que entendia os princípios constitucionais como possuidores de uma juridicidade mais profunda do que qualquer norma, por isso eles condicionariam e subordinariam as regras jurídicas, ao passo que estas seriam condicionadas e subordinadas. Para ele o artigo 1º da Constituição Federal (artigo-chave) teria incorporado à democracia, no Brasil, a participação popular como norma principal, não meramente programática. Nessa esteira, a interpretação conservadora do artigo 1º da Carta Magna, pelo método dedutivista ou silogístico (subsunção da norma), aplicada sem divergência na resolução concreta de problemas jurídicos, estaria atentando contra o Princípio da Soberania Popular (BONAVIDES, 2003, p. 124-126). Sobre o tema da participação direta, Bonavides sustenta (2003, p. 140):

Se obstinam em impedir que se levante uma das colunas da democracia constitucional – sem dúvida, a mais importante de todas – que é o povo investido diretamente no exercício da soberania através da iniciativa, do plebiscito e do referendo; o povo, por igual, fazendo as suas leis, tomando as suas decisões; o povo nas urnas da participação – a participação direta, indubitavelmente, a mais legítima de todas; o povo, enfim, senhor do seu próprio destino, sem intérpretes, sem representantes, sem intermediários, colocado naquela faixa onde a Constituição lhe concedeu um espaço de soberania que ele nunca pode ocupar por descumprimento dos preceitos vazados nos artigos 1º e 14 do Texto Supremo.

Com base na crítica trazida à colação, o autor sugere que reflexões jurídicas no campo constitucional sejam feitas com aprofundamento de questões políticas e sociais empíricas, porque no espaço público, na realidade concreta, podem ainda conviver formas remanescentes de representação política que causam passividade (aceitação passiva dos cânones da recolonização), conformismo diante do *status quo* de dominação, retraimento da cidadania, negação da democracia e desagregação do sistema. Bonavides chama atenção para a necessidade de romper, gradativamente, com esta lógica que prejudica a segurança jurídica e os fundamentos do Estado de Direito⁶⁸, mediante reforma profunda nas instituições, a ser feita com os mecanismos

⁶⁸ O autor explica que isso ocorre devido à despolitização da legitimidade pelo modelo neoliberal da era da globalização.

e os preceitos fundamentais já previstos na Constituição Federal de 1988 (BONAVIDES, 2003, p. 282).

A reforma referida pelo autor é voltada à repolitização da legitimidade neutralizada pelo Estado Liberal, no sentido de torná-la concreta, em oposição às formas dominantes de organização representativa de governo que, na visão do autor, seriam responsáveis pelos problemas institucionais do sistema (neocidadania governante), como se vê no argumento teórico abaixo transcrito (BONAVIDES, 2003, p. 288-289):

[...] Repolitizar a legitimidade equivale a restaurá-la, ou seja, desmembrá-la dessa legalidade onde ela na essência já não existe, porque o povo perdeu a crença e a confiança na república das medidas provisórias e na lei dos corpos representativos, cada vez mais em desarmonia com sua vontade, suas aspirações, seus interesses existenciais. Em razão disso, busca-se fundar uma nova legitimidade, que só é possível com a repolitização do seu conceito, de todo exequível, se inserirmos a democracia participativa na moldura do regime, da maneira concreta mais ampla, porquanto ao Direito Constitucional positivo ela já pertence.

Sobre este ponto, Bonavides sustentou que a limitação da autoridade dos governantes deveria ser feita em relação dialética com a realidade, por meio dos princípios e valores estabelecidos na Constituição, sem os quais funcionaria apenas a “máquina de coação das autocracias”, desconectadas dos pressupostos de justiça, da segurança jurídica e das relações de cidadania que são expressões do direito, (BONAVIDES, 2009, p. 40).

Nessa esteira, a construção de soluções unilaterais ou unidimensionais de inspiração formalista, que impliquem no sacrifício de um princípio em detrimento de outro, causariam disfuncionalidades no sistema constitucional (BONAVIDES, 2020, p. 134), mas, segundo Bonavides, “[...] os princípios enquanto valores fundamentais, governam a Constituição, o régimen, a ordem jurídica. Não são apenas a lei, mas o Direito em toda a sua extensão, substancialidade, plenitude e abrangência” (BONAVIDES, 2020, p. 295), por isso, no Direito Positivo contemporâneo, fala-se em Estado principal, nova fase do Estado de Direito.

As relações de arbítrio, força e poder seriam a causa da abertura de um fosso entre “[...] a Constituição e a realidade, o Estado e a sociedade, a norma e a sua eficácia, os governantes e os governados, a lei e a justiça, a legalidade e a legitimidade, a constitucionalidade formal e a constitucionalidade material”

(BONAVIDES, 2009, p. 76). Este problema teria origem na falta de um modelo que unisse ou conciliasse as dimensões jurídica e política da Constituição (BONAVIDES, 2020, p. 95).

A forma de se evitar um *gap* entre o jurídico e o político, responsável pela dissolução da legitimidade pela legalidade, seria por meio da concretização da democracia participativa (BONAVIDES, 2003, p. 290), o que pressuporia fundar, estabilizar e consolidar as instituições populares (BONAVIDES, 2003, p. 350). Nesse diapasão, o problema da legitimidade é considerado pelo autor como fulcral, pois a eficácia da Constituição não ocorre em um contexto no qual não há conciliação da moldura jurídica com as aspirações do consenso (BONAVIDES, 2020, p. 592).

A esfera mais propícia à aproximação entre o Estado e a coletividade política, pela via da participação direta, seria o município (ente autônomo), por isso o autor recomendou que os sufrágios plebiscitários fossem incorporados ao máximo, em termos de frequência e intensidade, nas práticas políticas na esfera local, nas quais o exercício da cidadania poderia ocorrer com maior velocidade, dinamismo e vigor, o que levaria ao fortalecimento do constitucionalismo da Constituição Federal de 1988 (BONAVIDES, 2003, p. 279). A participação direta seria material e sustentavelmente possível devido ao avanço da tecnologia da informação e da comunicação e à abertura pluralista do sistema (BONAVIDES, 2009, p. 173-174), mas a mera criação de espaços participativos, físicos ou virtuais, não garante o compartilhamento do poder decisório, nem a efetiva implementação dos resultados da prática cidadã.

A lente teórica de Bonavides trazida ao longo desta seção evidencia que a participação cidadã não apenas pode unir como também fortalecer as ações jurídico-políticas para a construção de consensos e acordos em processos decisórios mais qualificados. Não obstante, para que a prática da participação cidadã ocorra com liberdade e igualdade de condições entre partícipes, sobretudo na esfera local, é necessário o uso de meios, métodos e mecanismos adequados que, na *práxis*, removam obstáculos ao exercício da cidadania, prevenindo a desfuncionalização de processos participativos provocada pela centralização do poder político e pela racionalidade técnico-instrumental, porque disso depende a legitimidade do processo participativo e da decisão política tomada, para além da legalidade formal.

Veja-se, a seguir, como a perspectiva constitucional bonavidiana se relaciona com a literatura sobre participação cidadã nas searas do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico, nos planos nacional e internacional.

4.2 PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA TOMADA DE DECISÕES EM MATÉRIA URBANÍSTICO-AMBIENTAL⁶⁹

A Constituição Federal de 1988 é, sem dúvida, um marco no processo de democratização brasileiro. Como visto na concepção de Bonavides, ela fortaleceu a relação Estado-sociedade nos seus deveres éticos, solidários e comuns e estabeleceu bases fortes para a defesa dos direitos humanos.

No entrelaçamento de direitos e deveres constitucionais, os cidadãos foram posicionados ao lado do Poder Público para realizar a proteção do meio ambiente na sua acepção mais ampla, que abrange os aspectos natural, cultural e artificial. Nesse sentido, a responsabilidade pela tutela ambiental, considerada essencial para a sadia qualidade de vida, passou a ser uma incumbência não apenas do Estado, mas de toda a coletividade, em uma dimensão de solidariedade que abrange as gerações presentes e futuras.

A Constituição Cidadã, como ficou conhecida, apresenta princípios, direitos e deveres ambientais que podem ser explícitos ou implícitos, genéricos e específicos, substantivos e procedimentais, à salvaguarda da sustentabilidade na relação ser humano-ambiente (BENJAMIN, 2015, p. 120). Os direitos fundamentais reconhecidos na Carta Magna e em tratados internacionais conferem aos indivíduos, assim como à coletividade, garantias subjetivas (BENJAMIN, 2015, p. 124).

Na relação entre dignidade humana e direitos políticos, a garantia da participação direta no processo decisório assegurada pelos artigos 1º e 14 da Constituição Federal de 1988, como defendido por Bonavides (2003), é fulcral para a legitimidade do exercício do poder político, mas é necessário que os participantes possam agir e ser tratados como agentes corresponsáveis, não simplesmente como objetos do processo (SARLET, 2015, p. 145).

⁶⁹ Os primeiros resultados desta seção da tese foram publicados em coautoria com a orientadora, na Revista de Direito da Cidade, volume 11, número 3, ano 2019, páginas 66-86, sob o título “A trajetória da participação pública em matéria urbano ambiental no sistema jurídico brasileiro” (DIAS; ALBUQUERQUE, 2019).

Os direitos-deveres de proteção do meio ambiente, enunciados no *caput* do artigo 225 (núcleo protetivo) e no artigo 170, III, da Carta Magna são expressões da solidariedade que apresentam dupla fundamentalidade (formal e material), por isso transitam entre a função defensiva e a prestacional (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 259). Eles têm aplicação imediata, uma vez que produzem efeitos diretos e exigíveis.

A participação como direito político não se limita à seara ambiental, mas está presente também na seara urbanística. A tutela do patrimônio histórico-cultural brasileiro (bem ambiental, de natureza jurídica difusa)⁷⁰, por exemplo, é transversal aos dois campos do Direito e tem pilar no artigo 216 da Constituição Federal que, assim como o artigo 225, determina a concretização do escopo protetivo por meio da colaboração entre o Poder Público e a coletividade.

O Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Carta Magna, que tratam da política de desenvolvimento urbano, estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que garantiram o exercício da cidadania urbana para a construção da cidade sustentável, por meio da gestão democrática, no que se inclui o compartilhamento de ações, deveres e responsabilidades para a proteção dos conjuntos urbanos tombados pelo seu valor histórico-cultural.

Apesar do avanço normativo espelhado na Constituição Federal de 1988, o exercício da cidadania, na práxis, enfrenta os desafios impostos por mecanismos de poder e dominação que não se limitam ao contexto posterior à Constituição Federal de 1988, mas acompanham a estrutura política do Brasil em toda a sua fase republicana, a qual é profundamente marcada por exclusão social e política. O legado do processo histórico de alijamento da cidadania tem repercussões no presente e apresenta-se, algumas vezes, sob diferentes formas institucionalizadas de representação social e política, que criam obstáculos burocráticos ao envolvimento direto da população em discussões e decisões suscetíveis de afetar a todos.

⁷⁰ O tombamento é um dos instrumentos jurídicos criados pelo Decreto-Lei n. 25/1937 para proteger o patrimônio cultural. A inscrição de um bem cultural no Livro do Tombo visa assegurar a sua preservação e proteção para realização do direito humano à cultura. No plano internacional, a proteção dos bens culturais é assegurada pela Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (1972), adotada durante a Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, passando a integrar o ordenamento jurídico brasileiro em 1977. O conceito de meio ambiente cultural que decorre do artigo 216 da Carta Magna é amplo. Para Fiorillo (2012, p. 534), “[...] o bem que compõe o chamado patrimônio cultural traduz a história de um povo, a sua formação, cultura e, portanto, os próprios elementos identificadores de sua cidadania, que constitui princípio fundamental norteador da República Federativa do Brasil”.

Ao longo de quase todo o século XIX e no início do século XX, diferentes critérios socioeconômicos, a exemplo de gênero, idade, condições financeiras e nível de educação, produziram razões para restrições de capacidade e foram utilizadas para alijar, legalmente, a maioria dos brasileiros do gozo de direitos políticos – como mulheres, pessoas escravizadas, estrangeiros e pessoas com pouca renda – propiciando o manejo de práticas eleitorais favoráveis a classes sociais e interesses dominantes (HOLSTON, 2013, p. 120-121).

Estes mecanismos de cidadania diferenciada foram usados por liberais para denegar direitos políticos às classes mais desfavorecidas. Na Primeira República brasileira, as eleições diretas, ao lado do voto facultativo, aproximaram as categorias de eleitor e votante, no entanto mantiveram os esteios da cidadania diferenciada, em continuação às práticas de alienação e exclusão políticas (HOLSTON, 2013, p. 130).

Na década de 1930, no Estado Novo, a organização da classe trabalhadora, em especial nas áreas urbanas, provocou reformas no sistema jurídico eleitoral brasileiro, mas os direitos sociais não foram ampliados. Em termos de avanço, o direito de votar foi estendido às mulheres, houve redução da idade para votar e foi criada a Justiça Eleitoral (HOLSTON, 2013, p. 144-145). Este período histórico contém os primórdios da participação cidadã na esfera política (CARVALHO, 2014, p. 148), porém o aprofundamento das mudanças foi interrompido pela sobrevivência do regime militar (1964-1985), que foi marcado por forte controle sobre as manifestações públicas e despolitização.

Na fase moderna, o fenômeno da urbanização ensejou um movimento de migração da população das áreas rurais para os centros urbanos, em busca de trabalho e melhores condições de vida. O fluxo migratório provocou o aumento da disponibilidade de mão-de-obra nas cidades, além de aglomeração populacional e concentração de atividades produtivas, aumentando a demanda por habitação, serviços, equipamentos e infraestrutura urbanos.

O modelo de apropriação da cidade herdado da fase industrial trouxe à lume aspectos simbólicos da segregação socioespacial urbana. O controle exercido por determinados grupos sociais foi assegurado pelo esvaziamento da dimensão política da cidade, assim como por práticas e mecanismos que não permitiam a apropriação coletiva da cidade (SERPA, 2013, p. 171), mas fortaleciam o discurso da legitimidade

da propriedade privada como direito absoluto, em detrimento da reapropriação social dos espaços.

No contexto da globalização da economia, a produção capitalista do espaço aprofundou o conflito entre historicidade e mundialidade (CARLOS, 2011, p. 30), por meio da desintegração de particularidades, modos de vida, hábitos culturais, paisagens e tradições. O fenômeno tem ressonância na concepção de soberania e ameaça os direitos humanos ante o enfraquecimento do Estado (ALVES, 2013, p. 43).

A produção do espaço por políticas liberais ocidentais, baseadas na propriedade privada, no consumo e na livre iniciativa, estimulou a competitividade entre cidades pela atração de investimentos e de tecnologias no mercado mundial, demarcando uma época em que o Direito e o progresso técnico-científico-informacional passaram a ser articulados para garantir as bases materiais e ideológicas do sistema econômico capitalista.

Os efeitos espaciais derivados da relação entre industrialização e urbanização também podem ser verificados na história brasileira, embora o fenômeno urbano esteja associado à política de ocupação colonial e aos ciclos econômicos (SILVA, 2018, p. 21). Na década de 1940, no período pós-guerra, quando o país experimentava o início do seu processo de industrialização e a maioria da população ainda residia no campo, a taxa de urbanização foi de apenas 26,35%, ao passo que, na década de 1980, quando o modelo industrial já havia sido implantado, a taxa de urbanização chegou a 68,86% (SANTOS, 2009, p. 31), com maioria da população já residindo em cidades.

A produção dos espaços e, em seguida, o processo de urbanização ocorreram de forma mais acentuada ao longo da costa marítima, onde se deu concentração demográfica, de cidades e atividades econômicas. Em 2010, mais de 80% dos brasileiros habitavam em áreas urbanas (IBGE, 2011). Malgrado o crescimento econômico, a rápida urbanização brasileira aprofundou desigualdades e levou a uma concentração espacial da pobreza (SILVA, 2018, p. 23).

Da fase colonial à republicana, do período predominantemente agrário ao urbano, a experiência brasileira foi marcada por um processo de despolitização que restringiu o exercício da cidadania, através de critérios de diferenciação assegurados por normas jurídicas, agentes estatais e não estatais detentores de poder contra indivíduos e grupos sociais discriminados. Em todos os períodos, mecanismos

produtores de exclusão e desigualdade limitaram o desenvolvimento de direitos. A urbanização nacional assegurou a continuação de um modelo de desenvolvimento econômico cuja racionalidade não incluía as dimensões social e ambiental (RIBEIRO, 2003, p. 22-23). A exclusão social foi, assim, fruto de um modelo de dominação política, ideológica e econômica que utiliza o mercado e a sua dimensão espacial como instrumentos de ação (VILLAÇA, 2011, p. 48).

Na fase republicana moderna, o surgimento das periferias urbanas acabou abrindo espaços de questionamento social dos critérios de cidadania diferenciada que ainda vinham sendo mantidos. A insurgência protagonizada por trabalhadores urbanos contra o modelo excludente criou tensões com o Estado devido às demandas por novos direitos (HOLSTON, 2013, p. 149-150). O movimento contrapunha-se à concepção de direitos humanos como meramente individuais, que vinham ao encontro apenas dos interesses recolonizadores e de práticas liberais segregadoras, assegurados até então pela qualificação burocrática e restritiva de direitos civis e políticos (SANTOS; CHAUI, 2013, p. 49).

A insurgência urbana, em oposição ao projeto liberal de desenvolvimento, alavancou importantes discussões sobre o papel do Estado na concretização de direitos humanos e propiciou o surgimento de demandas por direitos humanos em uma perspectiva ampliada, que congregou reivindicações pela proteção do meio ambiente, por ser este entendido como essencial à sadia qualidade de vida e à dignidade humana (SANTOS; CHAUI, 2013, p. 96).

A união dos movimentos de luta por novos direitos políticos e proteção do meio ambiente foi fortalecida pelo artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)⁷¹, no contexto em que o Brasil começava a intensificar os seus processos de industrialização e urbanização.

Na segunda metade do século XX, o cenário de desigualdades e exclusões, exacerbadas pelo período pós-guerras, pela crise ambiental e pelas dinâmicas de produção e consumo do modelo de desenvolvimento dominante, impulsionaram a realização de eventos políticos, nos planos nacional e internacional, que evidenciaram

⁷¹ “Artigo 21 1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto” (ONU, 1948, não paginado).

a necessidade de compartilhamento de responsabilidades entre Estado, mercado e sociedade para a efetiva proteção do meio ambiente e dos direitos humanos.

Estes eventos resultaram na celebração de tratados e acordos internacionais que aproximaram as agendas de reivindicação por novos direitos políticos das lutas para enfrentamento de questões ambientais emergentes, como a questão climática, que atingem, sobretudo, pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, ensejando demandas por maior inclusão social em processos decisórios.

O reconhecimento do direito à participação cidadã na proteção do meio ambiente tem raízes no item 7 do Preâmbulo da Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano (1972)⁷² e origem no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)⁷³, tendo sido reforçado pela Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Justiça Ambiental (1998) (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 334) e pelo Acordo de Escazú, Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (2018).

A partir do direito material ao meio ambiente, outros direitos de cunho mais instrumental, como o direito à participação nos processos decisórios, emergiriam como resultado da politização do movimento ecológico, pós década de 1970 (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 341).

⁷² “Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem eqüitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente. Também se requer a cooperação internacional com o fim de conseguir recursos que ajudem aos países em desenvolvimento a cumprir sua parte nesta esfera. Há um número cada vez maior de problemas relativos ao meio ambiente que, por ser de alcance regional ou mundial ou por repercutir no âmbito internacional comum, exigem uma ampla colaboração entre as nações e a adoção de medidas para as organizações internacionais, no interesse de todos. A Conferência encarece aos governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade” (ONU, 1972, não paginado).

⁷³ “O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes” (ONU, 1992, não paginado).

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 (artigo 25)⁷⁴, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (artigo 23)⁷⁵, a Declaração de Estocolmo de 1972 (princípio 19)⁷⁶ e a Agenda 21 Global (capítulo 40 - Informação para a tomada de decisões) também enfatizaram o direito à participação cidadã como essenciais à concretização de direitos humanos.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), fruto da Conferência Internacional da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), sobrelevou a conexão entre proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, sobretudo nos princípios 10, 18 e 19, na medida em que colocou acento em temas como participação na gestão ambiental e acesso à informação sobre matéria ambiental, posteriormente incorporados em diversas normas no Brasil, como a Lei n. 10.650/2003 de (Lei de acesso à informação ambiental).

Além da Declaração do Rio de Janeiro, a Conferência Internacional da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) teve outro resultado importante, qual seja a reafirmação da concepção de desenvolvimento sustentável encartada no Relatório Nosso Futuro Comum (1987), que inspirou a elaboração da Carta Mundial por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis (1992), sob três premissas: direito à cidadania, gestão democrática da cidadania e função social da propriedade e da cidade.

Em 2001, a Carta Democrática Interamericana, aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos - OEA com natureza jurídica *soft law* (não vinculante), versou sobre a necessidade de promoção e defesa do direito à democracia formal (eleições) e material (substancial), considerada no documento

⁷⁴ “Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: 1. de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos [...]” (Onu, 1966, não paginado).

⁷⁵ “Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos [...]” (OEA, 1969, não paginado).

⁷⁶ “É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos” (ONU, 1972, não paginado).

como a base do Estado de Direito (OEA, 2001). Embora seja um manifesto de afirmação da democracia representativa, assinalou a necessidade de participação permanente dos cidadãos em processos decisórios, de forma ética e responsável, para realização de justiça e desenvolvimento sustentável.

A Carta Democrática Interamericana, ressaltou o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, assinalando a relevância da transparência, da probidade e da responsabilidade na gestão pública. Além disso, destacou a importância da participação popular, referindo-se a ela como direito, responsabilidade e condição para exercício da democracia, a qual foi considerada indispensável para o pleno exercício dos direitos humanos. Por fim, destacou a promoção da cultura democrática, por meio de programas governamentais focados em governabilidade, boa gestão e fortalecimento das instituições políticas (RAMOS, 2019, p. 361-362).

Influenciada pelas premissas da Declaração do Rio de Janeiro, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005), também de natureza jurídica *soft law*, abordou o direito dos habitantes de cidades, vilas e povoados de participar ativamente dos processos decisórios sobre assunto de interesse coletivo relativos ao espaço habitado (FSM, 2005). Tal qual a Carta Democrática Interamericana, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade é diploma não vinculante que serve para direcionar aos Estados signatários as premissas que, no futuro, podem vir a se tornar vinculantes, por tratado internacional. Tratam-se, portanto, de instrumentos de interpretação dos direitos humanos e dos deveres do Estado na elaboração de políticas públicas, que podem ser usados como base pela Convenção Americana de Direitos Humanos.

O direito à cidade foi retomado em documentos do Programa Habitat, das Nações Unidas; na Declaração do Milênio (2000), em suas metas para desenvolvimento sustentável no período de 2000 a 2015 (ONU, 2000); e na Agenda 2030, formada por metas globais de desenvolvimento para 2016 a 2030. Nesta última, o Objetivo 11 do Desenvolvimento Sustentável - ODS 11, na Agenda 2030, sinalizou os horizontes da luta pela construção de cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, que pressupõe a utilização de modelos de planejamento e gestão públicos participativos (ONU, 2015).

Em 2016, a Declaração de Quito, conhecida como a Nova Agenda Urbana (ONU, 2016), fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), atualizou os compromissos e

princípios insculpidos na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, trazendo um plexo de compromissos políticos para a concretização do direito à cidade, o qual foi elevado a outro patamar, na medida em que passou a ser reconhecido no documento como um direito humano de produzir e viver em cidades e assentamentos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, econômicos, resilientes e sustentáveis. Uma das repercussões práticas desse reconhecimento é a possibilidade de servir como instrumento de *advocacy*, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ALFONSIN, 2019, p. 222).

A concepção de direito à cidade encartada na Nova Agenda Urbana (*soft law*) convergiu com o direito à cidade sustentável positivado no ordenamento jurídico brasileiro pelo artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade, evidenciando a importância do pleno exercício da cidadania para a proteção da dignidade humana. De acordo com Alfonsin (2019, p. 218), os movimentos interescalares do direito à cidade, nos planos nacional e internacional, evidenciam uma influência recíproca e um diálogo teórico-jurídico que encontra origem na obra homônima do sociólogo francês Henri Lefèbvre, *Direito à Cidade*, escrita em 1968 sob perspectiva filosófica.

O Brasil foi o primeiro país a incorporar o acúmulo teórico do direito à cidade no seu ordenamento jurídico, no contexto do movimento constituinte, entre 1986 e 1988, impulsionado por aliança entre sociedade civil e movimentos sociais, liderada sobretudo pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana. O resultado do processo histórico de mobilização social e pressão política exercida sobre o Congresso Nacional foi a incorporação do princípio das funções sociais da cidade e da propriedade no capítulo sobre a Política Urbana, embora esta não refira expressamente o direito à cidade, a qual foi regulamentada em 2001, pelo Estatuto da Cidade (ALFONSIN, 2019, p. 219).

Em 1998, a Convenção de Aarhus trouxe relevantes balizas sobre os tipos de informações a que a coletividade deve ter acesso para o pleno exercício do direito à participação em processos decisórios que incidem em políticas públicas. Vinte anos depois, em 2018, este documento foi atualizado pelo Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú), que teve adesão do Brasil, embora ainda pendente de ratificação no âmbito interno.

O Acordo de Escazú é um documento político avançado, que apresenta importantes instrumentos voltados à efetivação do direito à cidade consubstanciado no ODS 11 e na Nova Agenda Urbana, por meio da garantia dos direitos de acesso

em matéria ambiental, que regulamentaram o Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro (1992). Os mecanismos de controle e participação assegurados pelos instrumentos do Acordo de Escazú fortalecem as demandas sociais pela observância da legislação ambiental por agentes estatais e privados (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 421).

O panorama trazido à lume evidencia que a cidadania política, defendida no mais alto grau por Bonavides (2003), é um resultado histórico da imbricação de lutas sociais por direitos humanos, democracia e proteção do meio ambiente que vem ocorrendo nos planos nacional e internacional, desde o século XIX.

Embora os direitos humanos tenham se desenvolvido no cenário de expansão do capitalismo, eles encontram fortes obstáculos impostos pela agenda neoliberal de desenvolvimento, que dificulta a responsabilização de empresas violadoras de direitos ambientais, com apoio em forças e interesses que determinam a lógica de invisibilização e de não empoderamento dos cidadãos, dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada.

No início do século XXI, as lutas sociais por proteção dos direitos humanos e do meio ambiente emergiram entrelaçadas, demandando uma cooperação interna e internacional para fazer frente à complexidade dos problemas contemporâneos (TRINDADE, 1993, p. 23). Na conjuntura do paradigma do desenvolvimento sustentável, a luta pela proteção dos direitos humanos, enquanto discurso e movimento (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2014, p. 517) pressupõe a prática permanente e cotidiana da participação cidadã nos processos decisórios urbanístico-ambientais, sobretudo na esfera local. Isso requer uma cidadania fortalecida, na qual seja possível a mobilização de estratégias administrativas e judiciais de litígio, se necessárias, para a defesa dos direitos humanos (LANGFORD, 2009, p. 102).

O direito de participar ativamente da gestão ambiental e da gestão da cidade, como expressões da cidadania política, não foi dado, mas sim conquistado e alçado à condição de direito humano – indivisível, interdependente, irrenunciável, inalienável, imprescritível e indisponível (RAMOS, 2019, p. 98) – sendo primordial para a realização dos direitos humanos econômicos, sociais, civis, culturais e ambientais - DHESCA, por isso exigem a cooperação entre Estados e entre Estado-mercado-sociedade para adequado e eficiente enfrentamento das hipercomplexas questões urbanístico-ambientais que hoje se apresentam no século XXI.

A perspectiva crítica de Bonavides (2003) apresenta um esforço de adensamento teórico comprometido com o Estado Democrático de Direito, que se afasta da noção de cidadão-povo como mero aclamador ou destinatário de decisões públicas tomadas tecnocraticamente, ao mesmo tempo em que se aproxima da ideia progressista de cidadania governante, na qual a participação direta, tão necessária quanto viável, é um requisito de legitimidade dos atos decisórios, elo entre o jurídico e o político.

A interpretação bonavidiana de matriz constitucional traduz uma concepção alargada de cidadania política, baseada no princípio democrático, a qual se desenvolveu no plano internacional ao longo de décadas, rompendo aos poucos com o ideário da cidadania diferenciada e com antigos dogmas do Direito. Como assevera Hermany (2006, p. 1.732), concepções tradicionais de cidadania têm profundos reflexos na realidade, a exemplo do princípio da legalidade – entendido como único elemento de legitimidade da atuação estatal, na perspectiva de legalidade formal do modelo liberal de Estado e de organização da Administração Pública – e da impossibilidade de controle do mérito de um ato administrativo pelo Poder Judiciário, que apenas fortalece o Poder Executivo e enfraquece o controle social.

Nesse sentido, a participação que mantém o cidadão tutelado, sem voz e ação ativas, olvida as garantias fundamentais insculpidas na estrutura sociopolítica da Constituição Federal de 1988 e ofende os eixos axiológicos da Democracia Participativa, pois não conduz à emancipação, nem à legitimidade dos processos decisórios. A Constituição Federal de 1988 incorporou novos elementos derivados do processo histórico nacional e internacional, abrindo espaço para a prática da democracia participativa, em uma perspectiva de complementaridade, que articula democracia representativa e democracia participativa, como por exemplo na experiência do orçamento participativo (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 65).

Para Avritzer (2017, p. 27-28), o novo constitucionalismo latino-americano é um processo cuja origem está na elaboração de novas Constituições, como ocorreu no Brasil em 1988, que teve como implicação a ampliação dos direitos de participação, indo além do pluralismo e das práticas de baixo pra cima dos movimentos sociais, incluindo por outro lado formas participativas ampliadas que ultrapassam as deliberações do Poder Executivo e do Poder Legislativo, provocando uma modificação do objetivo do exercício da soberania.

Não obstante os avanços trazidos pelo novo constitucionalismo, o modelo hegemônico de democracia representativa, de matriz liberal, permanece sendo refratário à participação ativa dos cidadãos em processos políticos decisórios, pretendendo reduzi-la a formas de democracia de baixa intensidade, por meio da perversão dos objetivos de inclusão social e reconhecimento das diferenças, que pode ocorrer de diferentes formas, como por exemplo pela burocratização da prática participativa (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 74-75).

Maués (1999, p. 84-85) chama atenção para a importância das formas de participação, do seu grau e da sua qualidade no regime político, pois, devido à complexidade do Estado contemporâneo, é preciso identificar quais decisões coletivas devem ser obrigatoriamente tomadas com participação do povo e, nesse caso, quais padrões mínimos devem se fazer presentes na experiência concreta para que um determinado processo participativo seja reputado democrático, considerando que a participação não se limita ao momento isolado da decisão, mas abrange também os momentos prévios, nos quais há a definição dos assuntos fundamentais que serão submetidos ao debate e à decisão públicos.

A conquista participativa por isso não depende de permissão ou concessão por autoridades administrativas ou agentes estatais, porque isso seria assistencialismo, estratégia de manutenção do *status quo*. Participação cidadã é direito político exigível, obrigação positiva do Estado, logo não está na esfera da discricionariedade administrativa dispor sobre a sua realização. O Estado é instância instrumental da sociedade e a ela serve (DEMO, 2001, p. 32), por isso Bonavides (2003) evoca a necessidade de repolitização da legitimidade, para fazer frente às formas dominantes de organização representativa de governo que corroem o sistema jurídico.

Embora os institutos democráticos brasileiros ainda sejam marcados pelo modelo liberal-representativo, os avanços consubstanciados nos artigos 1º e 14 da Carta Magna apresentam abertura – assim como os direitos humanos, que são abertos, não exaustivos e fundamentais, em termos formais e materiais – para possibilitar a ampliação da participação cidadã por meio da regulamentação infraconstitucional dos critérios democráticos, tal como feito pela Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que deu densidade aos artigos 182 e 183 da Constituição

Federal de 1998 e estabeleceu regras para aprofundar a democracia nos espaços urbanos.

As inovações trazidas pela Carta Magna permitem uma ampliação das formas de participação da cidadania na vida pública, por meio de novos canais complementares aos institucionais-representativos, o que contribui para reforço dos próprios poderes normativos constitucionais (MAUÉS, 1999, p. 125). Contudo, não se pode esquecer, como assevera Dias (2010, p. 22), que a constitucionalização dos direitos humanos é um produto de lutas sociais, expressão da história da humanidade, e o seu progresso pode ser verificado na sua passagem do plano filosófico para o plano político, bem como na sua incorporação jurídico-constitucional, que permite a sua reivindicação e proteção no plano interno, no âmbito de políticas públicas em áreas urbanas.

4.2.1 Participação democrática na gestão da cidade sustentável

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu normas nucleares para a proteção do meio ambiente em bases sustentáveis, a ser feita pelo Estado em cooperação com a coletividade⁷⁷. De acordo com Dias (2011, p. 261), a Carta Magna apresenta um conjunto axiológico que delinea os valores estruturantes do Estado Democrático de Direito, em direção à realização dos objetivos fundamentais expressos no artigo 3º, os quais visam a realização da dignidade humana.

O artigo 21, XX⁷⁸, da Carta Magna conferiu à União a competência legislativa para estabelecer as diretrizes gerais do desenvolvimento urbano, mas reservou aos municípios a competência para a ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes. A ordem urbanística estabelece as bases para que os entes federativos, na realização das suas respectivas políticas urbanas, cumpram com autonomia os objetivos fundamentais estabelecidos pela Carta Magna (RABELLO, 2014, p. 2).

As normas que compõem a ordem urbanística são compulsórias, atributo este que estabelece condições para o exercício do direito de propriedade nas intervenções

⁷⁷ Cf. artigos 5º, XXII e XXIII; 21, XX; 23, III, IV, VI, VII; 30, VIII e IX; 170, III, VI; 182; 200, VIII, 216 e 225 da Carta Magna.

⁷⁸ “Art. 21. Compete à União: [...] XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;” (BRASIL, 1988, não paginado).

que visem modificar a realidade, tendo em vista a necessidade de cumprimento da função social da propriedade, seja ela pública ou privada. Nesse sentido, elas tangenciam aspectos estruturais e funcionais das edificações urbanas consideradas de forma coletiva, razão pela qual não se confundem com as normas de Direito Civil sobre o direito de vizinhança e o direito de construir (MEIRELLES, 2014, p. 537).

A ordem urbanística decorre das competências constitucionais direcionadas ao disciplinamento edilício, à intervenção e ao controle do uso e da ocupação do solo. O município – ente responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano, segundo o artigo 30, I e VIII, da Constituição Federal de 1988 – realiza o controle urbanístico com apoio em instrumentos jurídico-políticos, como o licenciamento urbanístico e o Estudo de Impacto de Vizinhança, que propiciam a verificação preventiva da conformidade dos projetos de obras, empreendimentos e atividades com as normas e os planos urbanísticos.

Ao regulamentar os artigos 182⁷⁹ e 183 da Constituição Federal, a Lei n. 10.257/2001 estabeleceu normas de ordem pública e interesse social sobre desenvolvimento urbano, as quais objetivam assegurar a realização das funções sociais da cidade (habitação, trabalho, circulação e lazer) e a função social da propriedade, o bem-estar coletivo e o equilíbrio ambiental, em direção ao desenvolvimento sustentável, consubstanciado no direito à cidade sustentável, previsto no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade⁸⁰.

O princípio do desenvolvimento sustentável, expresso no capítulo referente ao meio ambiente e no capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, é o farol das novas práticas de desenvolvimento, no contexto do Estado Democrático de Direito, um paradigma que considera valores sociais, jurídicos e culturais solidariamente compartilhados entre as gerações atuais e as vindouras. Segundo Dias

⁷⁹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor [...]” (BRASIL, 1988, não paginado).

⁸⁰ “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;” (BRASIL, 2001, não paginado).

(2011, p. 269), “[...] o princípio do desenvolvimento sustentável é norma direcionadora da política ambiental, da política econômica, da política urbana”.

Alfonsin (2019, p. 220-221) esclarece que, da maneira como o direito à cidade foi positivado no Brasil, aproximado da concepção de cidade sustentável, ele se apresentou como um direito guarda-chuva, no sentido que não se resumiria a ser simples realização de vários direitos urbanos, como por exemplo o direito à gestão democrática da cidade, mas sim um direito política e juridicamente maior do que a sua previsão normativa, em termos de alcance.

No mesmo sentido, Dias (2012, p. 63) assevera que “[...] o direito à cidade enfeixa um plexo de direitos e garantias fundamentais, revelando que o exercício da cidadania é reflexo da inclusão e da participação dos cidadãos na produção do espaço urbano”. Trata-se, segundo a autora, de um direito que incide sobre o processo de produção do espaço e que tem por objetivo assegurar a dignidade humana, em todas as suas dimensões. Saule Júnior e Libório (2021, p. 1.469) entendem o direito à cidade como decorrente da condição da pessoa humana nas cidades, uma chave para o desenvolvimento atento dos axiomas da solidariedade, da justiça social e da paz.

Para esse fim, o artigo 2º da Lei n. 10.257/2001 elencou diretrizes gerais que funcionam como linhas-mestras da sustentabilidade urbana, entre as quais se encontra o direito à cidade sustentável. Um dos maiores desafios à realização da democracia urbana é a inclusão de múltiplos agentes sociais, sobretudo as camadas mais desfavorecidas da sociedade, com liberdade e igualdade de condições, porque isso exige uma descentralização das estruturas de organização estatal e democratização da Administração Pública (DIAS, 2011, p. 231).

O Estatuto da Cidade inovou com uma modalidade de gestão concertada, “[...] em que o poder público tome decisões sobre os rumos do desenvolvimento urbano a partir da leitura e do diálogo com a população” (DIAS, 2012, p. 64). Esta fórmula normativa é chave para legitimação das políticas públicas urbanas, mas Dias (2012, p. 66) reconhece que o processo decisório participativo, no Estado Democrático de Direito, é complexo, permeado por conflitos.

O controle social e a fiscalização de políticas públicas, pela prática cidadã, requer a inclusão de múltiplos indivíduos e grupos sociais no processo de decidibilidade sobre o planejamento e a gestão da cidade, como determina o artigo 45 da Lei n. 10.257/2001. Busca-se, desse modo, concretizar um novo modelo de

planejamento e gestão, de base constitucional, cuja racionalidade é voltada ao enfrentamento das profundas e diversas formas de desigualdade e injustiça social expressas nas cidades brasileiras. As funções sociais da cidade – habitação, lazer, circulação e trabalho – visam assim a garantia de igualdade no acesso a recursos e serviços essenciais à vida humana com qualidade e dignidade.

Para assegurar o exercício democrático, a Lei n. 10.257/2001 dispôs no artigo 43 sobre quatro instrumentos básicos, mas não exauriu neles os mecanismos de planejamento e gestão urbanos, que podem ser ampliados por regulamentação na esfera municipal: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O artigo 44 da Lei n. 10.257/2001, a seu turno, estabeleceu a necessidade de participação cidadã no processo de elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

O projeto da cidade sustentável que emerge do artigo 2º, I, da Lei n. 10.257/2001 pressupõe a prática permanente da cidadania política e isso, por sua vez, demanda um remodelamento institucional para abrigar as mudanças que se fazem necessárias à democracia participativa e à concretização do direito-dever emanado dos artigos 182 e 225 da Constituição Federal de 1988. O controle social das atividades estatais pressupõe prestação de contas, transparência e informação, para que assim sejam combatidas práticas antijurídicas e as atuações administrativas tecnocráticas, porque disso depende a qualidade do processo de planejamento e a concretização da Ordem Urbanística da política urbana (DIAS, 2012, p. 70-71).

Na implementação das regras gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, os municípios podem editar normas de interesse local que venham a materializar a competência insculpida no artigo 30, I, II, VII, IX da Constituição Federal de 1988, para fins de planejamento e gestão urbanísticos na esfera local, incluindo a possibilidade de criação de planos, normas complementares e subsidiárias, que precisam se compatibilizar com as diretrizes gerais previstas em planos regionais e nacionais de desenvolvimento urbano.

Estes processos, contudo, precisam ocorrer com participação cidadã, como condição de legitimidade da política urbana municipal, sem o que não se pode falar em sustentabilidade. Sem dúvida, trata-se de processo permeado por conflitos, devido

aos diferentes discursos e interesses, às diversas visões e demandas que precisam ser concertados, nas fases de construção, implementação e fiscalização de políticas públicas. Sobre este assunto, Dias (2012, p. 116-117) explica:

[o] plano geral que, em âmbito municipal, denomina-se Plano Diretor, é plano urbanístico que objetiva a planificação e a ordenação territorial de forma ampla e global, pois abarca todo o território municipal. Os planos especiais se destinam a espaços territoriais delimitados, incluso no espaço territorial municipal total, tendo como objetivos específicos a execução das linhas e diretrizes dispostas no Plano Diretor municipal, a concretização do seu conteúdo (do Plano Diretor), por meio da definição e especificação das formas de construções para determinada área, disposição quanto aos espaços verdes e áreas públicas nestas compreendidas, formas de prestação de serviços de infraestrutura básica. Os planos especiais têm caráter complementa, sendo planos acessórios que objetivam a ordenação territorial de determinado espaço territorial, de conformidade com o interesse urbanístico disposto no Plano Diretor municipal.

Sob essa perspectiva, os planos gerais e especiais configuram-se documentos a expressar as intenções da Administração municipal, bem como se apresentam como documentos técnico-jurídicos que servem de base para que os cidadãos possam averiguar sua concretização no plano real.

O Plano Diretor estabelece as bases técnico-jurídicas para ordenamento do território e a realização do desenvolvimento urbano em bases democráticas e sustentáveis, guiando os debates e a tomada de decisões conjuntas entre Poder Público e coletividade, sobretudo quando se trata de obras, empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente capazes de impactar o ambiente urbano e a qualidade de vida humana, pois os cidadãos devem ser autores e destinatários das normas jurídicas e decisões políticas que possam afetá-los.

As regras do Plano Diretor trazem, assim, as linhas-mestra da política urbana, expressas por meio de atos e medidas administrativas, bem como de normas e planos municipais voltados à regulamentação e ao controle do uso e da ocupação do solo, em comunhão de responsabilidades e deveres com mercado e sociedade, de modo a assegurar a plena realização das funções sociais da cidade e da propriedade.

Neste ponto, a prática da cidadania política aproxima os campos urbanístico e ambiental, pois o objetivo de ambos guarda relação com a realização de direitos humanos. A concretização do Princípio Democrático na proteção do meio ambiente e na construção da cidade sustentável pressupõe acesso à informação e transparência, sem o que não há processo decisório qualificado e legítimo.

O Princípio Democrático ou da Participação Pública, segundo Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 163-164), diz respeito ao direito fundamental ao meio ambiente

na dimensão procedimental-organizacional e a noção de público abrange indivíduos, grupos sociais, movimentos sociais, organizações não governamentais e comunidades locais não ligados ao Poder Público, perfazendo a concepção de coletividade expressa no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Nessa esteira, a participação pública em matéria ambiental é um “[...] dever inerente à condição político-jurídica de cidadão, inclusive levando em conta a concepção de uma cidadania ambiental ou ecológica” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 167).

Na seara do Direito Ambiental, o Princípio Democrático encontra fundamento no artigo 4º, V, da Lei n. 6.938/1981 (objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente), mas também foi consagrado em outras normas infraconstitucionais. O cumprimento da Lei n. 10.650/2003 (Lei de Acesso à Informação Ambiental) é primordial para a efetividade dos instrumentos de participação, na prática, pois a qualidade das discussões, proposições e decisões coletivas depende do prévio e integral acesso a dados, estudos, projetos etc., nos quais as informações necessárias sejam apresentadas de forma inteligível e plenamente acessível, seja em espaços formais institucionalizados – em órgãos colegiados ambientais, como dispõe o artigo 20 da Resolução n. 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – ou em espaços informais, de iniciativa cidadã.

O artigo 11 da Resolução n. 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente determina que o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA do Estudo de Impacto Ambiental - EIA seja disponibilizado aos interessados solicitantes e posto à disposição da coletividade, ao passo que a Resolução n. 06/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente estabelece os parâmetros para a publicização de pedidos e concessões de licenças ambientais, como uma faceta do direito à informação. O mesmo raciocínio aplica-se ao Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV que, nos termos do parágrafo único do artigo 37 da Lei n. 10.257/2001, deve ter o seu Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV disponibilizado para consulta pública.

A informação, cujo acesso é garantido pela Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e pela Lei n. 10.650/2003 (Lei de Acesso à Informação Ambiental) é essencial para as deliberações dos órgãos colegiados, a participação nas audiências públicas e consultas públicas, o exercício do direito de petição e de representação às autoridades que possuem poder de polícia (CF, artigo 5º, XXXIII e XXXIV) e, ainda,

para o ajuizamento de medidas judiciais fundadas no Princípio Democrático, como a Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) e a Ação Popular (Lei n. 4.717/1965).

No Brasil, algumas disposições sobre consulta pública estão previstas nos artigos 31 e 34 da Lei n. 9.784/1999 (Lei do processo administrativo federal), ao passo que a audiência pública ambiental se encontra regulamentada pela Resolução n. 09/1987 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – a Lei n. 9.784/1999 também trata da audiência pública nos artigos 32, 34 e 35 – a cujas regras podem ser aproveitadas para as audiências públicas urbanísticas, considerando a transversalidade dos assuntos envolvidos. Cumpre destacar, porém, que a consulta pública não substitui a audiência pública, pois são instrumentos complementares, que apresentam finalidades diferentes. Ambos podem ocorrer por meio de tecnologias da informação e comunicação, mas a audiência pública é marcada pela oralidade, dialogicidade e intersubjetividade, ao passo que a consulta pública ocorre, em geral, de maneira pontual e de forma escrita.

O direito à audiência pública em matéria urbanístico-ambiental é dimensão procedimental do direito material ao meio ambiente e do direito à cidade sustentável, portanto de observância obrigatória, sobretudo nos casos que envolvem obras, atividades e empreendimentos de impacto, ou seja, efetiva ou potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, de impacto na ordem urbanística e na qualidade de vida humana. Encontra suporte, a um só tempo, no Princípio da Participação Pública, no Direito Ambiental, e no Princípio da Gestão Democrática, no Direito Urbanístico, que compõe a estrutura axiológica da Constituição Federal de 1988.

Durante a pandemia do Covid-19, o Conselho Nacional do Meio Ambiente editou a Resolução n. 494/2020, que estabeleceu, em caráter excepcional e temporário, a possibilidade de audiência pública virtual (de forma remota) em sede de licenciamento ambiental. A resolução deixou sob atribuição dos órgãos ambientais competentes a definição dos procedimentos técnicos para a realização do ato, de maneira a assegurar a efetiva participação pública (CONAMA, 2020).

A título de complementação do disposto na Resolução n. 09/1987 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, a Resolução n. 494/2020, reportando-se aos casos sujeitos a Estudo de Impacto Ambiental, estabeleceu que a audiência deveria ser precedida de ampla divulgação e disponibilização do conteúdo do produto

submetido à análise e do Relatório de Impacto Ambiental, após o que poderia ocorrer discussão virtual do estudo técnico e dos documentos, esclarecimento de dúvidas e recebimento de críticas e proposições, mediante viabilização de pelo menos um ponto de acesso virtual para a população diretamente afetada pelo projeto em licenciamento ambiental (CONAMA, 2020).

O exercício da participação democrática, por meio da audiência pública, pode ocorrer também no âmbito de procedimentos administrativos, como o inquérito civil (CF, artigo 129, III, e Lei n. 7.347/1985, artigo 8º, §1º), instaurados pelo Ministério Público para a apuração de questões relevantes que afetem possam atingir a órbita dos direitos difusos e coletivos, pois o dever de informar e consultar não se restringe ao Estado. Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 173-174) destacam que este instrumento extrajudicial⁸¹ “[...] deve oportunizar a participação pública, autorizando os interessados (entidades ambientalistas) a acompanhar o seu trâmite e colaborar com o Parquet na apuração dos fatos e adoção das medidas administrativas e judiciais pertinentes”. Entendem os autores que a aproximação entre o Ministério Público e a sociedade civil é importante para a proteção ambiental, na medida em que propicia práticas colaborativas e participativas.

No mesmo sentido, Albuquerque e Dias (2018, p. 118-119), ao analisarem a Recomendação n. 61/2017 (orienta a aproximação dos membros do Ministério Público das demandas da sociedade, por meio do diálogo democrático com movimentos sociais), a Resolução n. 179/2017 (disciplina o Compromisso de Ajustamento de Conduta) e a Resolução n. 159/2017 (disciplina a realização de audiência pública) do Conselho Nacional do Ministério Público, colocam em discussão quais são as possibilidades e os limites da atuação do Ministério Público na tomada do Compromisso de Ajustamento de Conduta em matéria urbanístico-ambiental, considerando o papel da instituição para a defesa do Estado Democrático de Direito. As autoras compreendem que a participação exercida nas audiências públicas, no âmbito do Ministério Público, é importante e deveria preceder a assinatura do Compromisso de Ajustamento de Conduta quando o objeto da tutela envolvesse os direitos ao meio ambiente e à cidade sustentável, como condição de legitimidade da decisão espelhada na solução jurídica do acordo.

⁸¹ Previsto no artigo 27, parágrafo único, IV, da Lei n. 8.625/1993 e regulamentado pela Resolução n. 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP.

Akaoui (2015, p. 85-87) argumenta que o objeto do Compromisso de Ajustamento de Conduta, por versar sobre direito indisponível, deve abranger todas as providências necessárias para apartar o risco de dano e/ou recompor os danos concretizados, não sendo possível ao tomador do acordo renunciá-las, uma vez que não é o titular do bem tutelado, logo não possui margem de subjetividade material, isto é, campo para agir discricionariamente.

O atributo da irrenunciabilidade não admite renúncia apriorística, em que pese possa conviver com situações de omissão no exercício do direito causadas pela passividade do Estado e da população. O compromissário, reconhecedor da infração ambiental, não pode alegar direito de degradar por omissão ou por suposta aceitação, seja ela expressa ou não, das pessoas prejudicadas pelas suas atividades ou pelos seus representantes institucionais, como explicado por Benjamin (2015, p. 125):

Tal conclusão, é bom explicar, não se choca, em princípio, com os poderes normalmente outorgados aos órgãos ambientais e ao Ministério Público para a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), exceto quando abdicam de obrigações ambientais principais, indo além do que seria constitucionalmente aceitável. Os TACs que, direta ou indiretamente, privatizem o meio ambiente, bem como aqueles que contenham mais do que renúncia a obrigações acessórias ou concessões de benefícios temporais (p. ex., prazo razoável para a recuperação do dano causado ou para a instalação de equipamentos de controle de emissões), cruzam a linha divisória entre o admissível e o inadmissível, em matéria de padrão constitucional brasileiro.

De fato, o tomador do acordo possuiria tão somente uma discricionariedade formal, para fins de definição da forma, do tempo e do lugar do cumprimento das obrigações, *ex vi* do disposto no parágrafo 1º do artigo 1º da Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. Assim, não pode fazer concessões que importem em desvio da finalidade do instrumento de tutela, o qual não se assenta nos interesses do compromissário, como substituir obrigação de fazer por indenização em dinheiro, em situações de danos não irreversíveis⁸². Nesse sentido, Akaoui (2015, p. 87) aduz:

Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. Daí por que os atos incursos neste vício –

⁸² Nos termos do artigo 5º, § 1º e § 2º, da Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, as indenizações pecuniárias e multas devem ser destinadas a fundos federais, estaduais ou municipais que tenham o mesmo objetivo descrito no artigo 13 da Lei n. 7.347/1985, ao passo que as medidas compensatórias devem ser, preferencialmente, revertidas em favor da região ou das pessoas afetadas.

denominado de 'desvio de poder' ou 'desvio de finalidade' – são nulos. Quem desatende ao fim legal desatende a própria lei [...]. Assim, é absolutamente nulo o compromisso de ajustamento de conduta que se afaste deste desiderato, que nada mais é do que a proibição de disponibilidade do interesse público (primário) [...].

A Resolução n. 159/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público oferece importante abertura democrática para que situações lesivas a direitos e interesses difusos e coletivos sejam discutidas e as soluções sobre elas construídas com o envolvimento de diferentes agentes sociais, por meio de reuniões abertas e/ou audiências públicas. Esta cooperação é salutar, pois, como ponderam Vieira, Goés e Maranhão (2020, p. 101), a qualidade de legitimado ativo não é garantia de que o tomador do acordo será atento aos interesses da coletividade, no processo decisório.

Acerca da realização de audiência pública no âmbito do inquérito civil, Funari e Souza (2020, p. 116) afirmam que ela é um instrumento auxiliar, servindo para coletar subsídios e embasar a elaboração do acordo, em que pese também possa ser usada para prestação de informação e de contas sobre as atividades realizadas. Os autores sugerem que, em casos complexos, seja dada prévia publicidade à intenção de se firmar um acordo, hipótese em que a audiência pública poderia funcionar como oportunidade para o aprimoramento do termo (FUNARI; SOUZA, 2020, p. 133).

A Resolução n. 159/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público não impõe a realização de audiência pública. A Resolução n. 09/1987 do Conselho Nacional do Meio Ambiente também não a obriga, apenas disciplina a sua realização para as hipóteses de obras, empreendimentos e atividades sujeitos à realização de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA.

Ao refletir sobre a falta de efetividade da audiência pública no licenciamento ambiental, Barroso (2017, p. 30) discute que isso decorre do fato de ela ser realizada em momento intermediário, tardio, e não no início do processo. O autor argumenta que ela ocorre em momento pontual, com tempo pré-estabelecido e marcada por atos do Poder Público e do empreendedor, o que acaba esvaziando a sua utilidade. No mesmo sentido, ao analisar a participação da sociedade civil em processos decisórios, Coletti (2012, p. 10) pondera:

Observa-se pelas experiências participativas usadas como exemplo que a realização de audiências públicas ou qualquer outro mecanismo tem o objetivo de referendar decisões previamente estabelecidas, bem como de configurar-se como instrumento de cumprimento de normas legais, e não de ouvir, realmente, os atores sociais envolvidos.

Deste modo, da mesma forma que no acesso à informação ambiental, verifica-se, como já citado supra, que o acesso à participação nos processos decisórios dos instrumentos da política ambiental não é nem prévio, nem efetivo.

As críticas apresentadas por Barroso (2017) e Coletti (2012) são oportunas e sinalizam que a realização da audiência pública, quando admitida, pode acabar se distanciando do propósito democrático do instrumento. Os efeitos vinculantes do Acordo de Escazú (CEPAL, 2018), assinado pelo Brasil no dia 27 de setembro de 2018, conquanto ainda não se operem no plano interno, por pendência de ratificação, poderiam orientar desde logo debates sobre aspectos da audiência pública e da consulta pública que precisam ser aperfeiçoados, para maior alinhamento com os fundamentos da Democracia Participativa.

A Resolução n. 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades - CONCIDADES, que era ligado ao extinto Ministério das Cidades, apresentou orientações gerais para a realização de audiências públicas em matéria urbanística, como abaixo citado. Embora este colegiado não esteja mais operacional desde 2019, alguns estados, como o Pará⁸³, no uso da sua autonomia política e administrativa, mantiveram os seus colegiados estaduais de política urbana em funcionamento e seguem observando as recomendações expedidas pelo CONCIDADES, inclusive a Resolução n. 25/2005, citada abaixo:

Art. 4º - No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I - ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II - ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III - publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo; [...]

Art. 8º - As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I - ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II - ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

⁸³ O CONCIDADES/PA, criado pela Lei estadual do Pará n. 7.087/2008, é colegiado com natureza deliberativa e fiscalizadora que compõe o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social. Na sua composição há representantes do Poder Público estadual (40%) e da sociedade civil dos municípios paraenses que dele aceitam fazer parte (60%). O conselho gestor é vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (PARÁ, 2008).

- III - serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;
- IV - garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;
- V - serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa

A Resolução n. 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades espelha uma iniciativa para orientar o procedimento da participação, mas não é de observância obrigatória, cabendo aos municípios o disciplinamento das formas a serem utilizadas para assegurar a participação cidadã na esfera local. Sobre este assunto, vale trazer o entendimento de Oliveira et al. (2016, p. 34):

A par das audiências públicas, pensamos que a Resolução 25 do ConCidades, de 18 de março de 2005, poderia ter igualmente determinado ou possibilitado a necessidade de abertura de um ou mais momentos formais de consulta pública ou inquérito público. Nesta forma específica de participação, são os interessados que se dirigem à entidade com competências de planejamento durante um período especificadamente aberto e divulgado para o efeito. Comparativamente com a audiência pública, a consulta pública tem como vantagens o fato de estar na maior disponibilidade do interessado a determinação do momento e da forma em que participa no procedimento administrativo, bem como a circunstância de ser esta a via de participação mais ajustada nos momentos iniciais de um processo de planejamento, quando ainda não há uma proposta de plano bem caracterizada, possibilitando, assim, uma participação o mais antecipada possível sobre a futura elaboração do Plano. No entanto, perde-se com a consulta pública em simplicidade e rapidez do procedimento de planejamento, para além de se poder diluir a dimensão dialógica e de responsabilização política que está por detrás das audiências públicas.

O argumento de Oliveira et al. (2016) é interessante porque enfatiza o papel de cada mecanismo participativo, evidenciando que a prática participativa não se exaure na audiência pública, mas pode ser complementada pela consulta pública. Embora seja um importante instrumento de gestão democrática, a audiência pública não é o único mecanismo de exercício da cidadania, da mesma forma que o licenciamento ambiental não é o único instrumento de operacionalização da Política Nacional de Meio Ambiente.

O debate em torno da obrigatoriedade ou não da audiência pública em sede de licenciamento urbanístico-ambiental é ponto crucial, sobretudo quando se trata de empreendimentos de impacto. Bim (2014, p. 49) entende que não existe norma no ordenamento jurídico brasileiro que assegure o direito à audiência pública, como regra geral, por isso não seria possível se falar em direito coletivo à ampla defesa ou ao

contraditório do cidadão, como decorrência do devido processo legal, já que nenhum dispositivo constitucional sobre este tema seria autoaplicável. As hipóteses de obrigatoriedade seriam restritas às situações expressamente previstas em lei.

Nessa linha de raciocínio, Bim (2014, p. 57), com espeque no artigo 32 da Lei n. 9.784/1999, assevera que, como regra geral, a audiência pública seria etapa facultativa da fase instrutória de procedimentos administrativos. Atos regulamentares não poderiam exigir-la, porque isso implicaria em inovação sem base legal. A audiência pública seria um elemento auxiliar e acidental no processo decisório. O autor entende que a Democracia Participativa seria uma retórica hermenêutica, uma exceção à regra geral do sistema político brasileiro.

Para sustentar o seu argumento, Bim (2014, p. 67-68) discute que a realização de participação em situações não previstas por lei produziria efeitos colaterais indesejados e levaria à perda de eficiência do processo decisório, porque causaria a sua complexificação e o seu retardamento⁸⁴. Partindo deste ponto, defende o uso da convalidação como solução jurídica para suprir a demanda por participação. Na área ambiental, a audiência seria facultativa, mas passaria a ser obrigatória quando pleiteada por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos (legitimados para requerê-la), por força da Resolução n. 09/1987 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (BIM, 2014, p. 185).

Com alicerce no artigo 31 da Lei n. 9.784/1999, Bim (2014, p. 98) advoga que a função informativa das audiências públicas poderia ser atendida pelo princípio da publicidade, pois a primazia teria sido dada à consulta pública, mediante abertura de prazo para recebimento de comentários dos interessados. Não obstante, quando cabível e realizada, os registros das intervenções ocorridas durante a audiência pública deveriam ser juntados aos autos do processo administrativo para subsidiar a autoridade julgadora na sua tomada de decisão. À vista disso, o autor afirma que os casos expressamente previstos em lei de exigência de realização da audiência pública não obrigariam a sua incorporação no processo decisório estatal. Os casos não previstos em lei seriam de realização facultativa (BIM, 2014, p. 105).

⁸⁴ O autor não discute as limitações da democracia representativa-formal, a qual não consegue lidar adequadamente com as complexidades das demandas sociais contemporâneas e cotidianas, em razão da crise de representatividade das instituições estatais e da ausência de legitimidade das ações público-estatais (LEAL, 2003, p. 65-66)

Na esteira do pensamento de Bim (2014, p. 114), a divulgação da audiência pública seria um reforço publicitário posterior à sua convocação, que não teria prazo mínimo para ocorrer, nem duração máxima, mas infere que 10 dias de antecedência seria razoável, podendo ser por meios oficiais, como a imprensa oficial e o sítio eletrônico do órgão público competente, ao passo que o prolongamento do evento ficaria sob discricionariedade administrativa.

No entendimento de Bim (2014, p. 190-191), a falta de audiência pública no processo de licenciamento ambiental não importaria em prejuízo a terceiros ou ao interesse público, pois subsistira a possibilidade de envio de contribuições escritas, a qualquer tempo, com base no exercício do direito de petição (alegações escritas). Ademais, a ausência ou defeito da audiência pública não impediria o prosseguimento nas demais fases do processo de licenciamento, pois ela poderia ser realizada mesmo após a conclusão do empreendimento. Os vícios que a atingem seriam sanáveis por convalidação⁸⁵.

O pensamento de Bim (2014) apresenta tensões com o de Bonavides (2003), por isso apresenta contrapontos à Democracia Participativa que sintetizam as críticas à teoria. Aquele entende que as audiências públicas não teriam caráter plebiscitário e não vinculariam a Administração Pública, já que não nelas não haveria direito à deliberação. Bonavides, em sentido contrário, defendeu o aprofundamento do uso de mecanismos plebiscitários nas práticas políticas locais, para processos decisórios legítimos, direito do povo-cidadão decorrente do Princípio da Soberania Popular⁸⁶.

Outrossim, Bim entende que o sistema político brasileiro seria a democracia representativa, razão pela qual a participação direta seria uma exceção prevista em

⁸⁵ Bim não considera, por exemplo, no seu ponto de vista, os obstáculos burocráticos e as forças dominantes que, na *práxis*, incidem sobre processos políticos e podem bloquear ou dificultar o acesso à informação sobre documentos, dados e informações imprescindíveis à prática participativa por meios escritos, como é o caso do direito de petição. Como narrado na segunda seção desta tese, o acesso a dados primários para a realização do estudo de caso esbarrou em muitos desafios práticos, agravados pelo contexto pandêmico, apesar de todo o aparo jurídico-institucional que alberga o direito de acesso à informação ambiental discutido nesta seção. Os pedidos de acesso foram formulados por advogada, no exercício das suas prerrogativas e da sua atuação voluntária junto ao sistema da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Pará, ainda assim encontraram obstáculos ao pleno atendimento pelo Executivo Municipal.

⁸⁶ O plebiscito tem natureza administrativa, e não eleitoral. Os artigos 14, I, e 49, XV, da Constituição Federal de 1988 são abertos a novos casos de consulta plebiscitária. Bonavides (2003, p. 136), no entanto, criticou as limitações estabelecidas para a convocação exclusiva pelo Congresso Nacional, por entender que seriam retóricas interpretativas com raízes no formalismo tradicional, que é avesso à Democracia Participativa. Com base na Nova Hermenêutica, o autor afirmou que isso seria uma incongruência e ofenderia a autonomia dos estados e municípios, pois anularia a capacidade decisória das Assembleias Legislativas Estaduais e das Câmaras Municipais para convocar plebiscito.

lei específica, para determinados casos, pois a norma constitucional seria meramente programática. Bonavides concebeu a Constituição Federal de 1988 como aberta, dinâmica, e o sistema político brasileiro como uma democracia participativa, suscetível de interpretação em concreto para realização de direitos fundamentais.

Para Bonavides, não haveria distinção entre normas e princípios, já que ambos seriam dotados de normatividade. A participação direta do cidadão-povo seria uma norma principal, voltada à emancipação e realização de direitos humanos, que existiria, no Brasil, na forma de democracia semirepresentativa ou semidireta por força dos bloqueios impostos na práxis, pelo modelo liberal-representativo de Estado e pelo sistema econômico da era da globalização, aos artigos 1º e 14 da Constituição Federal de 1988⁸⁷.

Os desafios práticos à realização e ampliação prática participativa poderiam ser superados com suporte em ferramentas de tecnologia da comunicação e informação⁸⁸, as quais permitiriam que o exercício da cidadania ocorresse com maior velocidade, dinamismo e vigor, segundo Bonavides. Bim, em sentido oposto, entende que a realização de participação direta com frequência e intensidade causaria efeitos colaterais, complexificação e perda de eficiência do processo decisório, além de prolongamento inaceitável, o que ofenderia a legitimidade do modelo representativo.

O modelo interpretativo de Bim é positivista silogístico (subsunção de regras jurídicas), com postura dedutivista, em oposição ao modelo interpretativo de Bonavides, que é pós-positivista (Nova Hermenêutica), baseada na normatividade dos princípios constitucionais (neoconstitucionalista), com postura construtiva, eixos axiológicos que condicionam e subordinam as regras jurídicas, podendo ser aplicados para resolver casos concretos.

⁸⁷ Segundo Leal (2003, p. 67-68), os elementos axiológicos da Estado Democrático de Direito perderiam a sua eficácia política e filosófica de emancipação e participação cidadã quando interpretados e aplicados por meio de antigas concepções de gestão pública, pautadas em ações centralizadas no Estado, ou seja, sem interação com a coletividade.

⁸⁸ As ideias de Bonavides relacionam-se com debates atuais sobre participação eletrônica. Machado, ao discutir o direito à informação ambiental, chama atenção para a necessidade de se ter cuidado com a “[...] idolatria da comunicação através da rede eletrônica” (MACHADO, 2018, p. 33), pois ela pode reproduzir uma forma de autoritarismo eletrônico global, que se impõe com força sobre os Estados menos desenvolvimentos tecnologicamente. Nesse sentido, a informação pode se tornar uma commodity, um produto de marketing manejado pelo sistema econômico dominante como método sofisticado de poder (MACHADO, 2018, p. 34). Embora o tema seja importante, não constituem objetivos da presente tese o aprofundamento sobre o direito de acesso à informação, nem abordagem sobre o tema da participação eletrônica.

Para além das distinções trazidas acima sobre as concepções de Bim e Bonavides, cumpre ressaltar que os argumentos de Bim não levam em consideração os efeitos vinculantes de tratados e acordos internacionais sobre direitos humanos no plano interno, a partir da adesão e ratificação, com *status* supralegal⁸⁹ ou, se forem aprovados na forma do artigo 5º, §3º, da Constituição Federal de 1988, com *status* equivalente ao de emenda constitucional, *ex vi* da Emenda Constitucional n. 45/2004. A concepção de Bim ora confrontada com a de Bonavides é baseada em obra editada no ano de 2014, portanto anterior ao Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (2018), que tem efeitos vinculantes e já se encontra em vigor. A ratificação, pelo Brasil, da adesão ao Acordo de Escazú, ampliará e fortalecerá os direitos de acesso à informação e à participação, reafirmando a trajetória internacional e nacional de defesa de direitos humanos, nas dimensões material e procedimental.

Quanto ao campo urbanístico, Bim (2014, p. 208) reconhece que a Lei n. 10.257/2001 criou diversos mecanismos participativos ao longo dos artigos 2º, XIII, 40, § 1º, I; 43; 44 e 45 e destaca que a regulamentação deles deve ser feita pela legislação municipal, sobretudo dos casos em que se pretende considerar a audiência pública como obrigatória, como é o caso da previsão contida no artigo 40, § 1º, I, e artigo 44 da Lei n. 10.257/2001.

No processo de elaboração e de fiscalização da implementação do Plano Diretor (planejamento municipal), pela gestão democrática da cidade, a participação pode ocorrer nas modalidades direta e indireta, ou seja, individualmente e em cooperação com associações representativas de vários seguimentos da sociedade. Para isso, são primordiais as garantias da publicidade e do acesso a documentos e informações produzidos, com espeque no artigo 40, § 4º, II, da Lei n. 10.257/2001 e do artigo 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988. O desatendimento destas normativas pode configurar a prática de ato de improbidade administrativa, na forma da Lei n. 8.429/1992, por força do disposto no artigo 52, VI, do Estatuto da Cidade.

No que concerne ao artigo 2º, XIII, da Lei n. 10.257/2001, o autor afirma que o sentido de “audiência” seria de ausculta e isso poderia ocorrer via consulta pública,

⁸⁹ Significa dizer que os tratados internacionais sobre direitos humanos assinados pelo Brasil tornam-se hierarquicamente superiores à legislação ordinária, mas subordinados à Constituição Federal de 1988, passando a afastar a aplicabilidade da norma infraconstitucional que com ele conflite, ainda que ela seja anterior ao ato de adesão.

audiência pública ou qualquer outro meio participativo que assegure a manifestação do município e da população interessada no processo de implantação de empreendimentos de impacto. Sem regulamentação, esta forma de ausculta não seria obrigatória, já que o dispositivo legal não teria densidade suficiente para ser autoaplicável. Em relação ao planejamento urbano municipal, a participação ocorreria por meio de associações representativas, de modo que não haveria direito do cidadão de participar (BIM, 2014, 212).

Sobre a diretriz social encartada no artigo 2º, XIII, da Lei n. 10.257/2001, que alinha com o disposto no artigo 29, XII, da Constituição Federal de 1998, Carvalho Filho (2013, p. 53) posiciona-se no sentido de que ela é relevante para possibilitar manifestações favoráveis e contrárias, do Poder Público Municipal e da coletividade, a um empreendimento de impacto submetido à licenciamento e também o ajuizamento de ações para obstar a atividade efetiva ou potencialmente danosa ao meio ambiente (natural e construído), ao conforto e à segurança da comunidade.

Para esse fim, a audiência referida no dispositivo legal precisaria ser prévia, mas poderia ocorrer no formato de audiência pública, com a presença de autoridades municipais e de diferentes agentes sociais (econômicos, estatais, cidadãos, associações representativas de vários seguimentos sociais etc.), ou ainda por meio de diferentes formas de opinação – manifestações ou alegações escritas, por exemplo – não fazendo sentido que ocorra após em momento tardio, a *posteriori*, porque a atividade em funcionamento complexificaria a reversão dos fatos (CARVALHO FILHO, 2013, p. 55), porque é inaplicável a Teoria do Fato Consumado em matéria ambiental, nos termos do verbete 613 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, sendo vedada a perpetuação de situações ilícitas.

A participação direta da sociedade civil também foi destacada no artigo 2º, II, da Lei n. 10.257/2001, que trata da diretriz social da gestão democrática da cidade, voltada à realização do direito transindividual, coletivo e difuso à cidade sustentável (direito fundamental das populações urbanas), ou seja, à compatibilização entre bem-estar coletivo e desenvolvimento por meio da realização dos direitos à terra urbana, à moradia, ao trabalho, ao lazer, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, em prol das atuais e futuras gerações (CARVALHO FILHO, 2013, p. 46-47).

Na política urbana, a proteção do patrimônio público é outra importante diretriz social que se encontra prevista no artigo 2º, XII, da Lei n. 10.257/2001, abrangendo não apenas o meio ambiente natural e construído, como também especificamente o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (bens jurídicos tutelados, de natureza difusa), protegido pelo artigo 216 da Constituição Federal de 1988. A norma visa evitar que a especulação imobiliária e interesses privados destruam os valores protegidos no patrimônio cultural brasileiro (CARVALHO, 2013, p. 43). A concepção legal de cidade sustentável abarca, contudo, a proteção do patrimônio natural e cultural e a paisagem urbana (Lei n. 10.257/2001, artigo 37, VII), aspecto que deve ser avaliado no Estudo de Impacto de Vizinhança.

Por fim, cumpre destacar que a participação direta dos interessados, Poder Público e coletividade, é igualmente importante quando se trata de discussão sobre o projeto e o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV de um empreendimento de impacto. Embora o EIV não tenha base constitucional como o EIA, ele é um instrumento da política urbana previsto no artigo 37 da Lei n. 10.257/2001, por isso deve ser dada publicidade ao seu Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV, incluindo a sua disponibilidade para ampla consulta por qualquer interessado, no órgão municipal competente (espaço físico).

Nada obsta que o Relatório de Impacto de Vizinhança seja divulgado em espaços virtuais, a título complementar, na verdade é muito salutar que isso seja feito, porque amplia os canais de informações sobre assuntos de interesse coletivo⁹⁰. Manifestações sobre o estudo técnico podem ser apresentadas a qualquer tempo, com base no direito de petição assegurado no artigo 5º, XXXIV, a, da Carta Magna.

4.2.2 O caso estudado nas confluências teórico-conceituais e normativas sobre participação cidadã

Os dados empíricos sobre o caso narrados ao longo da terceira seção, juntamente com o resultado da avaliação qualitativa apresentada na quarta seção, que foi realizada com base no método desenvolvido pelo Observatório Internacional

⁹⁰ Como agenda de pesquisa, sugere-se discutir a acessibilidade do RIV nas suas versões impressa e eletrônica, para verificar em que medida a forma de disponibilização do documento propicia a participação cidadã de pessoas com deficiência.

da Democracia Participativa (OIDP, 2007), indicaram que a qualidade democrática na prática cidadã estudada foi subótima.

Retomando-se os resultados alcançados com a pesquisa empírica, desta vez em contraste com as reflexões teórico-conceituais e normativas realizadas, cumpre destacar que no processo de licenciamento preventivo do empreendimento de impacto, entre 2016 e 2017, não foi utilizado nenhum mecanismo de participação cidadã para a tomada de decisão que resultou na concessão conjunta de Licença Prévia, Licença de Instalação e Alvará de Obra (licença urbanística). Em relação a este período, os dados obtidos apontaram que não houve solicitação de audiência pública pelo Poder Público e pela coletividade. Também não houve execução das estratégias de comunicação social previstas no Plano de Controle Ambiental.

No bojo do processo de licenciamento corretivo, entre 2019 e 2020, constatou-se que um processo participativo ocorreu por determinação do Executivo Municipal, o qual exigiu a realização de audiência pública, após discussão e consenso sobre a sua obrigatoriedade e relevância nos procedimentos administrativos dos inquéritos civis estaduais. Outros mecanismos de participação complementares, como consulta pública e direito de petição, não foram usados. Em relação a este período, verificou-se *déficit* de legitimidade e de funcionalidade no processo participativo ocorrido, visto que 91% dos critérios qualitativos testados resultaram em conceito insuficiente e ausente.

A prematura realização da audiência pública, pelo empreendedor, em dezembro de 2019 (antes da pandemia do Covid-19), ensejou o questionamento da sua validade pela própria estrutura administrativa municipal que a exigiu (Central de Análise de Projetos - CAP), uma vez que subsistiam pendências notificadas para cumprimento antes das etapas de informação e discussão pública do projeto e dos seus estudos técnicos. Apesar da recomendação municipal de adiamento, o evento foi mantido para realização na data, no horário e no local definidos por escolha exclusiva do empreendedor, com base em regulamento criado unidimensionalmente.

O processo participativo foi coordenado unilateralmente pelo interessado e seu corpo técnico, sem planejamento e execução compartilhados de meios, recursos, métodos e técnicas. O público-alvo do processo, no plano formal, era constituído pela população localizada na área diretamente afetada, pelo Poder Público e pela sociedade civil, contudo, na prática, cingiu-se a alguns moradores do entorno do

empreendimento, pois não compareceram ao evento representantes dos órgãos licenciadores municipais, do Ministério Público Estadual, de entidades da sociedade civil e outros agentes sociais efetiva ou potencialmente interessados.

No caso estudado, observou-se que não houve integração do processo participativo com as estruturas existentes no sistema estável de Belém, como o Conselho Municipal de Meio Ambiente, cuja deliberação sobre o licenciamento era obrigatória, por se tratar de empreendimento de impacto. Somente em setembro de 2021, já na fase de análise do pedido de Licença de Operação, o Conselho apreciou o processo de licenciamento ambiental, deliberando pela sua rejeição unânime. As evidências apontaram, desse modo, um baixo grau de abertura do processo a um maior número de participantes, considerando a população do município de Belém e a pluralidade de segmentos da sociedade aliados do processo participativo.

Nos dias que antecederam a realização da audiência pública, não houve a publicização de Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV. O *folder* de divulgação do evento não indicou onde poderiam ser acessadas informações sobre o projeto, ao passo que o extrato de publicação no Diário Oficial do Estado do Pará referiu-se apenas a um “regimento de audiência”, não a uma convocação de audiência pública, cujo inteiro teor, segundo o documento, poderia ser lido no sítio eletrônico da consultoria de apoio contratada, o qual foi visitado, durante o estágio de campo da pesquisa, mas não foram encontradas informações sobre o empreendimento.

O *folder* e o extrato de publicação não oportunizaram canais de comunicação para o recebimento de proposições e demandas do Poder Público e da coletividade, nem esclarecimentos sobre como seriam tratadas e disponibilizadas as contribuições recebidas, considerando a devolução e a implementação dos resultados nos processos analítico e decisório municipais.

Ademais, a síntese do regimento constante no extrato de publicação evidenciou a utilização de formas burocráticas de restrição às manifestações orais e escritas, prévias, concomitantes e posteriores ao evento. Com base nestes dados, inferiu-se que houve prejuízo à qualidade da informação e limitação à capacidade de proposta dos participantes.

Aos autos do processo de licenciamento urbanístico-ambiental corretivo não foram trasladados registros sobre a audiência pública e sobre os seus resultados (atas, listas de presença, relatórios, imagens, vídeos etc.), de maneira que não

pueram ser verificadas informações relevantes sobre os participantes do processo, em termos de quantidade, diversidade e representatividade, nem as consequências sociais da prática, como por exemplo se houve melhora nas relações sociais, capacitação e geração de cultura política participativa. Estas constatações levaram à conclusão de que o processo participativo careceu de legitimidade e funcionalidade.

Quando aos resultados do processo, concluiu-se que não foram substantivos, mas apenas formais, pois não tiveram impacto no processo de análise e na tomada de decisão municipal, já que não houve compartilhamento do poder político. A análise das evidências coletadas, a partir dos elementos teóricos da Escada da Participação Cidadã, de Arnstein (1969), indicou que a prática avaliada se limitou ao degrau da consulta, ou seja, ao plano do tokenismo (inclusão simbólica e superficial).

Na esfera judicial, constatou-se que não houve aceitação política e social do processo participativo e das decisões tomadas pelo Executivo Municipal no âmbito do processo de licenciamento e do Compromisso de Ajustamento de Conduta, os quais encontram-se *sub judice* na Ação Civil Pública proposta em 2021, pela Defensoria Pública do Estado do Pará, reunida por prevenção e conexão com a Ação de Improbidade Administrativa proposta em 2019, pelo Ministério Público Estadual.

O processo de licenciamento urbanístico-ambiental como um todo e os procedimentos administrativos dos inquéritos civis estaduais não apresentaram evidências sobre as razões pelas quais não teriam sido atendidos os requerimentos de audiências públicas virtuais apresentados, no contexto pandêmico, por moradores vizinhos ao empreendimento e por uma associação de defesa do patrimônio histórico-cultural, à Central de Análise de Projetos, e pela Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Pará, ao Ministério Público Estadual. Estes pedidos foram posteriores à tomada do Compromisso de Ajustamento de Conduta, mas anteriores à decisão municipal que ensejou a concessão das licenças corretivas.

Infere-se como provável que a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, no qual houve a convalidação da audiência pública realizada em dezembro de 2019, tenha servido como óbice burocrático para o deferimento dos pedidos de audiências públicas virtuais, com base em entendimento de que as práticas ocorridas seriam suficientes, no plano formal, para a regularização jurídica do empreendimento.

Em síntese, os resultados empíricos ora retomados demonstraram que, no caso estudado, a prática da participação cidadã afastou-se em grande medida dos

constructos teóricos da Democracia Participativa, segundo a perspectiva de Bonavides (2003), revelando maior afinidade com os fundamentos da democracia liberal-representativa, presente na concepção de Bim (2014).

A revisão de literatura sobre o tema da participação cidadã em matéria urbanístico-ambiental, no contexto inaugurado pela Constituição Federal de 1988, apontou que o caso estudado apresentou marcadores de violação do direito humano à cidadania política, uma vez que a participação pública, essencial ao exercício do direito-dever material de proteção do meio ambiente, apresentou afastamento da concepção teórica de Democracia Participativa.

À luz da teoria da Democracia Participativa e com base em interpretação dos artigos 1º, III, parágrafo único; 5º, XXIII; 29, XII, 170, III, 182, §1º e §2º, 216, §1º, e 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988 entende-se que, no caso estudado, não houve efetivo compartilhamento de poder decisório entre autoridades representativas do Poder Público Municipal e cidadãos habitantes de Belém.

O Quadro 16, a seguir, indica alguns dispositivos encartados em documentos internacionais, de natureza cogente e facultativa, que tratam do direito à participação pública para a proteção do meio ambiente em áreas urbanas, os quais entende-se terem sido inobservados no caso estudado.

Quadro 16 – Síntese dos documentos internacionais confrontados com os resultados do estudo de caso

(Continua)

Documento	Natureza	Efeito	Dispositivo
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)	Cogente	Vinculante (ratificado)	Artigo 25.
Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969)	Cogente	Vinculante (ratificado)	Artigo 23.
Acordo de Escazú (2018)	Cogente	Vinculante (pendente de ratificação).	Artigos 5º e 7º.
Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)	<i>Soft law</i>	Recomendação.	Artigos 2º, 19, 21 e 30.
Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano (1972)	<i>Soft law</i>	Recomendação.	Item 7 do Preâmbulo e Princípio 19.
Declaração do Rio de Janeiro (1992)	<i>Soft law</i>	Recomendação.	Princípios 10, 18 e 19.
Agenda 21 Global (1992)	<i>Soft law</i>	Recomendação.	Capítulo 40.
Convenção de Aarhus (1998)	<i>Soft law</i>	Recomendação.	Artigo 6º.
Declaração do Milênio (2000)	<i>Soft law</i>	Recomendação.	Item 25.

Quadro 16 – Síntese dos documentos internacionais confrontados com os resultados do estudo de caso

Documento	Natureza	Efeito	Dispositivo
Carta Democrática Interamericana (2001)	<i>Soft law</i>	Recomendação.	Artigos 6º e 27.
Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005)	<i>Soft law</i>	Recomendação.	Artigos I, item 2; II, itens 1.2 e 2.2; III; IV e VIII.
Agenda 2030 (2015)	<i>Soft law</i>	Recomendação.	ODS 11.
Declaração de Quito - Nova Agenda Urbana (2016)	<i>Soft law</i>	Recomendação.	Itens 13; 37; 38; 41; 48; 72; 86; 90; 92; 125; 155 e 156.

Fonte: Elaboração própria (2022).

A incompatibilidade da prática participativa avaliada foi também verificada na comparação com normas infraconstitucionais gerais em matéria ambiental e urbanística revisadas, como demonstrado abaixo, no Quadro 17. Entende-se que a inobservância dos dispositivos apontados evidencia ofensa ao Princípio Democrático.

Quadro 17 – Síntese das normas infraconstitucionais gerais confrontadas com os resultados do estudo de caso⁹¹

Norma jurídica	Efeito	Dispositivo
Lei n. 10.257/2001	Em vigor.	Artigo 2º, I, II, XII e XIII. Artigo 37, parágrafo único. Artigo 40, § 4º, I, II e III. Artigo 43, I e II.
Lei n. 6.938/1981	Em vigor.	Artigo 4º, V.
Lei n. 9.784/1999	Em vigor.	Artigos 32, 34 e 35.
Lei n. 10.650/2003	Em vigor.	Artigo 4º, I e II.
Resolução CONAMA n. 494/2020	Em vigor.	Artigo 3º.
Resolução CONAMA n. 09/1987	Em vigor.	Artigos 1º a 5º.
Resolução CONAMA n. 237/1997	Em vigor.	Artigo 20.
Resolução CONCIDADES n. 25/2005	Recomendação.	Artigos 4º, I a III, e 8º, I a V.

Fonte: Elaboração própria (2022).

⁹¹ As Resoluções do CONAMA n. 09/1987 e n. 494/2020 estão sendo consideradas por analogia, uma vez que ainda não há norma geral sobre audiências públicas, no Brasil, mas apenas disposições em normas específicas, como por exemplo a Lei n. 9.247/1996 (institui a Agência Nacional de Energia Elétrica).

A violação do Princípio da Participação decorrente de interpretação restritiva sobre as hipóteses de obrigatoriedade e formas de concretização é questão relevante no Estado Democrático de Direito. No fundo, ela revela dois paradigmas em disputa: a visão liberal-positivista e a visão social. Diante desta constatação, algumas questões que emergem para reflexão são as seguintes: qual seria o melhor caminho para que os direitos ambientais e urbanísticos sejam mais respeitados? O que pode ser feito para aprofundar a prática democrática em espaços urbanos? Qual é o lugar da participação cidadã no processo de licenciamento urbanístico-ambiental?

Os instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade e que apresentam rebatimento nas normas locais são elencados de forma exemplificativa, e não exaustiva, de modo que cada município, valendo-se da sua autonomia federativa e do interesse local, pode ampliar os tradicionais instrumentos voltados à realização de direitos fundamentais, porque disso depende a concretização do projeto político de desenvolvimento encartado no Plano Diretor, na Constituição do Estado do Pará e na Constituição Federal de 1988. É primordial consolidar a capacidade institucional, nos municípios, para propiciar a realização da participação cidadã de forma mais qualificada.

Um caminho é a regulamentação da audiência pública no âmbito municipal, nos processos de licenciamento urbanístico-ambiental, porque a ausência de regras, assim como a diversidade delas, tende a tornar a aplicação do mecanismo confuso e discricionário. Tal norma poderia uniformizar o procedimento, os requisitos, as características, de maneira a consolidar a prática cidadã no sistema estável da Administração Pública Municipal.

A previsão de casos obrigatórios confrontaria a visão liberal-positivista que visa considerá-la dispensável ou facultativa. Quando a norma exige forma prescrita, a sua ausência implica em nulidade do processo administrativo, uma vez que não se estaria garantindo o interesse público. Este tipo de vício é suscetível de controle no Judiciário, o que propiciaria a justiciabilidade do direito à participação cidadã, ou seja, a justiciabilidade de um direito fundamental.

Na atual configuração normativa, as discussões e proposições apresentadas em audiência pública não vinculam o Executivo Municipal no processo decisório, no entanto isso não desobriga a autoridade administrativa a motivar o ato quanto este for de encontro às disposições discutidas em audiência pública (SALES, 2020, p. 97).

Conquanto o agente decisor não esteja atrelado ao resultado das audiências públicas, em termos formais, na conformação normativa em vigor, entende-se que este entendimento poderia ser revisto na esfera municipal, de modo que a decisão administrativa passasse a incluir um ônus de argumentação. Assim, as razões de contrariedade aos resultados das audiências públicas deveriam obrigatoriamente ser explicitadas no ato decisório, pois este procedimento, que já encontra alicerce nos princípios orientadores da Administração Pública, facilitaria o controle social *a posteriori*, inclusive pela possibilidade de interposição de recurso administrativo.

Embora pareça, em um primeiro momento, que isso significaria um alongamento do processo, na verdade significaria em maior eficiência ao processo e maior legitimidade ao processo participativo e à tomada de decisão, porque efetivamente haveria compartilhamento de responsabilidade política e cooperação entre cidadãos e Poder Público para a formação do entendimento da autoridade julgadora.

Como esclarecem Trennepohl e Trennepohl (2020, p. 265), muitas vezes as normas de defesa do meio ambiente são vistas como fatores que limitam as atividades produtivas, prejudicando o desenvolvimento econômico, ou ainda que complexificam em demasia a aplicação concreta, gerando obstáculos à concessão de licenças e autorizações. Este pensamento, na verdade, não se alinha com o sentido de cooperação que emana da Carta Magna e do Estatuto da Cidade.

O direito ao meio ambiente é um direito de titularidade coletiva e isso significa que os afetados podem atuar no processo administrativo, porque assim não estarão defendendo interesses individuais, mas sim metaindividuais (NIEBUHR, 2021, p. 117). Urge, pois, que a Administração Pública se adapte e se abra aos processos participativos, porque a promoção da participação cidadã é direito-dever que não pode sofrer restrição, no contexto do Estado Democrático de Direito.

Além disso, no campo urbanístico, a licença urbanística apresenta natureza jurídica de instrumento de controle prévio e serve para análise de situações sob a lente das limitações administrativas estabelecidas (ROCCO, 2009, p. 101). A exigência de Estudo de Impacto Ambiental para a sua concessão a torna um ato complexo, que deve ser vinculado à política urbana como um todo e à Constituição, não apenas à lei em sentido estrito. Isso inverte a lógica de prioridade, pois as pessoas afetadas passam a ter o direito de ser informadas sobre o projeto, participar das

discussões, falar, ouvir e propor. Tem, ainda, o direito de que suas contribuições sejam levadas em consideração, ainda que não seja de acolhimento obrigatório.

A motivação da decisão administrativa com base nos registros das audiências públicas é aqui usado como exemplo guarda-chuva, porque na verdade este procedimento, que torna o *decisum* mais fundamentado e legítimo, deve acompanhar qualquer que seja o mecanismo participativo realizado, uma vez que a repercussão do processo administrativo, nos casos de licenciamentos urbanístico-ambiental de empreendimentos de impacto pode afetar a órbita de direitos difusos, comprometendo a qualidade ambiental e a qualidade de vida humana.

A gestão democrática das cidades tornou-se pauta consolidada pela plataforma da Reforma Urbana que, apesar de ter conseguido a positivação do direito à cidade na Lei n. 10.257/2001, permanecem em luta constante pela defesa do direito à participação nas arenas que resistem às investidas estatais de captura jurídico-institucional, baseadas em cidadania restrita, dificultando os espaços de pleno exercício da cidadania por agentes, movimentos sociais e comunidades (FRANZONI; HOSHINO, 2017, p. 110). No mesmo sentido do pensamento de Arnshtein (1969), Franzoni e Hoshino (2017, p. 111) apontam que, em muitos casos, existe apenas uma cosmética de participação, sem qualquer consideração sobre as assimetrias de fala de cada indivíduo ou grupo.

A pauta participativa tão presente na perspectiva teórica de Bonavides (2003) coloca em holofote as mudanças administrativas necessárias para que sejam exercidas a cidadania e a soberania popular pelos interessados. A partir da Constituição Federal de 1988, o processo deixou de ser apenas um instrumento a serviço do Estado e se tornou um espaço constitucionalizado em que os interessados, sobretudo as pessoas diretamente afetadas por um empreendimento, podem se manifestar (MENEGETTI, 2020, p. 70). Nesse sentido, não se concebe mais o cidadão como destinatário da atividade administrativa, da decisão tomada apenas pelo Poder Público.

O processo administrativo, nessa evolução, tornou-se uma garantia de que os cidadãos podem participar diretamente ou por meio de entidades da sociedade civil organizada da produção da decisão final, que lhe atingirá de alguma forma. O processo deixou de ser um fim em si mesmo e se tornou uma garantia que encontra sustentação nos eixos axiológicos da Carta Magna de 1988, como fruto do Estado

Democrático de Direito. Não cabe, pois, ao Poder Público Municipal, como no caso estudado, restringir os processos no qual a participação cidadã possa ser admitida.

Como destaca Niebuhr (2020, p. 248), “[...] Não há, portanto, filtro apriorístico para admitir a participação popular ou cidadã (em sentido estrito) nos processos administrativos. É nisso, enfim, que se acredita e defende nesta tese.

Com base nas confluências trazidas à lume nesta seção e nos conteúdos expostos nos Quadros 16 e 17, conclui-se que, no caso estudado, o processo participativo convalidado careceu de legitimidade material, assim também como a decisão administrativa municipal tomada no processo de licenciamento urbanístico-ambiental, visto que as evidências empíricas obtidas indicaram um afastamento entre as dimensões jurídica e política.

Veja-se, agora, como a presente inferência se conecta com os desafios concretos à realização do direito ao desenvolvimento em bases democráticas e sustentáveis, a partir de análise do modelo de licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimentos de impacto presente no sistema jurídico do município de Belém (PA), com destaque para a problemática revelada pelo caso estudado, que envolve um empreendimento comercial localizado na faixa costeira da cidade, no entorno do Centro Histórico.

5 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO LICENCIAMENTO URBANÍSTICO-AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO NO MUNICÍPIO DE BELÉM (PA)

Antes de se adentrar na abordagem da legislação municipal de Belém (PA), que foi aplicado no caso estudado, cumpre trazer à baila uma breve contextualização sobre os desafios do licenciamento urbanístico e do licenciamento ambiental para a realização do desenvolvimento territorial nos municípios localizados na Zona Costeira brasileira⁹².

Nas cidades localizadas na Zona Costeira brasileira, como Belém, os desafios para o controle ambiental e urbanístico são grandes, porque nelas há concentração demográfica e de atividades econômicas que espelham diferentes formas de uso e ocupação do solo, as quais podem levar, em maior ou menor grau, a processos de degradação do meio ambiente e da qualidade da vida humana.

Irregularidades ambientais, urbanísticas e fundiárias, no conjunto, dificultam o controle e o ordenamento territorial pelos municípios, levando ao agravamento de processos insustentáveis de produção das cidades; ao tensionamento de relações sociais, que geram conflitos urbanos; e ao aumento de disputas de interesses entre diferentes agentes e grupos sociais.

O controle realizado pelo Poder Público Municipal, executor da política de desenvolvimento urbano, ocorre por meio de instrumentos jurídicos, como por exemplo o licenciamento urbanístico e o Estudo de Impacto de Vizinhança, os quais possibilitam a análise da adequação de projetos e atividades, sejam eles públicos ou privados, aos princípios, às regras jurídicas e aos planos urbanísticos, que trazem objetivos e diretrizes para planejamento e políticas de gestão voltados à concretização da cidade sustentável.

A licença ambiental é um dentre os vários instrumentos de controle prévio do meio ambiente previstos na Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). O processo de licenciamento ambiental é informado pela Resolução

⁹² As orlas de Belém são estuarinas. Esta classificação diz respeito a uma zona de transição que apresenta como características o baixo curso de um rio ou seção de planície costeira e a amplitude das ondas de maré, que alcançam o rio e se alastram para o estuário (LIMA; TOURINHO; COSTA, 2001, p. 35). De acordo com Miranda, Castro e Kjerfve (2002, p. 42), o estuário é um corpo de água costeiro semifechado, que apresenta ligação livre com o oceano aberto, no qual a água do mar é diluída pela água doce proveniente da drenagem continental. A junção de águas salgadas e doces produz um ambiente rico em biodiversidade, tanto na planície costeira quanto nas margens dos canais estuarinos (CASTRO, 2003, p. 128), formando um cenário comum nas regiões tropicais do Norte do Brasil (SOUZA FILHO; EL-ROBRINI, 1996, p. 1).

CONAMA n. 237/1997 e a sua exigência encontra alicerce no artigo 10 da Lei Complementar n. 140/2011, sendo demandado para a construção, instalação e funcionamento de estabelecimentos e atividades que sejam utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Com efeito, a licença ambiental é resultado de um processo de licenciamento, em que a conclusão do órgão licenciador competente é no sentido do deferimento do requerimento formulado pelo empreendedor. No sistema trifásico, adotado como regra geral no Brasil, há três subespécies de licença ambiental, que podem ser emitidas isolada ou sucessivamente, em sequência obrigatória: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

A definição de licença urbanística, segundo Costa (2004, p. 80), corresponde a um “[...] provimento decorrente do poder de polícia administrativa, exercitado à luz da competência vinculada, destinado a constituir uma relação jurídica de caráter ampliativo entre o Poder Público e o interessado, a propósito dos espaços urbanos ou a ele equiparáveis (solo urbanizável)”. O licenciamento urbanístico diz respeito, portanto, a um instrumento preventivo de controle do uso e da ocupação do solo realizado pelo Poder Público Municipal.

A licença urbanística, resultado do processo de licenciamento urbanístico, é instrumento de atuação da Administração Pública no exercício do controle preventivo das atividades particulares relativas a edificações, visando adequá-las às normas sobre posturas e aos regulamentos edilícios (SANTOS, 2001, p. 106). Ela pode ser de quatro tipos: licença para o parcelamento do solo urbano, incluindo loteamento e desmembramento (regulamentada pela Lei n. 6.766/1979); licença edilícia, para construir, reformar, reconstruir e demolir; licença para habitar (conhecida como habite-se) e licença para funcionamento e localização (COSTA, 2004, p. 81).

Em relação à licença para edificar, que se fez presente no estudo de caso realizado, Costa (2004, p. 87) explica que ela apresenta caráter impositivo, no sentido de que a sua inexistência ou irregularidade atraem a necessidade de embargo da obra em andamento e de demolição compulsória. O escopo da licença urbanística para o exercício do direito de construir é propiciar o controle preventivo, a proteção do interesse público e também a proteção dos direitos dos particulares, por meio de medidas administrativas impostas à propriedade, considerando o seu potencial de

interferência na funcionalidade urbana e no conjunto arquitetônico da cidade (SANTOS, 2001, p. 95), bem como em direitos individuais e transindividuais. As medidas administrativas não são obstáculos ao direito de construir, mas requisitos para o seu exercício. Sobre o direito de construir e o poder de polícia, Siqueira (2018, p. 204) assevera:

As normas que regulam o direito de construir [...] podem conter três tipos de comandos dirigidos ao edificador, que são: positivas (fazer), negativas (não fazer) e permissivas (deixa fazer), o que caracterizaria uma fixação de obrigação cuja fonte seria a própria lei de forma imediata.

A primeira se caracteriza pela concessão do direito de construir desde que o projeto aprovado esteja em conformidade com o princípio da função social da propriedade e consequentemente não afronte outros princípios constitucionais. Reitera-se que o fazer está limitado ao que foi aprovado, constituindo o descumprimento de a obrigação construir fora dos parâmetros fixados e aceitos.

O segundo comando da Administração constitui também um dever imposto ao titular do direito, na medida em que o particular fica proibido de edificar, já que o uso da sua propriedade para esse fim não atende aos princípios constitucionais e às normas urbanísticas e civis. Já o terceiro comando, emanado da relação titular do direito de construir e da Administração Pública, envolve a possibilidade compulsória de o particular permitir ao Poder Público utilizar ou realizar na sua propriedade o que for de interesse público, como, por exemplo, a possibilidade de demolição administrativa, sem prejuízo do devido direito reparatório, caso haja perda considerável do aspecto econômico da propriedade.

Na hipótese de desvio da finalidade estabelecida no Alvará de Obra, a conduta do empreendedor posterior ao início das obras deve ser apurada pelo órgão licenciador, em processo administrativo no qual seja assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório, para saneamento e restauração da legalidade, quando possível, caso contrário, o caminho será o da cassação da licença urbanística e o da demolição da construção (COSTA, 2004, p. 88). Esta atuação corresponde ao poder de polícia da Administração Pública, em que o Executivo Municipal exerce a função de fiscalização, com base no artigo 30, VIII, da Constituição Federal de 1988, no artigo 1.299 do Código Civil de 2002 e nos artigos 33 e 34 da Lei n. 10.257/2001 (SIQUEIRA, 2018, p. 205), visando com isso assegurar o cumprimento da função social da propriedade e a função social da cidade.

Tanto o licenciamento ambiental quanto o licenciamento urbanístico ocorrem por meio de um processo administrativo, como explica Costa (2004, p. 132-133):

O processo administrativo, à luz da Carta Maior de 1988, refere-se às atividades desenvolvidas pelo Estado, no exercício regular da função

administrativa. O processo protagoniza um relevante papel na organização democrática nacional, pois, ao esmerar uma relação jurídica interpessoal para aplicação/criação do direito, consubstancia-se em verdadeiro instrumento de exercício do poder, capaz de superar atuações autoritárias ou arbitrárias.

Já o procedimento administrativo reflete o encadeamento lógico-material de atos e fatos jurídicos, por onde se desenvolve a relação processual do momento de sua deflagração até a conclusão. É dizer, o aspecto procedimental diz respeito a forma como o processo se realiza ou, se preferir, a exteriorização dos seus atos e fatos.

Para Struchel (2016, p. 63), o licenciamento ambiental é marcado pela sua necessária publicidade, que deve ser promovida pelo Poder Público para informar a sociedade, propiciando o exercício do direito à participação democrática, como previsto no artigo 10, §1º, da Lei Complementar n. 140/2011. Nesse sentido, “[...] se os legitimados requerem e não houver a audiência pública, a licença será inválida. Este é o requisito essencial da licença, e sua ausência gera nulidade do processo de licenciamento ambiental” (STRUCHEL, 2016, p. 65).

Dependendo da forma como são aplicados, os instrumentos jurídicos podem contribuir para melhorar o controle municipal sobre o seu território ou para agravar o panorama adverso de irregularidades e degradação. Apesar da importância que apresentam, nenhum instrumento, por si só, é suficiente para evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente e a qualidade de vida humana.

É imprescindível que a estrutura municipal seja funcional pela aplicação adequada de todos os instrumentos de comando e controle, urbanísticos e ambientais previstos na legislação, evitando-se a sobrecarga de expectativas depositadas sobre apenas alguns deles, como tem ocorrido com o licenciamento ambiental e o urbanístico. Sem um sistema de informação, monitoramento e fiscalização igualmente eficientes e articulados ao licenciamento, não se pode falar em controle prévio nem efetivo, ficando a atuação do Poder Público Municipal restrita a ações mais repressivas e eventuais. Normalmente isso acontece pelo desaparecimento da estrutura administrativa municipal, devido ao baixo investimento público em recursos materiais e humanos.

A falta de articulação entre os setores de planejamento, análise técnica e operação das Secretarias que compõem o Executivo Municipal também concorrem para exacerbar processos de degradação ambiental que geram interferências na qualidade de vida e no bem-estar coletivo em cidades. Se as agendas e rotinas

internas dos departamentos responsáveis pelo controle ambiental e urbanístico não conseguem se harmonizar dentro das próprias estruturas do município e se há um excessivo apego ao formalismo normativista, o resultado será um inevitável quadro de proteção deficiente dos direitos fundamentais.

Outro ponto importante é a concertação entre as licenças ambientais e urbanísticas. Com esboço no artigo 10, §1º, da Resolução n. 237/1997 do CONAMA, Farias (2019, p. 98) chama atenção para a importância de que a licença ambiental seja solicitada apenas depois da concessão da Certidão de Diretrizes, como é mais conhecida a certidão de uso e ocupação do solo, expedida pelo município, pois a análise da viabilidade ambiental depende da prévia verificação da compatibilidade do projeto proposto com o meio ambiente artificial, ou seja, com as normas municipais que tratam do zoneamento ambiental e urbano. O autor explica que, devido à possibilidade de alteração do projeto inicialmente apresentado pelo interessado, o ideal é que a licença urbanística seja requerida e analisada somente depois da concessão da Licença Prévia e da Licença de Instalação (FARIAS, 2019, p. 99).

Segundo Niebuhr (2021, p. 158-159), a consulta que atesta a viabilidade urbanística é um mecanismo de controle edilício e, ao mesmo tempo, instrumento voltado à garantia de segurança jurídica, pois o Poder Público Municipal declara informações preliminares, previamente disponíveis, sobre restrições e condicionantes ao uso do solo que vão nortear a tomada de decisão administrativa, sem adentrar em especificidades e detalhes do projeto, por isso deve instruir os processos de licenciamento de obras nas searas urbanística e ambiental, uma vez que atesta se um determinado local é compatível com o uso proposto pelo interessado.

A compatibilização entre as análises realizadas no âmbito do licenciamento ambiental e do licenciamento urbanístico, diferentes e complementares entre si, são importantes para a redução dos impactos sobre o meio ambiente natural, artificial e cultural, seja qual for o órgão licenciador. O licenciamento ambiental deve anteceder o urbanístico, ainda que aquele demande uma Certidão de Diretrizes – prevista no artigo 10, §1º da Resolução CONAMA n. 237/1997 – declaração simples que indica, de forma motivada, se o Plano Diretor do município e o zoneamento urbano autorizam um empreendimento, uma obra ou atividade em determinado lugar (STRUCHEL, 2016, p. 67). Nesse sentido, a Licença Prévia e a Licença de Instalação devem preceder a concessão da licença urbanística, devido à possibilidade de determinação

de alterações no projeto original, pelo Poder Público, na seara do licenciamento ambiental (STRUCHEL, 2016, p. 68).

Em sede de controle preventivo, a análise da viabilidade urbanística recai sobre atividades e empreendimentos – incluindo a construção e a atividade final (funcionamento) – que devem passar por prévia aprovação do seu projeto pelo Poder Público Municipal. Em geral, os projetos devem ser acompanhados de um Estudo de Impacto de Vizinhança, nos termos dos artigos 36 a 38 da Lei n. 10.257/2001, mas na prática este instrumento tem sido mais exigido nas situações que tratam de empreendimentos de impacto, ou seja, de construções e atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente (natural, artificial, cultural e do trabalho), o conforto e a segurança da população.

Em relação aos projetos de empreendimentos de impacto, o artigo 2º, XIII, do Estatuto da Cidade estabelece a obrigatoriedade de audiência do Poder Público Municipal e da população interessada. Como discutido anteriormente, a ideia de “audiência” é ampla, podendo ser utilizados diferentes mecanismos de participação, na medida em que as suas finalidades são diversas e complementares. O controle do uso do solo, nesse caso, é feito por meio da gestão democrática da cidade, com compartilhamento de deveres e responsabilidades entre Poder Público Municipal e coletividade, para que a tomada de decisão seja legítima, e não apenas conforme a legalidade formal, considerando o potencial de incidir na órbita dos direitos difusos.

Em uma perspectiva de legalidade-juridicidade, o caráter vinculado da licença urbanística deve ser à política urbana e à Constituição (federal e estadual), não somente à lei em sentido estrito, o que permite que o licenciador denegue um pedido de licença urbanística mesmo quando, a princípio, o uso proposto pelo interessado seria compatível com a zona urbana de interesse à implantação.

O município possui amplo poder para deferir ou indeferir um requerimento para edificação. A denegação de um pedido, conquanto possa levar ao esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade, não enseja o direito ao recebimento de indenização, porque o poder atribuído ao ente municipal inclui a possibilidade de analisar se um determinado projeto construtivo está em conformidade com os princípios constitucionais e o planejamento urbano estabelecido para a cidade, ou seja, com o ordenamento jurídico como um todo, por isso se diz que o ato administrativo é vinculado (SIQUEIRA, 2018, p. 208).

Planejamento urbanístico é, no entendimento de Aparecido Junior (2012, p. 24) “[...] uma atividade pública de diagnose da situação do sítio urbano a ser planejado e de prognose sobre a evolução futura dos processos urbanísticos, assim considerados os modos pelos quais a cidade tende a desenvolver-se e evoluir [...]”. Os resultados do planejamento são encartados em um plano urbanístico, em que uma das espécies é o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, nos termos do artigo 182, §2º da Constituição Federal de 1988 e dos artigos 39 a 40 da Lei n. 10.257/2001.

A vinculação da licença urbanística abrange os preceitos constitucionais, que devem ser aplicados diretamente. O silêncio da Administração Pública não produz efeitos tácitos de autorização da obra, porque isso viria de encontro ao artigo 37 da Carta Magna. Em muitos casos, a demora na análise de um projeto é justificada pela complexidade da obra e, ainda, pelo processo de análise técnica, que envolve a ponderação de muitos fatores para a tomada de decisão sobre a concessão ou não da licença (SIQUEIRA, 2018, p. 222). A compreensão da atividade urbanística como função pública, segundo Aparecido Junior (2012, p. 23-24), significa que:

A elaboração, a leitura e o entendimento dos planos urbanísticos e da legislação urbanística que lhes dão suporte deverão ser realizados tendo por norte o interesse público, a finalidade pública de regulação da ambiência urbana. Tal função pública, ainda, caracteriza-se como direito da coletividade ao exercício da função urbanística por parte do Estado, dando suporte axiológico ao direito urbanístico e ao direito à cidade.

A interpretação silogística aplicada de forma acrítica na resolução de problemas cotidianos não leva em consideração a complexidade dos fenômenos urbanos contemporâneos. De acordo com Leal (2003, p. 100), a Lei n. 10.257/2001 “[...] trabalha com a noção de sistema jurídico integrado, exigindo-se para o trato da norma sob comento uma noção de integralidade dos ordenamentos jurídicos nacionais, todos contribuindo à constituição do sistema e dos seus significados [...]”. Nessa linha de raciocínio, o autor aduz que o Estatuto da Cidade pressupõe uma unidade entre interpretação e aplicação, porque não há como apartá-las. O processo interpretativo de uma norma jurídica demanda conhecimento de todo o sistema, sobretudo do texto constitucional, e leitura integrada com a realidade (LEAL, 2003, p. 101).

A compreensão da cidade como um fenômeno hipercomplexo e multidimensional (LEAL, 2003, p. 97) invoca a necessidade de se repensar o modelo predominante de gestão pública (gestão estratégica), porque o objetivo de toda a estrutura administrativa é a realização de direitos fundamentais, e não a inserção da cidade na lógica do mercado mundial, com vistas a competir pela atração de investimentos de capital. Urge que se discuta a antiga e já desgastada ideia de que a Administração Pública e o Direito Administrativo servem às atividades estatais e de governo, uma vez que, segundo Leal (2003, p. 132), esta perspectiva revela uma incompreensão sobre as reais funções e finalidades da Administração Pública, no Estado Democrático de Direito.

Não à toa, os mecanismos tecno-burocráticos centrados no Estado apresentam grande dificuldade para lidar com a complexidade dos problemas ambientais presentes no espaço urbano, na pós-modernidade. Isso ocorre porque, de acordo com Dias (2014, p. 5), “[...] as estruturas jurídicas pensadas, na modernidade, para explicar e regular processos sociotécnicos delimitados no âmbito territorial da nação se tornam limitadas face à existência de espaços e tempos globais”.

A ordem econômica tem como dois dos seus princípios a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente, nos termos do artigo 170, III e VI da Constituição Federal de 1988, logo o livre exercício da atividade econômica não pode prejudicar o direito-dever de proteger, preservar e recuperar o meio ambiente na sua acepção mais ampla, que abrange elementos naturais, construídos e culturais. Com efeito, quando o Executivo Municipal está diante de um pedido de licença urbanística, a análise técnica e a tomada de decisão não podem considerar somente o projeto de forma isolada, unidimensional e descontextualizada da política urbana.

O método dedutivista, racionalista, limita a análise do caso em concreto a questões restritas, setoriais, sem articulação com o projeto político de desenvolvimento territorial expresso nos planos urbanísticos, o que pode acabar ensejando a aprovação de projetos para construções e de usos do solo excessivos, inadequados, incompatíveis ou inconvenientes, sobretudo quando se considera os efeitos cumulativos de impactos de diferentes atividades em uma mesma área.

Adotando-se a legalidade-juridicidade como lente, e não simplesmente a legalidade-formal, tem-se melhores condições de leitura da realidade em consonância com os alicerces axiológicos da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, não

basta observar, superficial e formalmente, as limitações administrativas incidentes sobre o local de interesse à implantação de um projeto, previstas em normas específicas. Para que não haja prejuízo à integridade física, econômica e ambiental da cidade, é preciso que a discussão das condições de análise, no caso concreto, ocorra por meio de mecanismos de controle de legalidade da atividade de licenciamento urbanístico, via gestão democrática da cidade, para que não haja atentado contra o Princípio da Soberania Popular consubstanciado no artigo 1º da Carta Magna, como discutido por Bonavides (2003).

As licenças urbanísticas são expedidas segundo requisitos e condições legais, verificados em concreto no âmbito de processos de licenciamento urbanístico, que são processos administrativos instaurados no âmbito dos órgãos públicos competentes, por meio dos quais o município faz o controle preventivo do uso e da ocupação do solo urbano. As licenças urbanísticas são atos administrativos que conferem ao interessado a anuência do Poder Público para a realização de um projeto específico submetido à análise técnica e aprovação, por um período certo, indicado no alvará (validade), e sob determinadas condições.

O licenciamento urbanístico é, assim, um importante instrumento de gestão, sendo também relevante para complementar e compor as análises técnicas e jurídicas realizadas no âmbito do licenciamento ambiental, tendo em vista o controle de obras, atividades e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais que sejam efetiva ou potencialmente poluidores, capazes de causar impactos nos ambientes natural, artificial, cultural e do trabalho.

Mais do que recomendável, a compatibilização entre o licenciamento urbanístico e o licenciamento ambiental é necessária em razão da interdependência dos seus regulamentos e, ainda, do fato de a proteção dos ambientes natural e artificial apresentar interseção com a proteção dos direitos humanos, porquanto contribui para a melhoria das condições de vida, a realização da dignidade humana e a promoção do bem-estar coletivo.

Apesar do escopo convergente, a licença urbanística apresenta finalidade diferente da licença ambiental, por esse motivo uma não substitui a outra, mas elas se acrescentam e colaboram para o alcance dos seus propósitos (FARIAS, 2019, p. 96). Por força do federalismo cooperativo, independentemente dos níveis em que se realizam os licenciamentos ambiental e urbanístico, é primordial que haja um

acoplamento entre as decisões administrativas exaradas pelo Poder Público, as quais devem estar respaldadas no interesse coletivo e afinadas com o planejamento do desenvolvimento local e regional.

O objeto de tutela do licenciamento urbanístico diz respeito ao espaço construído que é formado, entre outros, pelo conjunto de bairros, ruas, praças, edificações, equipamentos particulares e públicos que integram uma cidade, cuja ordenação encontra amparo não somente nos artigos 5º, XXIII; 21, XX e 182 da Carta Magna, mas também em normas infraconstitucionais como a Lei n. 6.766/1979 (parcelamento do solo urbano), a Lei n. 10.257/2001, a Lei n. 13.089/2015 - Estatuto da Metrópole (STRUCHEL, 2016, p. 13) e, mais recentemente, a Lei n. 13.465/2017 (regularização fundiária urbana).

A compatibilização do licenciamento urbanístico-ambiental com a questão fundiária é primordial para o pleno ordenamento dos espaços urbanos e à realização do desenvolvimento sustentável, o que pressupõe atendimento da função social da propriedade. O modelo de desenvolvimento almejado é direcionado para a realização de direitos humanos, por isso tem como ponto de partida e finalidade a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e econômica (SACHS, 2007, p. 22).

Quando o projeto levado a licenciamento urbanístico-ambiental incide sobre bens públicos, a questão fundiária adquire maior relevância, porque envolve o dever de gestão do patrimônio público em conformidade com o princípio da eficiência e da função social da propriedade, colocando em holofote o tema da participação popular na destinação de bens públicos. Nesta hipótese, de acordo com Marques Neto (2014, p. 312), “[...] a gestão patrimonial não se cingirá à mera atuação garantidora da serviência do bem aos usos afetados, mas passará pela busca da otimização, racionalização e ampliação do uso dos bens públicos”. Ademais, a prevalência do interesse particular no uso privativo de um bem público, como no caso estudado nesta tese, não admite que o uso autorizado pelo gestor do bem contrarie o interesse geral ou possa apresentar incompatibilidade com o uso atribuído (MARQUES NETO, 2014, p. 337).

A dimensão social da concepção de desenvolvimento sustentável é um postulado ético intergeracional que tem como alicerce a solidariedade e a responsabilidade, sendo voltado ao enfrentamento da exclusão social, da pobreza e das desigualdades materiais. A dimensão ambiental diz respeito à capacidade de

suporte e recuperação do meio ambiente diante das externalidades das atividades humanas, e objetiva assegurar a proteção da vida e da qualidade de vida para atuais e futuras gerações. A sustentabilidade econômica, por seu turno, considera o crescimento econômico como condição necessária ao desenvolvimento, porém não o toma como suficiente para a realização de progresso social (SACHS, 2007, p. 25-26).

Não há como se falar em sustentabilidade de cidades sem uma articulação das agendas urbana, ambiental e fundiária, que precisam ser compatibilizadas com políticas setoriais e com práticas democráticas facilitadoras da participação direta dos cidadãos e de associações representativas de vários segmentos sociais, ao lado do Poder Público, na criação, na implementação e na fiscalização do cumprimento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O desatrelamento dos licenciamentos ambiental e urbanístico pode criar óbices, na práxis, à concretização do ideal da cidade sustentável. Isso porque a visão fragmentada de um projeto ou plano de intervenção urbana pode levar à priorização de uma licença ou autorização em detrimento da outra (PRESTES, 2002, p. 448), por isso é imprescindível que os estudos técnicos sejam executados de forma conjunta entre os órgãos responsáveis pelo controle ambiental e urbanístico (GARCEZ, 2005, p. 359). Esta medida pode prevenir que o projeto construtivo submetido à análise e aprovação pelo Poder Público não apresente a regularidade plena, isto é, adequação às normas fundiárias, ambientais e urbanísticas.

O licenciamento urbanístico é, assim, um instrumento-chave para a prevenção e a correção de irregularidades relativas ao uso e à ocupação do solo urbano, sobretudo quando realizado a partir de uma compreensão sistêmica da cidade e dos potenciais efeitos orgânicos que podem ser causados por um empreendimento isolado ou por um conjunto de empreendimentos e/ou atividades próximos, cujos efeitos se acumulam gerando macro repercussões sobre o meio ambiente (natural, cultural e artificial) e a qualidade de vida humana, como ocorre sobretudo em cidades costeiras.

A Zona Costeira Amazônica brasileira - ZCA apresenta, na atualidade, um complexo processo histórico de ocupação e muitos desafios ao planejamento e ordenamento territorial, o que sobreleva a necessidade de envolvimento de diferentes agentes e grupos sociais na gestão democrática da cidade na proteção do meio ambiente, uma vez que a ZCA é considerada patrimônio nacional pelo artigo 225, §4º, da Constituição Federal de 1988.

A Zona Costeira brasileira é uma unidade territorial formada por uma faixa marítima e uma porção terrestre que vai da foz do Rio Oiapoque, no Amapá, ao município de Chuí, no Rio Grande do Sul, abrangendo 17 estados e mais de 400 municípios influenciados direta ou indiretamente pelos fenômenos marinhos, nos quais podem ser encontrados diversos ecossistemas ricos em biodiversidade de flora e fauna, como manguezais, praias arenosas, baías, estuários etc. (MMA, 2016).

De acordo com o artigo 3º do Decreto federal n. 5.300/2004, que regulamentou a Lei n. 7.661/1988, a Zona Costeira corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo os seus recursos renováveis e não renováveis, que foi considerado patrimônio nacional pelo artigo 225, §4º da Constituição da República de 1988. A ZCA compreende cerca de 7.400 Km de extensão, afora baías e reentrâncias, com as quais chega a 8.500 Km, e largura que varia de 70 a 480 Km, na qual se inserem os ecossistemas oceânico, atmosférico e continental (LOUREIRO FILHO, 2018, p. 4).

Os municípios localizados na área de influência direta e indireta da Zona Costeira podem ser defrontantes com o mar ou não, conforme listagem definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. A eles é aplicável o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, o qual dispõe sobre regras gerais de uso e ocupação da Zona Costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima. Contudo, face à heterogeneidade da costa brasileira nos seus múltiplos aspectos, a razoável eficácia do Plano Nacional demanda uma integração com os níveis local e regional (LOUREIRO FILHO, 2018, p. 6), por meio dos planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro.

No Pará, a Lei Estadual n. 9.064/2020 criou a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC e assegurou os direitos à informação e à participação na gestão da Zona Costeira paraense, estabelecendo, inclusive, a necessidade de compatibilização de projetos incidentes nesta faixa com normas municipais, como se vê nos seus artigos 3º, V e VI, e 4º, I e III.

Art. 3º São princípios da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC/PA):

[...]

IV - informação, ao assegurar a ampla, transparente e efetiva disponibilização de dados e fatos ambientais relacionados à gestão da Zona Costeira;

V - participação, ao garantir a participação de todos os atores envolvidos na gestão da Zona Costeira;

VI - legalidade, ao assegurar o cumprimento de todas as leis e ações incidentes na Zona Costeira, pela sociedade, poder público e iniciativa privada.

Art. 4º São diretrizes para implementação da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC/PA):

I - acesso às informações ambientais com vistas à formação da consciência cidadã, no âmbito dos processos educativos do indivíduo e da comunidade costeira, ao promover a melhoria da qualidade de vida, por meio da implantação do Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO) e do Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira Estadual (SMA-ZC); [...]

III - compatibilização dos Planos Diretores, Código de Posturas, Código de Obras e o Plano de Saneamento, assim como as Leis Orgânicas dos municípios costeiros às ações do GERCO/PA; [...] (PARÁ, 2020, não paginado)

A Lei Estadual n. 9.064/2020 evidencia que a aprovação de projetos de intervenção urbana, pelo Executivo Municipal, não deve levar em consideração somente as normas locais, mas também deve se harmonizar com os planos regionais de desenvolvimento, notadamente nas áreas onde há sobreposição de interesses entre entes federativos, como é o caso das faixas de orla das cidades.

As faixas costeiras urbanas são dotadas de importantes atributos ecológicos onde ocorrem complexas e dinâmicas relações sociais, culturais, econômicas e políticas, que são permeadas por conflitos de interesses entre diferentes agentes sociais (econômicos, estatais, privados etc.), que disputam acesso ao solo, ao subsolo e aos recursos, o que influencia nos processos de planejamento e gestão municipais, e vice-versa. De acordo com Trapero (1990, p. 55), o desenvolvimento sustentável na Zona Costeira depende de limitações de uso do espaço e dos seus recursos naturais, o que requer a consideração da questão ambiental nas tomadas de decisões relativas ao território litoral, bem como a harmonização de direitos e interesses difusos e coletivos com direitos e interesses individuais.

O planejamento e a gestão da Zona Costeira constituem desafios ao Brasil devido à variedade de formações físico-bióticas e à abrangência da área, onde podem ser encontrados vetores de pressão que complexificam o ordenamento territorial nos municípios. Na faixa litorânea são vistos diferentes tipos e padrões de uso e ocupação do solo, por isso a política para gestão costeira precisa ser compatível com as normas aplicáveis à tutela do patrimônio da União e harmonizada com outras políticas locais, a exemplo da política de resíduos sólidos, saneamento, recursos hídricos, pesca, turismo, navegação, defesa nacional etc. (MMA, 2016).

Nesse sentido, o planejamento do desenvolvimento das cidades costeiras depende de uma atividade urbanística que integre e harmonize os ambientes urbano e rural, bem como que promova a humanização dos espaços urbanos e a coordenação dos interesses dos cidadãos (DIAS, 2012, p. 105-106). A associação entre o planejamento costeiro local e as regras presentes no Plano Diretor do município gera os efeitos de uma política de ordenamento territorial (FISCHER, 2014, p. 214). Todavia, em relação ao papel do planejamento urbano na prevenção de conflituosidade e de impactos ambientais potenciais em cidades costeiras, Krell (2008, p. 24) assevera:

Ao mesmo tempo, a Zona Costeira está passando por um 'intenso processo de ocupação/urbanização' e caracteriza-se como uma área de permanentes conflitos socioambientais, que se estendem também à esfera pública: existem diversas políticas e órgãos encarregados de implementá-las, os quais dificilmente atuam de forma integrada e compatibilizada. A falta de planejamento e gestão efetiva dos frágeis espaços litorâneos fez com que os problemas ambientais, econômicos e socioculturais se avolumassem nas últimas décadas, com destaque para a urbanização desordenada e a falta de saneamento básico.

A ZCA abrange 35% da linha de costa brasileira e apresenta características peculiares em relação ao restante da faixa litorânea. É precisamente na ZCA que está localizado o município de Belém (PA), em cuja faixa costeira são desenvolvidas atividades diversas, como comerciais, portuárias, industriais, turísticas, imobiliárias, pesqueiras e extrativistas, nas áreas distritais, continentais e insulares do território.

Devido ao processo de urbanização ocorrido no litoral brasileiro, a ZCA apresenta, atualmente, complexos problemas socioeconômicos e ambientais, tais como uso e ocupação do solo em desacordo com o planejamento urbano expresso no Plano Diretor, especulação imobiliária, redução de áreas verdes, poluição ambiental, alteração de ventilação e iluminação pelo processo de verticalização, modificação da paisagem urbana, degradação do patrimônio cultural, entre outros.

A interface envolvida na produção dos espaços urbanos na faixa costeira coloca em holofote os desafios jurídico-políticos à realização do desenvolvimento territorial em bases democráticas e sustentáveis, que precisa contar com instrumentos efetivos ao controle urbanístico-ambiental, sob pena de proteção deficiente e violação de direitos humanos. Esta problemática acende o papel das normas municipais para a realização de cidadania no planejamento e na gestão urbanos.

O ordenamento do solo tem por escopo a realização do planejamento urbanístico expresso, em geral, no Plano Diretor (caráter vinculatório), que define o zoneamento ambiental e urbano do município, estabelecendo zonas de uso adequados para cada área. Segundo Aparecido Junior (2012, p. 51), a livre alteração do zoneamento compromete, gravemente, o planejamento urbanístico e ofende o ordenamento aplicável ao uso e à ocupação do solo, que podem se tornam anti-isonômicos e inconstitucionais.

Este cenário afeta a qualidade de vida humana nas cidades e o projeto político da cidade sustentável, prejudicando o cumprimento da função social da propriedade urbana, direito coletivo ao qual corresponde um dever individual do titular do bem de cumprir as normas do Plano Diretor incidentes sobre ele, para que o seu destino seja útil à sociedade (PINTO, 2014, p. 179). Assim sendo, a realização de mudanças pontuais no zoneamento ofende os objetivos da Constituição que dispõem sobre o Plano Diretor, podendo agravar o quadro de desafios presentes em cidades costeiras, sobretudo nos espaços de orla. Sobre este assunto, Pinto (2014, p. 232) aduz:

No caso do ambiente urbano, o interesse geral não se confunde com o dos governantes eleitos, mas é aferido por meio de um processo ordenado de planejamento, cujo produto é o plano diretor [...]. Não se pode, portanto, considerar que a propriedade seja um direito absoluto e ilimitado, que pode eventualmente ser limitado pelo Poder Público. O direito de propriedade implica um direito de uso, mas um uso que seja compatível com o entorno em que se encontra o imóvel. O proprietário não tem o direito de transformar o bem, a ponto de alterar o meio ambiente. A transformação decorrente da urbanização, em particular, só pode ser realizada nos termos de um plano urbanístico que represente os interesses não apenas do proprietário, mas fundamentalmente dos habitantes da cidade.

Tendo em vista o contexto acima, veja-se a seguir como se encontram estruturadas as normas do município de Belém (PA) para a realização do licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimentos de impacto na zona de orla da cidade, na parte que se sobrepõe com o entorno do Centro Histórico, a partir do qual pode-se extrair inferências complementares sobre o caso do empreendimento comercial estudado, com ênfase na variável de interesse (participação cidadã).

Questões normativas mais específicas, de cunho ambiental e urbanístico, que são cruciais para a abordagem da problemática de pesquisa, por uma questão de estratégia de escrita, foram trabalhadas, de forma analítico-descritiva, ao longo da apresentação dos resultados do caso, na terceira seção desta tese, o que propiciou a

discussão dos dados obtidos *pari passu* ao desenvolvimento da narrativa. Com efeito, a seção subsequente é dedicada à demonstração de como a participação cidadã encontra-se tratada, de maneira geral, na legislação ambiental e urbanística do município de Belém, em cumprimento ao terceiro objetivo específico da pesquisa.

5.1 LICENCIAMENTO URBANÍSTICO-AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO EM BELÉM (PA)

A análise da conformidade urbanística de obras, empreendimentos e atividades procede das competências constitucionais, que têm como objetivos, entre outros, a realização das funções sociais da cidade, a função social da propriedade, a tutela da qualidade de vida e do bem-estar coletivo, a proteção do meio ambiente construído e do patrimônio cultural. A competência administrativa dos municípios para licenciamento urbanístico tem base nos artigos 30, VIII e IX, e 182 da Carta Magna.

O mesmo sucede com a análise da conformidade ambiental, que decorre da repartição de competências estabelecidas pela Carta Magna. Nesse diapasão, o licenciamento ambiental visa ao controle das atividades que são consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras e que devem, por isso, se submeter à prévia aprovação pelo Poder Público, por meio de processos administrativos, nos quais os projetos propostos pelos interessados serão confrontados com normas e padrões de qualidade ambiental, de modo a verificar a sua (in)compatibilidade. Segundo Farias (2020, p. 1):

[...] A competência administrativa em matéria ambiental consiste na atribuição do Poder Executivo de proteger o meio ambiente, colocando em prática os instrumentos de comando e controle da Política Nacional do Meio Ambiente. Isso diz respeito às atividades de fiscalização, imposição de sanções administrativas e licenciamento ambiental, que têm como base o poder de polícia e que são considerados a espinha dorsal da atuação do Poder Público nesta temática.

Na seara ambiental, a competência licenciatória dos municípios cinge-se às obras, atividades e aos empreendimentos de impacto dentro do seu território (interesse local), *ex vi* do disposto no artigo 9º, XIV, da Lei Complementar n. 140/2011, que regulamentou o artigo 23, parágrafo único, III, VI e VII, da Constituição Federal de 1988 (competência comum dos entes federativos). De acordo com Farias (2020, p. 132-133), neste ponto, a norma federal perdeu a oportunidade de definir o que deveria ou não ser licenciado pelos municípios, o que não teria contribuído para solucionar a

insegurança jurídica em relação a estes entes federativos, mas configuraria a inconstitucionalidade do artigo 9º, XIV, a, da Lei Complementar n. 140/2011.

A competência licenciatória ambiental dos municípios paraenses para a tipologia do empreendimento estudado (supermercado) foi definida pela Resolução n. 120/2015 do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Pará - COEMA/PA, que regulamentou o artigo 9º, XIV, a, e o artigo 18, §2º, da Lei Complementar n. 140/2011. Esta norma foi revogada pela Resolução n. 162 do COEMA/PA, de 19 de fevereiro de 2021, atualizada pela Resolução n. 163 do COEMA/PA, de 31 de maio de 2021, que fixou novas regras aplicáveis às atividades de impacto ambiental local.

No município de Belém (PA), no recorte do estudo de caso, o enquadramento da tipologia e do potencial poluidor era realizado, pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, com espeque na Resolução n. 002/2007 do Conselho de Meio Ambiente do Município de Belém, a partir de permissivo constante nos artigos 11 e 25, §2º, da Lei Municipal n. 8.489/2005, que instituiu a Política e o Sistema de Meio Ambiente do Município de Belém (BELÉM, 2005). A aplicação da resolução do CONSEMMA leva em consideração a autonomia do município e o critério do interesse local.

No tocante ao licenciamento ambiental, a Lei da Política Municipal de Meio Ambiente de Belém foi regulamentada pelo Decreto Municipal n. 52.927/2007, que disciplinou a concessão de licenças e autorizações ambientais; pelo Decreto Municipal n. 52.926/2007, que regulamentou o Conselho Municipal de Meio Ambiente; pelo Decreto Municipal n. 52.559/2007, que dispôs sobre o Fundo Municipal de Meio Ambiente; pelo Decreto Municipal n. 52.928/2007, que tratou da publicidade dos atos administrativos municipais de controle ambiental; e, ainda, pelo Decreto Municipal n. 52.929/2007, que regulamentou as tarifas de competência da SEMMA.⁹³ Estas normas são aplicáveis a todos os processos de licenciamento, como regra geral.

O Sistema Municipal de Meio Ambiente - SISEMMA⁹⁴ reúne um conjunto de órgãos do Poder Executivo Municipal e tem por finalidade assegurar a conservação, proteção, preservação, recuperação e restauração do meio ambiente sob jurisdição do município de Belém (Lei Municipal n. 8.489/2005, artigo 6º). Apresenta simetria

⁹³ Também foram editados, no mesmo contexto regulamentador, o Decreto Municipal n. 52.930/2007, que versou sobre o Cadastro de Atividades, Obras e Empreendimentos impactantes do meio ambiente; e o Decreto Municipal n. 52.931/2007, que tratou do Cadastro de Consultores Ambientais da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Belém.

⁹⁴ Integram o SISEMMA os órgãos ou entidades setoriais que atuam na disciplina do uso e da ocupação do solo urbano.

com as disposições resolutivas do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA sobre licenciamento ambiental. Adota, portanto, o modelo trifásico como regra geral, inclusive para empreendimentos de impacto.

A participação popular, o direito de acesso às informações ambientais, a função socioambiental da propriedade e o desenvolvimento sustentável são princípios da Política Municipal de Meio Ambiente (Lei Municipal n. 8.489/2005, artigo 7º, II, IV, V e IX). Os objetivos do Sistema Municipal alinham-se com aqueles estabelecidos na Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), em relação ao Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA.

Cumprido destacar, por oportuno, que a participação popular também é um princípio que norteia a Administração Pública Estadual, no Pará. Os artigos 20, 253 e 321 da Constituição Estadual de 1989 asseguram o direito à informação e à participação popular na Política Urbana estadual, eixos axiológicos que devem ser observados por todos os municípios paraenses. Nesse sentido, ainda que as normas dos municípios paraenses não explicitem a adoção da participação como princípio, não podem deixar de promovê-la, sob pena de violação ao princípio democrático e controle da norma local em face da Constituição Estadual, que tem rebatimento na Constituição Federal de 1988, como discutido ao longo da quarta seção desta tese.

Assim como no âmbito do Pará, Belém também tem a participação popular no planejamento municipal como princípio, previsto no artigo 14 da sua Lei Orgânica do (1990), o qual orienta a Administração Pública Municipal e soma-se com os demais princípios previstos nas Constituições Federal e Estadual. No Capítulo I (Princípios Gerais do Desenvolvimento Econômico) do Título VI (Da Ordem Econômica e do Meio Ambiente), o artigo 108, II, da Lei Orgânica adota como preceito o estímulo à participação da comunidade através de suas organizações representativas.

No Capítulo II (Política Urbana), o artigo 116, VII, da Lei Orgânica de Belém adota como princípio a promoção da participação comunitária no processo de planejamento de desenvolvimento urbano municipal. No artigo 133, norma prevê que o município assegurará a participação das lideranças comunitárias e de outros representantes da sociedade civil organizada, legalmente constituídas, na definição do Plano Diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração, implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes. A participação popular é, ainda, adotada como princípio em diversas

políticas setoriais tratadas na Lei Orgânica, como educação, saúde, saneamento, transporte, defesa do consumidor, assistência social, cultura etc.

Cumpre destacar o disposto no artigo 136, III, da Lei Orgânica de Belém, que atribui ao Conselho de Patrimônio Cultural, colegiado formado por representantes da sociedade civil e da Administração Pública, a competência para apreciar, após parecer técnico do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do município e do órgão executivo de proteção ao patrimônio cultural, os projetos de construção nas áreas de entorno dos bens imóveis tombados.

O artigo 228, V, da Lei Orgânica assegura como patrimônio cultural do município os bens de natureza material e imaterial tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referências à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade paraense e belenense e nos quais se incluam. No conjunto urbano de edifícios e sítios de valor arquitetônico, histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, científico, ecológico e cultural, inerentes a reminiscências da formação da história municipal localiza-se o Centro Histórico e o seu entorno, que foram tombados por força do §2º do artigo 228, delimitados posteriormente pela FUMBEL. O §1º do mesmo dispositivo legal atribui ao Poder Público Municipal, em colaboração com a comunidade, promover e proteger o patrimônio cultural belenense, por meio de instrumentos jurídicos como tombamento.

No plano legal-formal, observa-se uma evidente soma de forças entre as Políticas Ambiental, Urbana e Cultural para a defesa do patrimônio histórico-cultural tombado, por meio da atuação da sociedade civil no Conselho Municipal de Patrimônio Cultural, no Conselho Municipal de Meio Ambiente e no Conselho de Desenvolvimento Urbano. Esta união chama atenção para um ponto importante no emblemático caso do supermercado, localizado no entorno do Centro Histórico de Belém: não era apenas o Conselho Municipal de Meio Ambiente que deveria apreciar e deliberar, obrigatoriamente, o processo de licenciamento urbanístico-ambiental, mas também o Conselho Municipal de Patrimônio Cultural. Esta constatação atribui relevância ao argumento apresentado pela Defensoria Pública do Estado no bojo da petição inicial da Ação Civil Pública proposta para anular o Compromisso de Ajustamento de Conduta e as licenças ambiental e urbanística corretivas concedidas em dezembro de 2020.

A Política Municipal de Meio Ambiente também inclui participação popular como princípio e instrumento, ao lado das normas urbanísticas e de controle ambiental, da informação ambiental, do licenciamento ambiental, da autorização ambiental, da avaliação dos impactos ambientais, do termo de ajustamento de conduta, do termo de compromisso, da audiência pública, entre outros (Lei Municipal n. 8.489/2005, artigo 9º, I, II, V, VIII, IX, X, XI e XII).

No Capítulo III da Seção II da Lei Municipal n. 8.489/2005, referente ao instrumento das normas urbanísticas e de controle ambiental, o artigo 11 dispõe que o uso dos recursos naturais no âmbito de Belém, assim como as atividades, obras e empreendimentos que sejam efetiva ou potencialmente poluidores sujeitam-se aos padrões de qualidade ambiental, aos critérios e às restrições impostas pelas normas gerais federais em matéria ambiental e urbanística, complementadas pelas normas editadas pelo Estado do Pará e suplementares pelas normas locais.

Na Seção IX do Capítulo III da Lei Municipal n. 8.489/2005, o artigo 23 assegura a participação popular nas decisões relacionadas ao meio ambiente, especialmente através de representação da sociedade civil organizada, no Conselho Municipal de Meio Ambiente - CONSEMMA, de forma paritária com representantes do Poder Público. O artigo 24, por seu turno, dispõe que o Poder Executivo Municipal, após a deliberação do CONSEMMA assegurará o direito à informação de caráter ambiental, através da ampla divulgação das ações que tenham por objeto uso dos recursos naturais. A garantia abrange o acesso a atos e processos administrativos, bem como a publicações de informações.

Os requerimentos de licença e de autorização ambiental, seu deferimento ou indeferimento, devem ser publicados no Diário Oficial do Município. A Resolução n. 01/1986 do CONAMA é utilizada como base para os casos sujeitos à realização de Estudo de Impacto Ambiental. O Decreto Municipal n. 52.928/2007, ao disciplinar o modo de se fazer a publicidade dos atos administrativos municipais de controle ambiental, estabeleceu que licenças e autorizações, bem como Termos de Compromisso e Termos de Ajustamento de Conduta ambientais devem ser publicados.

A garantia da publicidade dos atos administrativos ocorre pelo acesso aos atos em si e aos processos administrativos, à publicação de informações no Diário Oficial do Município, em jornais de grande circulação local e por afixação nos quadros

de avisos da SEMMA, por no mínimo sessenta dias. A forma de divulgação aprovada pelo artigo 21 do Decreto Municipal n. 52.927/2007 segue os mesmos critérios previstos na Resolução n. 06/1986 do CONAMA, inclusive para os casos de Estudo de Impacto Ambiental.

Os artigos 25 a 29, na Seção X da Lei Municipal n. 8.489/2005, regulamentados pelo Decreto Municipal n. 52.927/2007, tratam do licenciamento ambiental. O §2º do artigo 25 acolhe o Anexo I da Resolução n. 237/1997 do CONAMA, mas atribui ao CONSEMMA a definição de outras obras, atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental municipal. O artigo 27 da Lei Municipal n. 8.489/2005 reproduz as mesmas disposições sobre o modelo trifásico de licenciamento presentes na Resolução n. 237/1997 do CONAMA, adotado como regra geral, seguindo a lógica das fases de Licença Prévia - LP, Licença de Instalação - LI e Licença de Operação - LO. O artigo 29, por sua vez, dispõe que os procedimentos para a concessão das licenças e autorizações ambientais, pelo Executivo Municipal, devem passar, antes, por deliberação do CONSEMMA, sobretudo nos casos sujeitos a Estudo de Impacto Ambiental. A validade das licenças ambientais municipais é a mesma prevista no artigo 13 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA.

A Lei Municipal n. 8.233/2003, no artigo 7º, estabelece que o CONSEMMA é colegiado consultivo, deliberativo e normativo ligado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a quem compete emitir parecer prévio sobre licenciamento de projetos públicos ou privados que sejam efetiva ou potencialmente poluidores ou causadores de significativa degradação do meio ambiente. Segundo o artigo 7º do Decreto Municipal n. 52.926/2007, as deliberações do CONSEMMA, tomadas por maioria simples dos conselheiros, os quais se manifestam por pareceres, são publicadas no Diário Oficial do Município na forma de resoluções.

Na Seção XII da Lei Municipal n. 8.489/2005, o artigo 31 estabelece que o Termo de Ajustamento de Conduta e o Termo de Compromisso visam garantir o cumprimento de normas legais, administrativas e técnicas relativas à qualidade ambiental, observado o disposto na legislação federal em vigor, e terão como objeto, entre outros, a recuperação ou a recomposição do meio ambiente poluído ou degradado⁹⁵.

⁹⁵ O Decreto Municipal n. 52.559/2007, ao dispor sobre o Fundo Municipal de Meio Ambiente, estabelece os procedimentos para destinação de recursos nos casos de pagamento de multas por infrações ambientais e derivados de acordos ambientais.

No tocante à audiência pública, tratada na Seção XIII da Lei Municipal n. 8.489/2005, o artigo 32 dispõe que o órgão ambiental municipal realizará audiência pública de ofício ou a requerimento de terceiros, a fim de expor aos interessados o conteúdo do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, nos casos sujeitos a Estudo de Impacto Ambiental. A convocação e a realização de audiência pública, nesse caso, devem atender a legislação federal e as resoluções do CONAMA.

No Decreto Municipal n. 52.927/2007, que disciplinou a concessão de licenças e autorizações ambientais em Belém, o artigo 2º reproduz a sistemática dos artigos 8º e 10º da Resolução n. 237/1997 do CONAMA sobre o modelo trifásico e o rito ordinário do procedimento de licenciamento ambiental.

O artigo 4º do Decreto Municipal n. 52.927/2007 define os casos sujeitos à realização de Estudo de Impacto Ambiental (empreendimentos utilizadores e exploradores de recursos naturais, que sejam considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como capazes de causar significativa degradação ambiental, sob qualquer forma, que se realizarem na zona urbana e de expansão urbana de Belém). No que tange a estas situações, a norma municipal não estabeleceu requisitos para a elaboração de Termo de Referência⁹⁶ e estudos ambientais. Isto tem sido feito por pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, como é o caso da Resolução do CONSEMMA n. 014/2015 (Termo de Referência geral para obras de construção civil) e da Resolução n. 005/2012 do CONSEMMA (Termo de Referência geral para elaboração de Estudos de Impacto de Vizinhança).

Os procedimentos simplificados são reservados apenas para atividades, obras ou empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, com base em normativa específica do CONSEMMA, na esteira do disposto no artigo 12 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA.

Interessante observar que, as situações não enquadráveis no artigo 2º do Decreto Municipal n. 52.927/2007 são exceções e abrangem apenas atividades, obras e empreendimentos não potencialmente causadores de significativa degradação ambiental. Para estes casos, a SEMMA define, em concreto, outros estudos a serem apresentados pelo interessado para instruir o processo de licenciamento ambiental.

⁹⁶ O estudo de caso revelou que não é habitual o Executivo Municipal elaborar Termos de Referência específicos para cada projeto. Os Termos de Notificação acabam sendo utilizados para balizar as exigências documentais e técnicas em situações concretas.

Nas hipóteses de EIA/RIMA, a norma determina a publicidade⁹⁷ do relatório do estudo técnico e garante a realização de audiência pública.

O §2º do artigo 5º do Decreto Municipal n. 52.927/2007 estabelece que, afora a documentação necessária para instruir os pedidos dos três tipos de licenças ambientais, os autos do processo de licenciamento devem conter uma manifestação dos órgãos municipais sobre o local e o tipo de atividade em relação à legislação sobre uso e ocupação do solo. Significa, em outras palavras, que deve apresentar uma Certidão de Diretrizes para demonstrar a compatibilidade do uso proposto com a legislação urbanística de Belém.

Em relação ao procedimento do licenciamento, o artigo 5º do Decreto Municipal n. 52.927/2007 segue o mesmo fluxo de etapas regulamentado pela Resolução n. 237/1997 do CONAMA, que inicia por um requerimento do interessado (instruído com informações, documentos, projetos, estudos ambientais e comprovante de pagamento da taxa municipal); seguindo-se para a análise técnica, com realização de vistoria, se necessário; notificação do interessado para a apresentação de esclarecimentos e/ou de complementações porventura necessárias; realização de audiência pública, quando for o caso; solicitação de esclarecimentos e de complementações decorrentes da audiência pública realizada e/ou de outros aspectos ainda não suficientemente esclarecidos ou satisfeitos pelo interessado; elaboração de parecer técnico conclusivo e de parecer jurídico, se for o caso; e, por último, decisão administrativa sobre deferimento ou indeferimento do pedido de licença ambiental, a qual deve ser publicada.

O Gráfico 10, abaixo, demonstra as etapas de um processo de um licenciamento ambiental municipal em abstrato, na perspectiva da norma municipal, o qual pode ser confrontado com o Gráfico 2, que representa o fluxo das etapas verificadas no processo de licenciamento ambiental preventivo, no caso do empreendimento de impacto estudado, ocorrido entre agosto e dezembro de 2017.

O cotejo entre ambos evidencia diferença em quatro pontos. Na primeira etapa, no caso estudado, houve requerimento conjunto de Licença Prévia e Licença

⁹⁷ O acesso à informação no âmbito do Executivo Municipal, inclusive sobre processos de licenciamento ambiental, é assegurado pelo Decreto Municipal n. 83.857/2015, que regulamentou a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

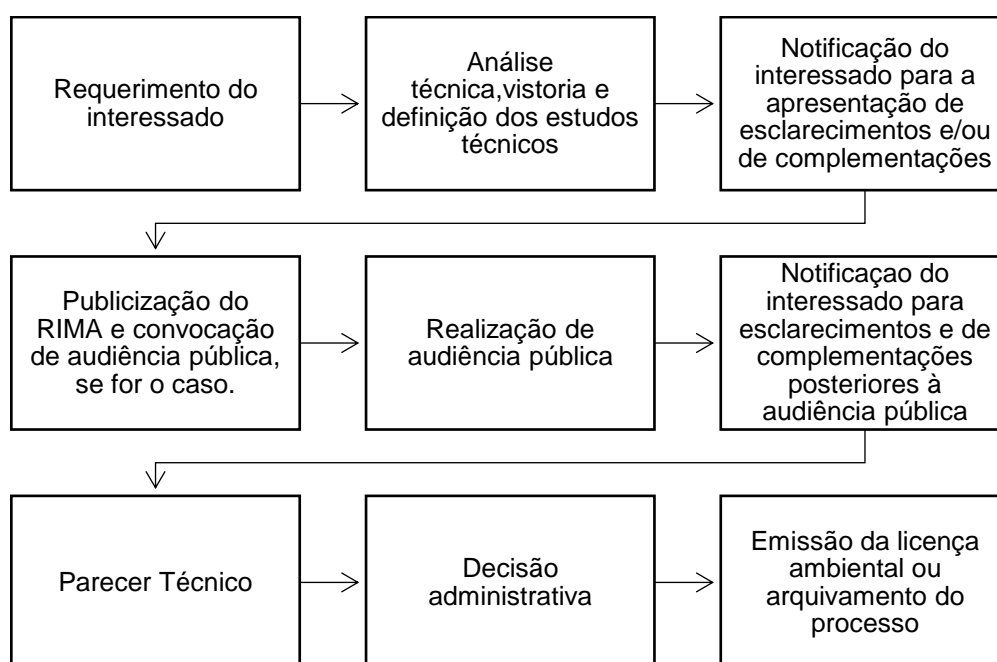
de Instalação, embora se tratasse de empreendimento de impacto, sujeito ao rito ordinário e ao modelo trifásico de licenciamento⁹⁸.

Na quarta etapa, não houve publicização de um Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, pois foi exigida apenas a realização de Estudo de Impacto de Vizinhança e Plano de Controle Ambiental – os relatórios destes estudos técnicos também não foram publicizados – partindo de interpretação restritiva do rol de atividades descritas no Anexo I da Resolução CONAMA n. 237/1997, o que levou à dispensa da quinta e da sexta etapas.

Na última etapa, a conclusão se revelou pela simples emissão e entrega das licenças solicitadas, sem expressa indicação das razões de deferimento do requerimento do interessado.

Em relação ao processo de licenciamento corretivo, ocorrido entre 2019 e 2020, observa-se que não ocorreram as etapas 4 e 6 do Gráfico 10. A etapa 5 corresponderia à audiência pública convalidada pelo Termo de Ajustamento de Conduta, todavia, como narrado, os registros sobre o evento não foram carregados aos autos do processo de licenciamento e as evidências apontaram que não houve adequada publicização de documentos e informações sobre o projeto e seus impactos.

Gráfico 10 - Etapas do processo de licenciamento ambiental preventivo no município de Belém (PA)



Fonte: Elaboração própria (2022).

⁹⁸ Cf. artigo 7º, § 2º, do Decreto Municipal n. 52.927/2007.

Como não foi determinada pelo órgão licenciador a realização de EIA/RIMA, embora se possa discutir se seria cabível, a base normativa da exigência de audiência pública, pelo Executivo Municipal, na fase de regularização do empreendimento, possivelmente decorreu de aplicação do disposto no artigo 2º, XIII, da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em que pese esta fundamentação não tenha constado expressamente em nenhum documento examinado.

Tanto no processo preventivo quanto no processo corretivo, não houve elaboração de Parecer Jurídico, na sétima etapa, destinada ao Parecer Técnico conclusivo, conquanto se tratasse de um processo de empreendimento de impacto complexo, com grande repercussão social e envolto em graves questionamentos jurídicos. Além disso, em ambos os processos a conclusão careceu de decisão expressa e motivada.

Um outro aspecto que chama atenção no modelo de licenciamento do município de Belém é que nenhum dispositivo legal disciplinou o uso de outros mecanismos de participação cidadã, como consulta pública, debates e direito de petição, de modo que as etapas retratadas no Gráfico 10 parecem não comportar estas possibilidades.

Constatou-se, outrossim, que o município não regulamentou o procedimento das audiências públicas (presenciais e virtuais), nem estabeleceu a obrigatoriedade de que as proposições e manifestações de iniciativa cidadã nela apresentadas, ou por outros meios, fossem consideradas na tomada de decisão, para fins de motivação das razões de acolhimento e rejeição pelas autoridades decisórias municipais. A ausência de regras sobre o exercício do direito de petição, na esfera administrativa municipal, torna subutilizados os mecanismos de compartilhamento do poder político, na esfera local.

É provável, portanto, que o modo de realização de audiências públicas no município de Belém ocorra de forma discricionária, não frequente, sem critérios objetivos de qualidade e validade para planejamento, execução e avaliação, o que não assegura a dimensão procedimental do direito à participação pública, tampouco a qualidade democrática da prática cidadã e a incorporação do seu resultado no processo decisório.

O artigo 9º do Decreto Municipal n. 52.927/2007 estabelece que a decisão sobre o requerimento de licença ambiental deve ser de, no máximo, seis meses, a

contar do protocolo do pedido, até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver a necessidade de elaboração de EIA/RIMA, pois nesta hipótese o prazo é estendido a doze meses, podendo alterado por decisão motivada da SEMMA. Durante a elaboração dos estudos complementares ou a preparação dos esclarecimentos pelo interessado, no prazo máximo de quatro meses, prorrogável por pedido justificado, a contagem do prazo para a prolação de decisão administrativa fica suspensa.

Trata-se de regra simétrica com o artigo 14 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA. Não havendo atendimento da notificação encaminhada pelo órgão ambiental municipal, o processo de licenciamento será arquivado. Do ponto de vista da legalidade-formal, este dispositivo foi atendido, no caso estudado, visto que o processo de licenciamento preventivo foi formalizado em agosto e concluído em dezembro de 2017.

A princípio, isso denotaria uma aparente conformidade com os Princípios da Eficiência e do Devido Processo Legal, que orientam os processos administrativos. Contudo, se for considerado o quadro fático-jurídico posterior, que resultou em apuração de responsabilidades, embargo da obra, cancelamento das licenças concedidas, ajuizamento de ações e refazimento do processo de licenciamento, verifica-se que houve retrabalho, desperdício de recursos (materiais e humanos) e perda da eficiência processual.

Quando à revisibilidade do processo de licenciamento e das licenças ambientais concedidas, o artigo 14 do Decreto Municipal n. 52.927/2007 repete as mesmas situações elencadas no artigo 19 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA, quais sejam a violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, a omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença e a superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Os licenciamentos ambientais referentes a empreendimentos de impacto seguem o mesmo procedimento acima descrito. Desde a edição do Decreto Municipal n. 80.510A/2014, como descrito na segunda seção desta tese e ao longo da narrativa do caso, na terceira seção, estes tipos de licenciamento são realizados no âmbito da Central de Análise de Projetos - CAP, que reúne corpo técnico da SEMMA, SEURB, SEMOB e SESAN.

A estrutura administrativa da CAP é destinada especificamente para os licenciamentos de empreendimentos que, de forma alternativa ou cumulativa, impactem significativamente os meios urbano e natural, estejam localizados na zona de orla ou nas porções insulares do território e demandem análises integradas para fins de aprovação do projeto por mais de um órgão do Executivo Municipal. Em outras palavras, o público-alvo da CAP é formado pelos processos de licenciamento de empreendimentos de impacto.

Durante o estudo de caso, constatou-se que o procedimento no âmbito da CAP não foi regulamentado e a estrutura não apresenta, ainda, um regimento interno. Significa dizer que aos processos analisados neste meio institucional são aplicadas as disposições gerais do Decreto Municipal n. 52.927/2007, que não inova em relação ao que já era previsto pela Resolução n. 237/1997 do CONAMA, exceto no tocante às medidas estabelecidas pelo Decreto Municipal n. 80.510A/2014 para promover atividades simultâneas e coordenadas entre diferentes órgãos públicos municipais, as quais, como descortinado pelo estudo de caso, apresentaram disfuncionalidades, não levando à efetiva integração entre análises técnicas, nem entre estas e as decisões tomadas.

A diferença identificada reside na aplicação do Decreto Municipal n. 80.806/2014, que trata dos procedimentos para análise e anuência dos empreendimentos de impacto, no que se refere à interferência no trânsito, também denominados Polos Atrativos de Trânsito, os quais são aplicados pela SEMOB, mas não produzem interferência no fluxo do processo de licenciamento ambiental indicado no Gráfico 10, uma vez que, como evidenciado pelo estudo de caso, apesar do propósito de integração na CAP as análises e decisões seguem ocorrendo com base na lógica da segmentação e centralização na Administração Pública.

Por fim, sobre o licenciamento ambiental municipal, a partir do caso estudado, verifica-se que não foram implementadas as mudanças recomendadas, pelo Ministério Público Estadual, no âmbito dos inquéritos civis estaduais, como apontado na seção 3 e demonstrado nos trechos de reuniões citados no Apêndice A, pois foi mantida a mesma racionalidade que vinha sendo utilizada no meio institucional pesquisado.

Pontuais alterações ocorreram a partir de 2021, devido à mudança na gestão municipal, mas elas não implicaram, na prática, em alteração do modo de realizar o licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimentos de impacto, bem como do

modo de decidir do Executivo Municipal, apenas rearranjos operacionais nas Secretarias Municipais, sem repercussão específica nas normas atinentes ao processo de licenciamento.

Veja-se, agora, como se encontra estruturado o arcabouço normativo urbanístico, do município de Belém, que é utilizado como base das atividades licenciatórias.

5.1.1 Licenciamento urbanístico no município de Belém

Antes de serem tecidos comentários sobre as normas urbanísticas municipais aplicáveis aos licenciamentos de empreendimentos de impacto, cumpre destacar o papel do Conselho de Desenvolvimento Urbano para a democratização da Política Urbana Municipal. Este colegiado era previsto no plano formal desde o primeiro Plano Diretor de Belém (1993), mas a sua regulamentação e implantação somente ocorreram em 2018, quando o atual Plano Diretor (2008) completou dez anos de vigência e iniciaria o seu processo de revisão.

A partir de janeiro de 2019, as atividades do conselho começaram a ser organizadas, mas foram interrompidas entre outubro de 2020 e dezembro de 2021, porque o processo de escolha dos representantes da sociedade civil, realizado em 2020, foi questionado judicialmente, pelo Ministério Público Estadual, o que ensejou o refazimento integral do processo.

O Conselho de Desenvolvimento Urbano, órgão colegiado de natureza consultiva, deliberativa e normativa, que congrega representantes da sociedade civil e do Poder Público Municipal, foi instituído pela Lei Municipal n. 8.655/2008 (Plano Diretor) e teve a sua composição e funcionamento disciplinados pela Lei Municipal n. 9.313/2017. Entre as suas finalidades estão a formulação de orientações para o cumprimento das diretrizes legais incidentes na política urbana e a proteção do patrimônio histórico e natural.

A Resolução n. 001/2019 do Conselho de Desenvolvimento Urbano aprovou o seu Regimento Interno, que traz como objetivos no artigo 4º exercer o controle social da gestão urbana do Município, promover a participação popular na definição e execução da política urbana, garantir a integração das diversas políticas setoriais da

gestão urbana e garantir a efetividade do Plano Diretor do Município de Belém como expressão do direito constitucional a cidades sustentáveis e justas.

Entre as competências do Conselho de Desenvolvimento Urbano estabelecidas no artigo 5º do Regimento Interno destacam-se acompanhar a elaboração, implementação e monitoramento dos planos setoriais, zelando pela integração das políticas em questão; apresentar, apreciar, avaliar propostas de alteração na legislação urbanística; apresentar, apreciar, avaliar, deliberar e emitir resoluções normativas sobre assuntos da Política de Desenvolvimento Urbano do Município de Belém; emitir parecer opinativo, quando necessário, sobre projeto de lei de caráter urbanístico, e nos casos cuja solução esteja omissa na legislação, ou se prevista nessa, suscite dúvidas.

Observa-se que o colegiado apresenta competência para opinar sobre questões consideradas omissas ou imprecisas na legislação urbanística municipal. Significa dizer que, a divergência interpretativa suscitada por agentes municipais, envolvendo a aplicação dos parâmetros e modelos urbanísticos previstos no Plano Diretor e na Lei Municipal n. 7.709/1994 para empreendimentos e atividades localizados no Setor III da ZAU 7 (entorno do Centro Histórico), poderia ter sido levada à discussão e ao opinamento técnico do Conselho de Desenvolvimento Urbano, o qual aumentaria a legitimidade e a segurança jurídica do processo decisório, uma vez que contaria com manifestação da sociedade civil, na esteira do que determina o artigo 2º, XIII, do Estatuto da Cidade.

Quando ocorreu o processo licenciamento preventivo do empreendimento comercial de impacto, no caso estudado, o Conselho de Desenvolvimento Urbano ainda não estava instalado. Entre outubro e dezembro de 2020, quando realizado o processo regularização ambiental, no momento subsequente à tomada do Termo de Ajustamento de Conduta, o conselho já estava instalado e em funcionamento há 2 anos, mas a vigência do mandato dos representantes da sociedade civil findou no período em que ocorria o processo analítico e decisório municipal sobre o requerimento de Licença de Instalação corretiva.

Esclarecimentos sobre o projeto e o seu processo de licenciamento foram solicitados ao Executivo Municipal e o assunto chegou a ser pautado na última reunião ordinária de 2020, realizada remotamente, em virtude da pandemia do Covid-19. Na ocasião, o presidente do Conselho de Desenvolvimento Urbano, Chefe do Executivo

Municipal, argumentou que não haveria mais agenda para discutir o caso, devido ao encerramento dos mandatos dos representantes da sociedade civil, por isso o assunto foi adiado para depois do processo renovação dos conselheiros.

O esvaziamento da representação do Conselho de Desenvolvimento Urbano, naquele momento, significou um obstáculo à discussão do projeto estudado com a sociedade civil, pois não houve tempo hábil para debate e opinamento técnico nas Câmaras Técnicas Setoriais e no Plenário antes da concessão das licenças corretivas. No mesmo contexto, final de 2020, houve também uma tentativa da sociedade civil de levantar discussões sobre o projeto no âmbito do Conselho Municipal de Patrimônio Cultural, mas prevaleceu o argumento de autoridade de que o Termo de Ajustamento de Conduta teria ensejado a superação de todas as inconsistências técnico-jurídicas identificadas⁹⁹.

Feito este sucinto registro contextual, passa-se aos comentários sobre o licenciamento urbanístico de empreendimentos de impacto com projeto de implantação no entorno do Centro Histórico de Belém, com foco na identificação de evidências sobre a variável de interesse (participação cidadã). Para estas hipóteses, o Executivo Municipal adota como base, atualmente, as seguintes normas: Lei Municipal Complementar n. 02/1999 (Lei Complementar de Controle Urbanístico - LCCU); Lei Municipal n. 8.655/2008 (Plano Diretor); Lei Municipal n. 7.709/1994 (Lei do patrimônio histórico de Belém); Lei Municipal n. 7.055/1977 (Código de Postura); Lei Municipal n. 7.400/1988 (Lei de Edificações); Decreto Municipal n. 80.806/2014 (procedimentos para análise de empreendimentos de impacto no trânsito).

Antes da edição destas normas, na década de 1970, as Leis Municipais n. 7.119/1979 e n. 7.122/1979 regulamentaram o zoneamento urbano, estabelecendo zonas de usos predominantes para fins habitacionais, comerciais e de serviço, industriais e institucionais. Nove anos depois, a Lei Municipal n. 7.401/1988 (conhecida como lei de desenvolvimento urbano), alterada em seguida pela Lei Municipal n. 7.452/1989, tratou novamente sobre o tema do zoneamento urbano, visando a estruturação da Região Metropolitana de Belém que, naquele contexto,

⁹⁹ Em paralelo a este cenário no Executivo Municipal, ocorreram as discussões sociais e jurídico-políticas sobre as proposições de leis, na Câmara Municipal de Belém, que objetivaram modificar parâmetros urbanísticos em zonas urbanas da cidade, como explicado no final da quarta seção desta tese.

ainda era formada apenas pelos municípios de Belém e Ananindeua (LIMA; COSTA, 2014, p. 5).

De acordo com Lima e Costa (2014, p. 6), a Lei Municipal n. 7.452/1989:

[...] continha um quadro de modelos urbanísticos. Esses modelos enumerados por zonas especificadas de acordo com os usos definidos traziam composições de vários índices por modelo. Embora não seja de uso corrente na legislação urbanística brasileira, trata-se de um termo usado localmente, e que no decorrer do tempo passou a ser empregado para designar o conjunto de índices por uso e por localização no zoneamento.

A Lei Municipal n. 7.603/1993, correspondente ao primeiro Plano Diretor de Belém, foi editada na vigência da Lei Municipal n. 7.401/1988 e da Lei Municipal n. 7.452/1989. Até 1999, as leis de 1988 e 1989 produziram efeitos e suas aplicações precisaram ser compatibilizadas. A Lei Municipal Complementar n. 02/1999 (LIMA; COSTA, 2014, p. 9):

[...] tinha como proposta a descentralização de usos do solo não residenciais e a redução das pressões sobre o centro histórico, mediante a criação de subcentros de comércio e serviços e de tratamento diferenciado de usos do solo em lotes lindeiros nos Corredores de Comércio e Serviço. O Controle Urbanístico tinha como diretriz o estabelecimento de taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento por unidade urbana, considerando suas características ambientais, além da disponibilidade da infraestrutura básica. Foram definidas regras específicas para os Corredores de comércio e serviço de forma a receber os novos empreendimentos que viessem aproveitar a infraestrutura instalada, podendo até utilizar instrumentos tais como a outorga onerosa e operações urbanas, desde que os terrenos atendessem a lei.

A revisão do Plano Diretor de 1993 resultou na edição da Lei Municipal n. 8.655/2008, atual Plano Diretor de Belém, o qual apresenta parâmetros urbanísticos até então dispostos em leis complementares, além de índices urbanísticos que incentivam a verticalização e o adensamento de áreas por meio do zoneamento, a exemplo das mudanças implementadas nos índices de aproveitamento do solo. O Plano Diretor de 1993, todavia, não continha a previsão de índices urbanísticos, era aplicado em conjunto com a LCCU e, ao mesmo tempo, complementava a Lei Municipal n. 7.452/1989 (LIMA; COSTA, 2014, p. 11).

Na atualidade, o processo de licenciamento urbanístico em Belém apresenta quatro fases necessárias: instauração, instrução, decisão e exteriorização. A instauração corresponde à deflagração do processo pelo requerimento do interessado. A instrução ocorre na etapa subsequente, em que são analisados os

documentos, atos e fatos jurídicos relevantes ao desfecho processual. Uma vez concluída a instrução, sucede-se a tomada de decisão, que deve ser motivada, apontando se o requerimento pode ser deferido, deferido sob condições ou se deve ser indeferido, cabendo recurso neste último caso. A última fase, a da exteriorização, diz respeito à publicização da decisão administrativa.

Na hipótese de serem constatados vícios relacionados a requisitos de validade e sendo possível saná-los pelo refazimento do ato viciado, pode-se aplicar a convalidação. Por outro lado, não sendo possível a eliminação dos vícios por um novo ato, a restauração da legalidade impõe-se pela invalidação. De acordo com Santos (2001, p. 127), a licença urbanística só se mantém se tiver sido emitida em conformidade com o ordenamento jurídico e se for cumprida nos termos da sua emissão, aspectos que se relacionam à legalidade da licença. Em se tratando de erro na expedição da licença por equívoco do Poder Público na apreciação de circunstâncias reais, este erro será de direito, podendo o ato ilegal ser desfeito pela anulação. Na hipótese de cassação do Alvará por desrespeito à legislação causado pelo empreendedor, o Poder Público não terá dever de pagar indenização. O direito à indenização somente existirá se houver revogação da licença por alteração na legislação ou por interesse público (SANTOS, 2001, p. 127-128).

A Lei Municipal Complementar n. 02/1999 - LCCU é utilizada como um dos instrumentos da política de desenvolvimento e expansão urbana, ao lado do Plano Diretor de 2008, que modificou vários dos seus dispositivos, em especial os que versam sobre o zoneamento ambiental e urbano do território. No parágrafo único do artigo 2º, tem-se assegurada a democratização do acesso a bens, serviços e qualidade ambiental a todos os habitantes e usuários de Belém.

No artigo 19, que trata da produção do espaço urbano, a LCCU adota como objetivos, entre outros, os seguintes: recuperar, preservar e valorizar a paisagem urbana da cidade, sobretudo pela preservação dos seus elementos naturais e dos elementos representativos do patrimônio histórico-cultural, e promover a descentralização da cidade e a redução das pressões sobre o centro histórico. Para cumprir este escopo, adota como instrumento, no artigo 20, VII, a participação da população na formulação e implementação das políticas de reestruturação urbana.

O artigo 55 da LCUU, que permanece em vigor, define empreendimento de impacto como aqueles potencialmente capazes de causar alterações no ambiente

natural ou construído, bem como de sobrecarregar a capacidade de atendimento de infraestrutura básica. Não há distinção entre empreendimentos públicos, privados, comerciais ou habitacionais, de forma que todos os projetos, nessa hipótese, dependem de aprovação pelo Executivo Municipal e de apresentação, pelo interessado, de um Memorial Justificativo de prováveis interferências no trânsito, no meio ambiente, na infraestrutura básica, nos padrões funcionais e urbanísticos de vizinhança. Entre os empreendimentos elencados no parágrafo único, tem-se no inciso III os hipermercados.

A LCCU prevê que o Memorial Justificativo seja discutido no Conselho Municipal de Meio Ambiente e que a aprovação do projeto pode ser condicionada à realização de obras para atenuar ou compensar os impactos negativos identificados. O artigo 50, por sua vez, estabelece a obrigatoriedade de publicidade dos pedidos de licenciamento referentes a empreendimentos de impacto.

Observa-se que a LCCU é anterior à Lei n. 10.257/2001, mas já previa a necessidade de avaliação de impactos sobre a vizinhança, que passou a ser disciplinado pelos artigos 36, 37 e 38 do Estatuto da Cidade e, na esfera local, pelos artigos 185 a 190 do Plano Diretor de 2008.

Nas disposições finais da LCCU, o artigo 165 remete o controle de ocupação do Centro Histórico de Belém e do seu entorno à Lei Municipal n. 7.709/1994, que visa assegurar a qualidade ambiental. A definição do entorno de bens tombados, segundo a norma, segue critérios técnicos específicos de cada caso concreto, de modo a resguardar e valorizar o bem protegido por tombamento.

O artigo 141 da LCCU, que dispõe sobre infrações referente à construção, elenca o descumprimento dos indicadores urbanísticos, a ausência de licenciamento ou o alvará vencido e a realização de obra em desacordo com o projeto aprovado. No artigo 142, em relação às infrações referentes à atividade em si, a norma elenca a falta de licença para ocupação (habite-se), a mudança da atividade licenciada sem autorização e a modificação do projeto, especificação ou instalação, quando isso importar em prejuízo ambiental ou funcional. Todas as hipóteses são suscetíveis de medidas administrativas, como interdição, embargo e multa.

No contexto de criação da Central de Análise de Projetos - CAP, o Executivo Municipal também editou o Decreto Municipal n. 80.806/2014, que estabeleceu procedimentos para análise de empreendimentos de impacto no trânsito, atualizando

neste aspecto as disposições da LCCU. O decreto utiliza como referência conceitual o artigo 93 do Código de Trânsito brasileiro.

O Anexo I do Decreto Municipal n. 80.806/2014 prevê conceitos legais para balizar as análises técnicas realizadas pela SEMOB, órgão que integra permanentemente a Central de Análise de Projetos - CAP. Entre as definições, destaca-se a de empreendimento de impacto, consistente naqueles potencialmente geradores de impactos na infraestrutura do sistema viário e de transporte, capazes de afetar o desenvolvimento socioeconômico e a qualidade de vida humana.

O Memorial Justificativo de Impacto no Trânsito, que deve ser apresentado pelo interessado para instruir o seu pedido de anuência, consiste em uma análise técnica em que devem ser demonstradas todas as informações necessárias para apreciação da implantação, mudança de uso, reforma ou ampliação de empreendimentos categorizados como de impacto no trânsito.

A SEMOB é responsável por analisar e decidir os pedidos de anuência provisória¹⁰⁰ e definitiva¹⁰¹, após realização de vistoria técnica e de parecer técnico conclusivo, podendo tomar Termo de Compromisso dos interessados para o estabelecimento de medidas mitigatórias e compensatórias, internas e externas, necessárias à atenuação ou compensação do impacto a ser ocasionado pelo empreendimento, nos termos do artigo 56, §2º, da LCCU.

O descumprimento das anuências, do Termo de Compromisso e/ou das normas municipais sujeita a construção à medida de embargo, entre outras administrativas, que subsistirá até a regularização da obra.

Para dimensionamento técnico dos impactos de um projeto, o Anexo I do Decreto Municipal n. 80.806/2014 estabelece dois conceitos importantes, que também são utilizados como base pela SEURB no ato de enquadramento em critérios e modelos urbanísticos, os quais são indicados nos alvarás de obra e de habite-se: área construída e área construída computável. O primeiro diz respeito à somatória das áreas dos pisos, cobertos ou não, de todos os pavimentos de uma edificação, excluindo-se as áreas ao nível do solo apenas pavimentadas. O segundo conceito

¹⁰⁰ Aprova o projeto de implantação, construção, reforma, mudança de uso ou ampliação mediante ressalva, ou não, de medidas mitigatórias e/ou compensatórias a serem cumpridas pelo empreendedor até a finalização do projeto (Anexo I do Decreto Municipal n. 80.806/2014).

¹⁰¹ Autoriza, após a realização de todas as medidas mitigatórias e/ou compensatórias fixadas no termo de compromisso, o empreendedor a requerer junto à SEURB o habite-se (documento que autoriza a ocupação e o uso de uma edificação), para fins de funcionamento de um empreendimento enquadrado como de impacto (Anexo I do Decreto Municipal n. 80.806/2014).

corresponde à somatória das áreas cobertas, que apresentem telhado ou laje, de todos os pavimentos de uma edificação, excetuados alguns elementos¹⁰².

Todos estes aspectos acima apresentados, previstos na LCCU e no Decreto Municipal n. 80.806/2014, são atualmente considerados pela CAP na análise de projetos de impacto. Embora a estrutura administrativa não tenha um regimento interno, nem norma regulamentar para orientar os procedimentos sob sua atribuição, são aplicadas as regras previstas nos artigos 2º a 17 da Lei Municipal n. 7.055/1977 (Código de Postura), que é anterior à Constituição Federal de 1988 e à Constituição Estadual (1989), por isso as suas normas precisam ser compatibilizadas com a nova Ordem Urbanística.

O artigo 24 da Lei Municipal n. 7.055/1977 atribui ao Poder Público Municipal a proteção da paisagem, dos monumentos e locais dotados de particular beleza e fins turísticos, bem como obras e prédios de valor histórico ou artístico de interesse social, determinando que sejam adotadas medidas administrativas no sentido de preservá-las e protegê-las, notadamente os conjuntos arquitetônicos, áreas e logradouros públicos da cidade que, pelo estilo ou caráter histórico, sejam tombados, bem assim quaisquer outros que julgar conveniente ao embelezamento e estética da cidade ou, ainda, relacionadas com sua tradição histórica ou folclórica.

De acordo com o artigo 2º da Lei Municipal n. 7.055/1977, a localização e o funcionamento de estabelecimentos comerciais dependem de alvará de licença, seja para a realização da atividade fim, seja para a execução de obras. Para isso, o parágrafo único sinaliza que o Executivo Municipal verificará a oportunidade e conveniência da localização do estabelecimento e do exercício da atividade a ele atinentes, bem como as implicações relativas ao trânsito, estética e tráfego urbanos. As normas para a execução de obras e urbanização de áreas particulares, bem como para expedição do alvará de licença, são as estabelecidas pelo Código de Obras e Edificações do Município de Belém.

Verifica-se pelo texto do artigo 2º da Lei Municipal n. 7.055/1977 que o Executivo Municipal se reserva o direito de apreciar, em concreto, as situações de um

¹⁰² As exceções são as seguintes: estacionamento ou garagem, as destinadas a serviços gerais (como máquinas e elevadores, bombas d'água, transformadores, centrais de ar condicionado, aquecimento de água, instalação de gás, contadores e medidores, instalações para coleta e depósito de resíduos sólidos); as destinadas à circulação horizontal e vertical de uso comum; guaritas, sacadas e terraços (desde que abertos) e as destinadas à residência de zelador iguais ou inferiores à 50 m² (cinquenta metros quadrados).

determinado projeto, o que, noutros termo, significa que pode denegar um pedido mesmo quando, em tese, o projeto proposto pelo interessado não apresente problemas técnicos, mas se mostre incompatível ou indesejável no contraste com interesses público-coletivos, em virtude dos efeitos negativos, não mitigáveis ou de difícil mitigação, que pode causar ao trânsito, à estética e ao tráfego urbano.

Os artigos 3º ao 6º da Lei Municipal n. 7.055/1977 listam os documentos que devem instruir o requerimento de alvará de licença, a ser analisado pela SEURB, e apontam a necessidade de pagamento de uma taxa de expediente. Uma vez que o alvará é concedido, a modificação da licença deve ser solicitada com trinta dias de antecedência da alteração a ser efetivada. O documento é renovável e deve ficar à disposição no estabelecimento, para a hipótese de fiscalização.

De acordo com o artigo 11, da Lei Municipal n. 7.055/1977, tratando-se de construção nova, reforma ou ampliação de imóvel destinado a atividade comercial, a licença de localização e funcionamento depende da prévia expedição de "habite-se", pela SEURB, que, na sua análise, considera o zoneamento da cidade e os impactos efetivos ou potenciais sobre o sossego, a saúde e a segurança da população.

A Lei Municipal n. 7.400/1988 (Código de Obras e Edificações) regulamenta o procedimento para análise de projetos de construção e apresenta, a título de introdução, conceitos técnicos que são utilizados pelo Executivo Municipal. No artigo 4º são elencados os documentos mínimos exigidos, entre os quais documento relativo à propriedade ou posse do imóvel. No artigo 8º, outros documentos são indicados, como os de aprovação dos projetos complementares.

Quanto ao licenciamento de obras, a Lei Municipal n. 7.400/1988 estabelece regras nos artigos 6º a 12. Os alvarás de obra, em Belém, têm validade de 12 meses, sendo admitida apenas uma renovação, mediante o pagamento de uma nova taxa. Uma vez concluído o licenciamento da obra e paga a taxa, o interessado recebe o alvará e cópia do projeto licenciado, a ser mantido no estabelecimento para hipótese de fiscalização.

Nos termos do artigo 13 da Lei Municipal n. 7.400/1988, a obra é reputada como finalizada quando apresentar condições de habitabilidade ou de utilização. Nesse caso, após requerimento e realização de vistoria, se a construção executada estiver em conformidade com o projeto aprovado, o Executivo Municipal expede o alvará de habite-se (certificado de aprovação da obra). Não obstante, se durante a vistoria

técnica, houver a constatação de descumprimento do projeto aprovado ou das recomendações feitas pela SEURB, no bojo de um procedimento de Consulta Prévia, o responsável pela construção será atuado e obrigado a regularizar a obra.

Entre as penalidades administrativas aplicáveis encontra-se a multa, o embargo, o interdito e a demolição, disciplinados nos artigos 69 a 77 da Lei Municipal n. 7.400/1988. Em relação à demolição, esta medida somente é aplicada a situações em que a construção é clandestina e não possui alvará de obra ou se houver risco iminente de caráter público e o proprietário não adotar as providências necessárias. A demolição não é determinada, porém, se o proprietário, submetendo a construção à vistoria técnica do município, demonstrar que a obra preenche as exigências mínimas estabelecidas por lei ou que, embora não as preenchendo, possam ser executadas modificações que a torne concordante com a legislação em vigor.

Cumpra observar que a Lei Municipal n. 7.400/1988, assim como a Lei Municipal n. 7.055/1977, precisam ser interpretadas à luz das atualizações trazidas pelo Estatuto da Cidade, na esfera federal, e pelo Plano Diretor vigente, na esfera local. Em relação aos licenciamentos de empreendimentos de impacto que incidem sobre as faixas de orla da cidade e sobre o entorno do Centro Histórico, devem ser consideradas as regras materiais, os critérios, os objetivos e as diretrizes de proteção estabelecidas pela Lei Municipal n. 8.655/2008 (Plano Diretor) e pela Lei Municipal n. 7.709/1994 (Lei do patrimônio histórico de Belém) para a ZAU 7 e seus setores, que foram tratadas ao longo da terceira seção desta tese, à medida em que narradas as repercussões do caso estudado.

Conquanto as normas materiais estejam consubstanciadas na Lei Municipal n. 8.655/2008 e na Lei Municipal n. 7.709/1994, o arcabouço normativo trazido à lume nesta seção evidencia que o procedimento burocrático adotado pelo município de Belém encontra-se defasado e não há uma sistematização adequada e clara das regras processuais para o licenciamento de empreendimentos de impacto, realizado no âmbito da Central de Análise de Projetos.

O processo de licenciamento urbanístico apresenta menor complexidade procedimental do que o licenciamento ambiental, mas não menor importância. O que se observa no urbanístico é que nele há menos abertura para exercício da cidadania política, do que se nota no ambiental. De maneira sucinta, o fluxo tem início com um requerimento devidamente instruído pelo interessado, que é seguido de análise

técnica e vistoria, bem como de complementações e esclarecimentos porventura necessários. O procedimento é finalizado com o pagamento da taxa de expediente da SEURB e com a entrega do alvará de licença. Nesse interstício não há previsão de realização de mecanismos participativos, nem alusão ao papel dos estudos técnicos realizados para a avaliação de impactos, exceto no que pertine ao Memorial Justificativo, cuja regulamentação é antiga e insuficiente para abranger os complexos problemas presentes na atualidade.

Outra constatação relevante é que, a despeito da previsão da participação popular como princípio e preceito nas normas municipais aplicáveis às Políticas Ambiental, Urbana e Cultural, os procedimentos adotados pelo Executivo Municipal não preveem meios e formas para o recebimento, a análise e a tomada de decisão sobre proposições e manifestações de iniciativa cidadã relacionadas a projetos de empreendimentos de impacto. A exceção se faz presente no que diz respeito aos espaços institucionalizados de cidadania, que são abertos à participação da sociedade civil nos diversos órgãos colegiados municipais, como o Conselho de Desenvolvimento Urbano. Esta ilação provoca um questionamento: como o Poder Público Municipal poderia gerenciar o espaço urbano de forma mais democrática?

O estudo de caso evidencia que inexistente no sistema jurídico municipal de Belém o disciplinamento de múltiplos mecanismos de participação cidadã, tradicionais ou inovadores, como as consultas públicas, o direito de petição, os debates e as audiências públicas, o que significa que a omissão normativa não apenas cria um obstáculo formal ao compartilhamento do poder político, mas também causa o descumprimento de um direito fundamental, o direito à cidadania. É provável que a não regulamentação dos instrumentos de gestão democrática da cidade previstos no artigo 43 da Lei n. 10.257/2001 possam estar levando a um subaproveitamento do potencial de participação cidadã no município¹⁰³.

¹⁰³ No primeiro semestre de 2021 foi criado, pelo Executivo Municipal, o portal Tá Selado, fórum permanente de diálogo entre o Poder Público e a coletividade, que visa promover a participação cidadã na avaliação de propostas prioritárias para a gestão democrática da cidade. A plataforma virtual é uma interessante experiência de inovação surgida na conjuntura da pandemia do Covid-19, que objetiva superar as dificuldades para a reunião presencial de um grande número de participantes em espaços limitados. A proposta inclui atividades no formato híbrido, que se propõem a mobilizar e a viabilizar discussões e deliberações colaborativas de ideias e projetos voltados ao desenvolvimento urbano. O portal Tá Selado, em que pese esteja ainda em fase inicial de desenvolvimento, apresenta um grande potencial para ampliar e aprofundar práticas cidadãs baseadas na concepção de participação eletrônica, viabilizada como ferramenta de tecnologia da informação e comunicação. Esta ideia vem ao encontro do pensamento de Bonavides (2003) e da Resolução n. 494/2020 do

O envolvimento da sociedade civil organizada nos espaços institucionalizados municipais não é algo a ser criticado ou refreado, ao contrário, a atuação dela deve ser fortalecida, estimulada e promovida porque é forma de participação social, que se realiza pela representação.

Não obstante, à luz da Teoria Constitucional da Democracia Participativa, na perspectiva de Bonavides (2003), é preciso apontar que há um claro desbalanceamento na gestão urbana democrática da cidade, que está obstaculizando ou dificultando o engajamento direto dos cidadãos, individualmente considerados, nos processos participativos e decisórios, os quais também têm direito à voz e voto sobre assuntos de interesse coletivo que podem afetar as suas vidas.

A corresponsabilidade constitucional pela proteção do meio ambiente e pela construção da cidade sustentável exige, assim, uma revisão do sistema jurídico do município de Belém, para que sejam supridas as omissões identificadas no presente estudo de caso e aprimoradas aquelas experiências já presentes no sistema estável do município, que encontram guarida no Plano Diretor de 2008, mas que precisam ser aprofundadas para que o pacto pela Política Urbana de Belém não exclua os cidadãos dos seus direitos fundamentais.

Em face destas conclusões, resta confirmada a hipótese de trabalho da pesquisa, ou seja, no caso estudado, o processo decisório municipal ocorrido no âmbito do processo de licenciamento urbanístico-ambiental, no período de 2016 a 2020, não propiciou a realização do direito à participação cidadã na gestão democrática da cidade de Belém (PA).

A título de complementação da hipótese, aduz-se que, no caso estudado, no recorte da pesquisa, também não houve a garantia da participação social, ou seja, da participação realizada por meio da sociedade civil organizada, como determina o artigo 2º, III, da Lei n. 10.257/2001, já que o Conselho Municipal de Meio Ambiente, o Conselho de Desenvolvimento Urbano e o Conselho Municipal de Patrimônio Cultural foram alijados do processo participativo e decisório. A ofensa direta constatada não foi apenas ao disposto no artigo 29, II, da Constituição Federal de 1988, mas também ao disposto nos artigos 20 e 253 da Constituição Estadual (1989), que tratam o direito à informação e à participação popular como princípios da Política Urbana estadual.

Conselho Nacional do Meio Ambiente, contudo não afasta a necessidade de regulamentação e efetiva utilização dos mecanismos participativos já previstos na legislação federal e municipal.

6 CONCLUSÃO

O estudo de caso sobre o processo de licenciamento urbanístico-ambiental de um empreendimento comercial de impacto (supermercado) localizado no entorno do Centro Histórico de Belém (PA), em zona de orla, descortinou muitas camadas de informações sobre o sistema de licenciamento urbanístico-ambiental de empreendimentos de impacto do município de Belém (PA), notadamente sobre o modo de realizar o processo administrativo e o modo de decidir do Executivo Municipal.

Embora a pesquisa tenha sido focada na análise da participação cidadã, o caso do supermercado evidenciou um problema maior na estrutura administrativa municipal, produto do modelo de gestão pública municipal, o qual é baseado nas premissas teórico-metodológicas da gestão estratégica aplicada à dinâmica política, que não se compatibiliza com os fundamentos da Democracia Participativa.

Os problemas oriundos do processo de licenciamento urbanístico-ambiental estudado refletem, em grande medida, problemas de planejamento e gestão urbanos, os quais não propiciam a proteção efetiva do meio ambiente e a realização da cidade sustentável, mas complexificam e, até mesmo, agravam o processo de irregularidade urbanística, ambiental e fundiária no entorno do Centro Histórico, na zona de orla.

Os dados empíricos obtidos, em conjunto com o resultado da avaliação qualitativa realizada com base no método desenvolvido pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP, 2007), indicaram que a qualidade democrática na prática cidadã estudada foi subótima.

Em contraste com as revisões teórico-conceituais e normativas realizadas, constatou-se que, no processo de licenciamento preventivo do empreendimento de impacto, entre 2016 e 2017, não foi utilizado nenhum mecanismo de participação cidadã para a tomada de decisão que resultou na concessão conjunta de Licença Prévia, Licença de Instalação e Alvará de Obra. Em relação a este período, os dados obtidos apontaram que não houve solicitação de audiência pública pelo Poder Público e pela coletividade. Também não houve execução das estratégias de comunicação social previstas no Plano de Controle Ambiental.

No bojo do processo de licenciamento corretivo, entre 2019 e 2020, verificou-se que um processo participativo ocorreu por determinação do Executivo Municipal, o

qual exigiu a realização de audiência pública, após discussão e consenso sobre a sua obrigatoriedade e relevância nos procedimentos administrativos dos inquéritos civis estaduais. Outros mecanismos de participação complementares, como consulta pública e direito de petição, não foram utilizados. Em relação a este período, verificou-se *déficit* de legitimidade e de funcionalidade no processo participativo ocorrido, visto que 91% dos critérios qualitativos testados resultaram em conceito insuficiente e ausente.

Constatou-se, ademais, que não houve integração do processo participativo com as estruturas existentes no sistema estável de Belém, como o Conselho de Municipal de Meio Ambiente, cuja deliberação sobre o licenciamento era obrigatória, por se tratar de empreendimento de impacto.

Nos autos do processo de licenciamento urbanístico-ambiental corretivo não foram juntados registros sobre a audiência pública e os seus resultados, de maneira que não puderam ser verificadas informações relevantes sobre os participantes do processo, em termos de quantidade, diversidade e representatividade, nem as consequências sociais da prática. Estas constatações levaram à conclusão de que o processo participativo careceu de legitimidade e funcionalidade.

Os resultados da prática participativa, no caso do supermercado, não foram substantivos, mas apenas formais, pois não tiveram impacto na análise técnica e na tomada de decisão municipal sobre o processo de licenciamento urbanístico-ambiental, já que não houve um compartilhamento do poder político. A análise das evidências coletadas, a partir dos elementos teóricos da Escada da Participação Cidadã, de Arnstein (1969), indicou que a prática participativa avaliada se limitou ao degrau da consulta (inclusão simbólica e superficial).

A prática da participação, no caso estudado, afastou-se em grande medida dos constructos teóricos da Democracia Participativa, segundo a perspectiva de Bonavides (2003). A revisão de literatura sobre o tema da participação cidadã em matéria urbanístico-ambiental, no contexto da Constituição Federal de 1988, apontou marcadores de violação do direito humano à cidadania política, uma vez que a forma participativa ocorrida e convalidada distanciou-se da concepção teórica de Democracia Participativa.

Na comparação com documentos internacionais, de natureza cogente e facultativa, que tratam do direito à participação pública para a proteção do meio

ambiente em áreas urbanas, verificou-se incompatibilidade com a prática participativa avaliada. A mesma incompatibilidade foi verificada na comparação com normas infraconstitucionais gerais em matéria ambiental e urbanística revisadas.

Com base nas confluências teórico-conceituais e normativas encontradas, conclui-se que, no caso estudado, o processo participativo convalidado careceu de legitimidade material, assim como a decisão administrativa municipal tomada no processo de licenciamento urbanístico-ambiental, visto que as evidências empíricas obtidas indicaram um afastamento entre as dimensões jurídica e política.

À guisa de conclusão, confirmou-se a hipótese de trabalho, segundo a qual o processo decisório municipal ocorrido no âmbito do processo de licenciamento urbanístico-ambiental, no período de 2016 a 2020, não propiciou a realização do direito à participação cidadã na gestão democrática da cidade de Belém (PA).

Tendo em vista os resultados alcançados e as limitações da pesquisa, sugere-se para pesquisas futuras que seja verificado como ocorrerá a tomada de decisão municipal em relação à fase de Licença de Operação e de Alvará de Habite-se, em curso no ato de encerramento do estudo de caso. Recomenda-se, ainda, que seja analisado como se pronunciará o Judiciário paraense sobre os pontos suscitados na Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública do Estado, uma vez que, dependendo do resultado desta demanda judicial, todo o processo de licenciamento poderá ser anulado, entre vários motivos pela rejeição da prática participativa que, na perspectiva desta tese, não encontra amparo na Teoria Constitucional da Democracia Participativa.

REFERÊNCIAS

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes. **Gestão social de bens comuns urbanos no contexto da cidade justa, democrática e sustentável**: o caso da orla do Portal da Amazônia, em Belém, Pará. Dissertação de Mestrado em gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Belém: Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9571>. Acesso em 2 dez. 2021.

ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes; DIAS, Daniella Maria dos Santos. O Ministério Público e a participação democrática no compromisso de ajustamento de conduta em matéria urbano-ambiental. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, n. 7, 2018. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revista/article/view/105/82>. Acesso em: 13 jan. 2022.

ALFONSIN, Betânia. Repercussões da Nova Agenda Urbana no Direito Público e Privado no Brasil e na América Latina: o papel do Direito à Cidade. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (Orgs.). **Curso de Direito à Cidade**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 217-230.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos na pós-modernidade**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. **Propriedade urbanística e edificabilidade**: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá, 2012.

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. **Direito urbanístico aplicado**: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá, 2017.

AVRITZER, Leonardo. O novo constitucionalismo latino-americano: uma abordagem política. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs.). **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate**: soberania, separação de poderes e sistema de direitos. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2017, p. 19-42.

ANDUIZA, Eva; DE MAYA, Sergi. **La qualitat en la participació**: una proposta d'indicadors. Col·lecció Finestra Oberta. Barcelona: Ed. Fundació Jaume Bofill, 2005. Disponível em: <https://fundaciobofill.cat/uploads/docs/q/b/p/9/b/l/6/b/u/405.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2021.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of American Institute Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969. Disponível em: <https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html#download>. Acesso em 31 dez. 2021.

BARROSO, Ricardo Cavalcante. **Comunicação para o envolvimento público na tomada de decisão no licenciamento ambiental em Pernambuco**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Direito, Recife, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/29597/1/TESE%20Ricardo%20Cavalcante%20Barroso.pdf>. Acesso em 11 nov. 2021.

BELÉM. CENTRAL DE ANÁLISE DE PROJETOS - CAP. **Processo de licenciamento urbanístico n. 5616/2016**. Análise de requerimento de alvará de obra. 21 out. 2016. Belém: 2016a.

BELÉM. CENTRAL DE ANÁLISE DE PROJETOS - CAP. **Processo de licenciamento urbanístico n. 270/2016**. Análise de requerimento de alvará de obra. 21 out. 2016. Belém: 2016b.

BELÉM. CENTRAL DE ANÁLISE DE PROJETOS - CAP. **Procedimento n. 4200/2016**. Consulta Prévia. 3 ago. 2016. Belém: 2016c.

BELÉM. CENTRAL DE ANÁLISE DE PROJETOS - CAP. **Processo de licenciamento ambiental n. 3482/2017**. Análise de requerimento de Licença Prévia e de Licença de Instalação. 4 ago. 2017. Belém: 2017a.

BELÉM. CENTRAL DE ANÁLISE DE PROJETOS - CAP. **Processo de licenciamento ambiental n. 5093/2017**. Análise de requerimento de Licença Prévia. 17 out. 2017. Belém: 2017b.

BELÉM. CENTRAL DE ANÁLISE DE PROJETOS - CAP. **Processo de licenciamento urbanístico n. 254/2018**. Análise de requerimento de alvará para obra de construção civil e de Licença de Instalação. 16 jan. 2018. Belém: 2018a.

BELÉM. CENTRAL DE ANÁLISE DE PROJETOS - CAP. **Procedimento administrativo n. 2403/2018**. Análise de retificação de Alvará de Obra. 4 mai. 2018. Belém: 2018b.

BELÉM. CENTRAL DE ANÁLISE DE PROJETOS - CAP. **Processo de licenciamento urbanístico n. 7142/2020**. Análise de requerimento de alvará para obra de construção civil. 23 out. 2020. Belém: 2020a.

BELÉM. CENTRAL DE ANÁLISE DE PROJETOS - CAP. **Nota Explicativa n. 01/2020 - CAP/SEURB/PMB**. 6 nov. 2020. Belém, 2020b.

BELÉM. CENTRAL DE ANÁLISE DE PROJETOS - CAP. **Nota Explicativa - DEAF/SEURB**, 2019. Belém, 2019a.

BELÉM. FUNDAÇÃO CULTURAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM - FUMBEL. **Manifestação Técnica n. 006/2021**. 29 jul. 2021. Belém, 2021a.

BELÉM. SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - SEMMA. **Instrução Normativa n. 003/2014, de 6 de novembro de 2014**. Manual de protocolo, trâmite e

formatação de papéis, documentos e processos na SEMMA. Diário Oficial do Município de Belém, Ano LVI, n. 12.691, Poder Executivo, Belém, PA, 13 nov. 2014.

BELÉM. SECRETARIA MUNICIPAL DE SANEAMENTO - SESAN. **Nota Explicativa n. 054/2019 ATEC/SESAN**, de 11 de setembro de 2019. Belém, 2019b.

BELÉM. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO - SEURB. **Ofício n. 533/2021-NSEAJ/GABS/SEURB, de 3 de maio de 2021**. Atendimento a solicitação por meio do Ofício n. 030/2021-SEDP/OAB/PA. Belém, 2021c.

BELÉM. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO - SEURB. **Processo administrativo n. 1563, de 11 de março de 2021**. Requerimento de Habite-se de Obra. Belém: 2021e.

BELÉM. SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - SEMMA. **Processo administrativo n. 0998/2021**. Requerimento de Licença de Operação, de 24 de fevereiro de 2021. Belém, 2021d.

BELÉM. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Anuário Estatístico do Município de Belém 2020**. Belém, 2020c. Disponível em: <https://anuario.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 21 mai. 2021.

BELÉM. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Ofício n. 224/2020-GAB.PREF., de 30 de novembro de 2020**. Comunica veto integral ao Projeto de Lei Complementar Municipal n. 01/2020. Belém: 2020e.

BELÉM. PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM. **Processo administrativo n. 3650/2019**. Encaminhamento de Estudo de Impacto de Vizinhança. 14 jun. 2019. Belém, 2019c.

BELÉM. COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM - CODEM. **Ofício n. 191/2021-4.CT.CODEM.PR.**, 3 mar. 2021. Belém, 2021b.

BELÉM. **Decreto Municipal n. 80.510A, de 19 de agosto de 2014**. Cria a Central de Análise de Projetos - CAP e dá outras providências. 2014a. Disponível em: www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=80510A&ano=2014&tipo=2. Acesso em: 19 mai. 2021.

BELÉM. **Decreto Municipal n. 80.806, de 19 de setembro de 2014**. Regulamenta o art. 14, da Lei Municipal n. 8.227, de 30 de dezembro de 2002, e o artigo 55 da lei complementar n. 02, de 19 de julho de 1999, estabelecendo os procedimentos para análise e anuência dos Empreendimentos de Impacto, no que se refere à interferência no trânsito, também denominados Polos Atrativos de Trânsito, no âmbito do Município de Belém e dá outras providências. 2014b. Disponível em: <https://semob.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Decreto.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

BELÉM. **Decreto Municipal n. 52.559, de 31 de janeiro de 2007**. Regulamenta o Fundo Municipal de Meio Ambiente. Disponível em:

http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=52559&ano=2007&t ipo=2. Acesso em: 21 mai. 2021.

BELÉM. Decreto Municipal n. 52.926, de 18 de abril de 2007. Regulamenta o Conselho de Meio Ambiente do Município de Belém. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=52926&ano=2007&t ipo=2. Acesso em: 21 mai. 2021.

BELÉM. Decreto Municipal n. 52.927, de 18 de abril de 2007. Regulamenta a concessão de licenças e autorizações ambientais. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=52927&ano=2007&t ipo=2. Acesso em: 21 mai. 2021.

BELÉM. Decreto Municipal n. 52.928, de 18 de abril de 2007. Regulamenta o art. 24 da Lei Municipal n. 8.489/2005. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=52928&ano=2007&t ipo=2. Acesso em: 21 mai. 2021.

BELÉM. Decreto Municipal n. 52.929, de 18 de abril de 2007. Regulamenta as tarifas de competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=52929&ano=2007&t ipo=2. Acesso em: 21 mai. 2021.

BELÉM. Decreto Municipal n. 52.930, de 18 de abril de 2007. Regulamenta o Cadastro de Atividades, Obras e Empreendimentos Impactantes do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=52930&ano=2007&t ipo=2. Acesso em: 21 mai. 2021.

BELÉM. Decreto Municipal n. 52.931, de 18 de abril de 2007. Regulamenta o Cadastro de Consultores Ambientais da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Belém. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=52931&ano=2007&t ipo=2. Acesso em: 21 mai. 2021.

BELÉM. Decreto Municipal n. 52.932, de 18 de abril de 2007. Disciplina o processo administrativo para apuração de infração administrativa ambiental. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=52932&ano=2007&t ipo=2. Acesso em: 21 mai. 2021.

BELÉM. Lei Orgânica do Município de Belém, 1990. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/paginas/lom.html>. Acesso em: 21 mai. 2021.

BELÉM. Lei Municipal n. 8.489, 29 de dezembro de 2005. Institui a Política e o Sistema de Meio Ambiente do Município de Belém e dá outras providências. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=8489&ano=2005&t ipo=1. Acesso em: 21 mai. 2021.

BELÉM. Lei Municipal n. 9.403, de 6 de setembro de 2018. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão, da Secretaria Municipal de Urbanismo e da Unidade Coordenadora do Programa e dá outras providências. Belém, 2018b. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=9403&ano=2018&tipo=1. Acesso em: 21 mai. 2021.

BELÉM. Lei Municipal n. 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Belém e dá outras providências. 2008. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=8655&ano=2008&tipo=1. Acesso em: 21 mai. 2021.

BELÉM. Lei Municipal n. 7.709, de 18 de maio de 1994. Lei do Patrimônio Histórico. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/segep/download/coletanea/PDF/n_urban_p/patr_hist.pdf. Acesso em 6 out. 2021.

BELÉM. Lei Complementar Municipal n. 02, de 19 de julho de 1999. Lei Complementar de Controle Urbanístico. Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano do Município de Belém e dá outras providências. 1999. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_legislacao/lccu.pdf?id_lei=724. Acesso em 28 dez. 2021.

BELÉM. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM. Edição eletrônica de 21 dezembro de 2020. Ano LXII, n. 14.144. Belém, 2020d. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/diario/painel>. Acesso em: 11 jan. 2022.

BELÉM. Câmara Municipal. Projeto de Lei n. 01/2020. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 02, de 19 de julho de 1999, que “Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município de Belém – L.C.C.U.”, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Proc.-883-2020-Nehemias-Valentim.pdf>. Acesso em 27 jan. 2022.

BELÉM. Câmara Municipal. Projeto de Lei n. 088/2020. Altera a Lei n. 7.709, de 18 de maio de 1994, que dispõe sobre a Preservação Histórica, Artística, Ambiental e Cultural do Município de Belém, e dá outras providências.

BELÉM. Câmara Municipal. Projeto de Lei n. 748/2021. Altera a Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências.”, e dá outras providências”. Disponível em <https://www.cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/Proc.-1029.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2022.

BIM, Eduardo Fortunato. Audiências públicas. 1. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neocolonial**: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. **Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 22 jan. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n. 140**, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 21 mai. 2021.

BENJAMIN, Antônio Hermes. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 83-156.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CASTELLÀ, Carola; PARÉS, Marc. Participação e qualidade democrática: uma proposta de critérios de qualidade. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise, v. 1. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

CASTRO, Edna. Mudanças no estuário amazônico pela ação antrópica e gerenciamento ambiental - Projeto MEGAM. In: **Conservação e desenvolvimento no estuário e litoral amazônicos**. ARÁGON, Luis E. (Org.). Belém: UFPA/NAEA, 2003, p. 125-146.

COLETTI, Roseli Nunes. A participação da sociedade civil em processos decisórios ambientais. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, v.6, n.1, jan./dez., p. 1-12. Disponível em: <https://gvaa.com.br/revista/index.php/RBGA/article/view/820>. Acesso em: 20 jan. 2022.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A EUROPA DAS NAÇÕES UNIDAS - CEENU. **Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Justiça Ambiental**. 1998. Disponível em: <https://unece.org/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2022.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL. **Acordo de Escazú, Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/1/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO PARÁ - COEMA/PA. **Resolução n. 120, de 28 de outubro de 2015**. Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local, de competência dos municípios, e dá outras providências. 2015. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2015/11/05/resolucao-coema-no-120-de-28-de-outubro-2015/>. Acesso em: 21 mai. 2021.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO PARÁ - COEMA/PA. **Resolução n. 162, de 2 de fevereiro de 2021**. Estabelece as atividades de impacto ambiental local, para fins de licenciamento ambiental, de competência dos municípios no âmbito do Estado do Pará, e dá outras providências. 2021a. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/25758>. Acesso em: 21 mai. 2021.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO PARÁ - COEMA/PA. **Resolução n. 163, de 18 de maio de 201**. Altera a Resolução n. 162, de 2 de fevereiro de 2021. 2021b. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/70675>. Acesso em: 23 out. 2021.

CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE BELÉM - CONSEMMA. **Resolução n. 002, de 26 de outubro de 2007**. Aprova a tabela de enquadramento de atividades potencialmente poluidoras, de fiscalização da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semma/site/?page_id=4444. Acesso em: 21 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre licenciamento ambiental. Disponível em:

<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 21 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução n. 494, de 2020**. Estabelece, em caráter excepcional e temporário, nos casos de licenciamento ambiental, a possibilidade de realização de audiência pública de forma remota, por meio da Rede Mundial de Computadores, durante o período da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Disponível em:

[https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=138737#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20494%2C%20DE%2011,Coronav%C3%ADrus%20\(COVID%2D19\)](https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=138737#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20494%2C%20DE%2011,Coronav%C3%ADrus%20(COVID%2D19).). Acesso em: 18 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução n. 01, de 23 de janeiro 1986**. Dispõe sobre impacto ambiental. Disponível em:

<http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução n. 06, de 24 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre a aprovação de modelos para publicação de pedidos de licenciamento. Disponível em:

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95506>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução n. 09, 1997**. Dispõe sobre audiência pública. Disponível em:

https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1987_Res_CONAMA_9.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES - CONCIDADES. **Resolução n. 25, de 18 de março de 2005**. Estabelece orientações e recomendações aos municípios brasileiros. Disponível em: [https://governo-](https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/129485/resolucao-25-05)

[sp.jusbrasil.com.br/legislacao/129485/resolucao-25-05](https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/129485/resolucao-25-05). Acesso em: 26 jan. 2022.

CORNWALL, Andrea; GAVENTA, John. Bridging the gap: citizenship, participation and accountability. **PLA Notes**, n. 40, fev. 2001, p. 32-35. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/242453114_Bridging_the_Gap_Citizenship_Participation_and_Accountability. Acesso em 30 dez. 2021.

COSTA, José Marcelo Ferreira. **Licenças urbanísticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Desenvolvimento urbano**. 1. ed., 5. reimp. Curitiba: Juruá, 2010.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Democracia urbana**. 1. ed. 1ª reimpr. Curitiba: Juruá: 2011.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro**: óbices e desafios. Curitiba: Juruá, 2012.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **O espaço na pós-modernidade**: a necessária releitura do planejamento e do ordenamento territorial nos espaços urbanos e rurais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes. A trajetória da participação pública em matéria urbano ambiental no sistema jurídico brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 3, p. 66-86, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39382/32503>. Acesso em: 5. jan. 2022.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FARIAS, Talden. **Competência administrativa ambiental**: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na Lei Complementar n. 140/2011. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco Fiorillo. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará**. Tese (doutorado). Universidade Federal do Pará. Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2014. Disponível em: www.theses.fr/2014PA131042.pdf. Acesso em: 14 dez. 2021.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL - FSM. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

FRANZONI, Júlia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da audiência pública à sala de audiências: a judicialização da política urbana. In: COSTADELLO, Ângela Cassia et al. (Orgs.). **Direito Administrativo, urbanístico e ambiental**: fronteiras e interfaces contemporâneas. Curitiba: CRV, 2017, p. 109-136.

FUNARI, Marcos Roberto; SOUZA, Motauri Ciochetti de. Inquérito civil e ajustamento de conduta: aspectos atuais. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação Civil Pública após 35 anos**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 113-136.

GARCEZ, Rochelle Jelinek. Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos (Org.). **Paisagem, natureza e direito**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, v. 2, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HERMANY, Ricardo. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). **Direitos sociais e**

políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 1.731-1.754.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente:** disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Classificação Nacional de Atividades Econômicas.** 2021. Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html?view=atividades>. Acesso em: 6 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Características da população e dos domicílios. In: **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Texto para discussão:** estudos de casos e casos exemplares – um aspecto da fundamentação de propostas de políticas públicas. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** Trad. Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

KRELL, Andreas. **Desenvolvimento sustentável às avessas nas praias de Maceió/AL:** a liberação de espigões pelo novo código de urbanismo e edificações. Maceió: EDUFAL, 2008.

LANGFORD, Malcolm. Judicialização dos direitos econômicos, sociais e culturais no âmbito nacional: uma análise socio-jurídica. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, n. 11, p. 99-133, 2009. Disponível em: www.conectas.org/pt/acoes/sur/edicao/11. Acesso em: 20 jan. 2022.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico:** condições e possibilidades da Constituição e do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LIMA, Davina Bernadete Oliveira. **A percepção dos agentes do mercado imobiliário sobre a preservação e a legislação do Centro Histórico de Belém.** 2015, p. 191. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano), Universidade da Amazônia. Belém, 2015. Disponível em: <http://www6.unama.br/mestrado/desenvolvimento/attachments/article/57/093-%20Centro%20Hist%C3%B3rico%20de%20Bel%C3%A9m%20-%20Davina%20Bernadete.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2021.

LIMA, Rubens Rodrigues; TOURINHO, Manoel Malheiros; COSTA, José Paulo Chaves. **Várzeas flúvio-marinhas da Amazônia brasileira:** características e possibilidades agropecuárias. Belém: FCAP, 2001.

LIMA, José Júlio; COSTA, Silvana Lima. Análise comparativa das leis urbanísticas municipais quanto à regulação da verticalização em Belém. In: **III Encontro da**

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (Anais). v. 1 São Paulo, 2014, p. 1-18. Disponível em: <https://docplayer.com.br/8133653-Analise-comparativa-das-leis-urbanisticas-municipais-quanto-a-regulacao-da-verticalizacao-em-belem.html>. Acesso em 10 mar. 2022.

LISBOA, Rose Suellen (Org.). **Guia de elaboração de trabalhos acadêmicos**. Belém: Biblioteca UFPA, 2017.

LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. **O município e a zona costeira urbana**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A pesquisa nas ciências sociais e no direito**. 1. ed. Belém: Cultura Brasil: UFPA/NAEA, 2018.

MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em Direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 357-389.

MACHADO, Maíra Rocha. Estudo de caso na pesquisa em Direito. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coords.). **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. 3. tir. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 311-333.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. 2. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**: projetos de pesquisa, pesquisa bibliográfica, teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos**: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MAÚES, Antonio Gomes Moreira. **Poder e democracia**: o pluralismo político na Constituição de 1988. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MENEGHETTI, Rayssa Rodrigues. **Audiências públicas virtuais nas ações coletivas**: formação participada do mérito processual. 1. ed. São Paulo: D'Plácido, 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Zona Costeira e Marinha**. 2016. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha>. Acesso em: 29 dez. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ - MP/PA. **Inquérito civil n. 000030-113/2018-MP2º PJ/MA/PC/HU**. 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém. Belém, 2018a. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/simpweb/index.jsf>. Acesso em 26 nov. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ - MP/PA. **Inquérito civil n. 000044-113/2018-MP3ºPJ/MA/PC/HU**. 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém. Belém, 2018b. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/simpweb/index.jsf>. Acesso em 26 nov. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ - MP/PA. **Inquérito civil n. 000280-151/2018 MP/PJ/DPP/MA**. 2ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa de Belém. Belém, 2018c. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/simpweb/index.jsf>. Acesso em 26 nov. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ - MP/PA. **Procedimento administrativo n. 000067-113/2020-MP2º PJ/MA/PC/HU**. 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém. Belém, 2020. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/simpweb/index.jsf>. Acesso em 26 nov. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF. **Inquérito civil n. 1.23.000.002750/2018-01**. 10º Ofício da Procuradoria da República no Estado do Pará. Belém, 2018.

MIRANDA, Luiz Bruner de; CASTRO, Belmiro Mendes de; KJERFVE, Bjorn. **Princípios de oceanografia física de estuários**. São Paulo: EDUSP, 2002.

NIEBUHR, Pedro. **Processo administrativo ambiental**: licenciamento e fiscalização ambiental. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

NIEBUHR, Pedro. Processos administrativos coletivos. In: BITTENCOURT NETO; MARRARA, Thiago (Coords.). **Processo administrativo brasileiro**: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de processo administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 241-262.

NIEBUHR, Pedro. **Processo administrativo ambiental**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA - OIDP. **Guía práctica para la evaluación de procesos participativos**. 2007. Disponível em: https://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_OIDPtrilingue_GUIA.pdf. Acesso em 09.06.2021.

OLIVEIRA, Celso Maran de et al. **Democracia participativa no direito urbanístico**. São Carlos: Edufscar, 2016.

OKADA, Alexandra. O que é cartografia cognitiva e por que mapear redes de conhecimento? In: **Cartografia Cognitiva**: Mapas do conhecimento para pesquisa, aprendizagem e formação docente. OKADA, Alexandra. Porto Cuiabá, Mato Grosso: KCM, 2008, p. 37-65.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO PARÁ - OAB/PA. Ofício n. 05/2020-CDUPU/OAB/PA. **Solicitação de audiência pública referente ao empreendimento sob averiguação no Ministério Público Estadual**. Procedimento administrativo n. 000030-113/2018, 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém. Belém, 29 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução n. 217 A III), 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 21 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo)**. 1972. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/posgraduacao/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declara%C3%A7%C3%A3o-da-Confer%C3%Aancia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração do Rio de Janeiro**. 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 21 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. **Carta Democrática Interamericana**. 2001. Disponível em: https://www.oas.org/pt/democratic-charter/pdf/demcharter_pt.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração do Milênio**. 2000. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/>. Acesso em: 21 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração de Quito (Nova Agenda Urbana)**. 2016. Disponível em: <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2022.

PARÁ. **Decreto estadual n. 687, de 15 de abril de 2020**. Declara estado de Calamidade Pública em todo o território do Estado do Pará em virtude da pandemia do Covid19. Disponível em: http://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/decreto_no_687.pdf. Acesso em: 21 mai. 2021.

PARÁ. IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO PARÁ - IOEPA. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Edição eletrônica de 29 de novembro de 2019, n. 34.046.

Disponível em:

https://www.ioepa.com.br/diarios/2019/11/29/2019.11.29.DOE_97.pdf. Acesso em 6 jan. 2022.

PARÁ. **Constituição Estadual de 1989**, de 5 de outubro de 1989. Disponível em:

<https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 22 dez. 2021.

PARÁ. **Lei Estadual n. 7.087, de 16 de janeiro de 2008**. Disponível em:

<http://www.abconline.org.br/homologacao/wp-content/uploads/2012/08/Lei-Estadual-7087-08-SEHIS-PA.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2021.

PARÁ. **Lei Estadual n. 9.064, de 25 de maio de 2020**. Institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro. Disponível em:

[https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/6556#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Estadual%20de%20Gerenciamento%20Costeiro%20\(PEGC%20FPA\)](https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/6556#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Estadual%20de%20Gerenciamento%20Costeiro%20(PEGC%20FPA).). Acesso em: 21 jan. 2022.

PEREIRA, Luci Cajueiro Carneiro. A zona costeira amazônica brasileira: limites e características. Simpósio Zona Costeira Amazônica. In: **59ª Reunião Anual da SBPC (Anais)**. Belém, julho 2007. Disponível em:

<http://www.sbpnet.org.br/livro/59ra/pdf/Luci.pdf>. Acesso em 16 ago. 2021.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, v. 1, n. 5, p. 447-452, set./out. 2002.

RABELLO, Sonia. Direito Urbanístico e Direito Administrativo: imbricação e interrelações. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro: UERJ, v. 1, n. 1, abr. 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/10492/8264>. Acesso em 19 jan. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

REGINATO, Andréa Depieri de A. Uma introdução à pesquisa documental. In: Machado, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 189-224.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 11-25.

ROCCO, Rogério. **Estudo de Impacto de Vizinhança**: instrumentos de garantia do direito às cidades sustentáveis. 2. tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2009.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. O futuro dos direitos humanos: do controle à simbiose. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 11, n. 20, p. 515-526, jun-dez/2014. Disponível em: www.conectas.org/pt/acoes/sur/edicao/20. Acesso em: 20 jan. 2022.

SACHS, Ignacy. Primeiras intervenções. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo (Orgs.). **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 21-41.

SALES, Tainah Simões. **Audiências públicas e democracia deliberativa no STF**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. **Licença urbanística**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10 ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SAULE JÚNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela. Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 3, p. 1466-1494. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43832/0>. Acesso em 10 mar. 2022.

SERPA, Angelo. Segregação, território e espaço público na cidade contemporânea. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Orgs.). **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013, p. 169-188.

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. **Direito de construir**: perfil constitucional e restrições – a função social em conflito com o direito de propriedade. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em processos judiciais. In: **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 275-320.

SOUZA FILHO, Pedro Walfir Martins; MAÂMAR, El-Robrini. Morfologia, processos de sedimentação e litofácies dos ambientes morfo-sedimentares da planície costeira bragantina, nordeste do Pará, Brasil. **Revista Geonomos**, v. 4, n. 2, 1996, p. 1-16. Disponível em: <http://www.igc.ufmg.br/portaldeperiodicos/index.php/geonomos/issu/view/28>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU. **Nota Técnica n. 493/2020-MP**. Requerimento de regularização de imóvel urbano por Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia, processo administrativo n. 04957.000769/2019-06. Belém, 2020.

SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU. **Certidões e dados cadastrais de imóveis da União administrados pela SPU**. 2021. Disponível em: <http://sistema.patrimoniode todos.gov.br/#/conteudo/22>. Acesso em: 30 nov. 2021.

STRUCHEL, Andrea Cristina de Oliveira. **Licenciamento ambiental municipal**. São Paulo: Oficina de Textos, 2016.

TRAPERO, Juan Jesús. Aspectos urbanísticos de la protección del territorio litoral. **Revista de Derecho Urbanístico**, n. 117, Madrid, Montecorvo, mar./abr. 1990, p. 53-64.

TREINTA, Fernanda Tavares et al. **Metodologia de pesquisa bibliográfica com a utilização de método multicritério de apoio à decisão**. Production. São Paulo, v. 24, n. 3, p. 508-520, set. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132014000300002. Acesso em 18 dez. 2018.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ - TJ/PA. **Processo n. 0004940-60.2013.8.14.031** (autos físicos). Ação Cautelar Inominada. 10ª Vara Cível de Belém. Belém, 2013.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ - TJ/PA. **Processo n. 0826676-91.2019.8.14.0301** (processo eletrônico). Ação de Improbidade Administrativa. 2ª Vara de Fazenda de Belém. Belém, 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ - TJ/PA. **Processo n. 0812220-68.2021.8.14.0301** (processo eletrônico). Ação Civil Pública. 2ª Vara de Fazenda de Belém. Belém, 2021a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ - TJ/PA. **Processo n. 0841448-88.2021.8.14.0301** (processo eletrônico). Mandado de Segurança. 2ª Vara de Fazenda de Belém. Belém, 2021b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ - TJ/PA. **Processo n. 0808279-43.2021.814.0000**. Agravo de Instrumento em Mandado de Segurança (processo eletrônico). 1ª Turma de Direito Público. Belém, 2021c.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: **XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (Anais)**. v. 14, mai. 2011. Rio de Janeiro, 2011.

VIEIRA, Debora; GOÉS, Gisele Santos Fernandes; MARANHÃO, Ney. Lei da Ação Civil Pública: termo de ajustamento em matéria trabalhista e participação da coletividade. In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação Civil Pública após 35 anos**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 85-112.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Crísthian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Tradução: Daniel Bueno. Revisão técnica: Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso, 2016.

**APÊNDICE A - TRECHOS DE ATAS DAS REUNIÕES REALIZADAS NOS
INQUÉRITOS CIVIS ESTADUAIS**

(Continua)

Ato	Data	Argumento	Manifestante
Reunião conjunta entre 2ª e a 3ª Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	31/08/2018	1 “[...] Que a empresa já tinha um parecer aprovativo da FUMBEL (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante n. 1 da SEURB
		2 “[...] Que chegou projeto na SEURB com parecer já aprovado da FUMBEL” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante n. 2 da SEURB
		3 “[...] Que a lei diz que o gabarito é 7 metros e a FUMBEL diz que está passando um pouco. Que quando veem está quase o dobro. Que questiona se a FUMBEL tem autorização para ultrapassar o que prevê a lei” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do MP-PA (2ªPJ/MAPCHU)
		4 “[...] Que o gabarito tem influência direta na parte ambiental, em relação a sombreamento e ventilação. Que o relatório menciona que não tem mas teria impacto. Que foram concedidas duas licenças juntas. Que são mencionadas 3 áreas diferentes em parecer da CAP, da FUMBEL e da SEURB” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do MP-PA (GATI)
		5 “[...] Que em relação ao gabarito não é desprezível a diferença verificada. Que não é uma tolerância razoável. Que dificilmente o desnível provoque toda a diferença apresentada. Que em relação ao zoneamento da área, a percepção é de que não deveria ser estimulada a atividade executada. Que a área é de interesse ambiental e turístico. Que, como diz o nome, é um atacado, que irá dinamizar o comércio, inclusive o trânsito. [...] Que na legislação o EIV é exigido corretamente, que não é apenas um estudo. [...] Que a CAP só tem razão de existir se o EIV não for limitado. Que precisam alterar esse entendimento. Que a natureza do EIV não é limitada à SEMMA” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
		6 “[...] Que não foi realizada nenhuma audiência pública sobre o empreendimento” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do MP-PA (2ªPJ/MAPCHU)
		7 “[...] Que mudar o procedimento esbarra na estrutura das Secretarias; que a CAP foi feita como central de análise de projetos; que entendem alteração no procedimento de licenciamentos” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante da SEMMA

(Continuação)

Ato	Data	Argumento	Manifestante
Reunião conjunta entre 2ª e a 3ª Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	05/09/2018	8 “[...] Que a FUMBEL afirmou, inicialmente, que o projeto não seria aprovado, pois o gabarito legal é de 7 metros. [...] Que após a análise da empresa, concluiu-se que o gabarito mínimo, para a viabilidade do empreendimento, seria de 7,55 metros. [...] Que a LP e a LI precisam constar no alvará da SEURB, caso contrário este não é expedido; Que apresenta cópia do pedido de publicação do licenciamento da SEMMA [...]” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do empreendedor
		9 “[...] Que no documento apresentado existe a solicitação da publicação, mas não a prova de que foi publicado” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do MP-PA (2ªPJ/MAPCHU)
		10 “[...] Que foi verificado possíveis procedimentos equivocados adotados pela Prefeitura. Que o licenciamento da CAP deveria ser unificado, mas não é o que se verifica na prática” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
Reunião conjunta entre 2ª e a 3ª Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	14/09/2018	11 “[...] Questões referentes ao patrimônio histórico, como gabarito executado, acima dos limites normativos; Que tais limites não são estabelecidos aleatoriamente e existem para organizar a cidade e dar qualidade de vida às pessoas; Que a obediência aos parâmetros possui um aspecto pedagógico e social; Além de outras questões, como: o impacto de trânsito, impacto na dinâmica do Hospital do entorno, o qual não foi tratado no Estudo de Impacto de Vizinhança; discrepância em relação à dimensão do terreno; problemas procedimentais, divergências nas decisões de sequência e dispensa de certos dados do estudo, que podem trazer um resultado que gere problemas para sociedade e prejuízos à própria empresa; Que o Ministério Público não pode dispor do interesse público” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
Reunião conjunta entre 2ª e a 3ª Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	25/10/2018	12 “[...] Que na eventual assinatura de acordo, o MP não pode transigir do direito, apenas do modo de fazer, prazos e forma de cumprimento; Que o Poder Público municipal deve participar do processo, pois deve dizer qual o parâmetro a ser obedecido; Que existem aspectos a serem esclarecidos em relação à patrimonialidade da área, por exemplo; Que seriam cerca de 31 mil m² de área legalizada, mas que existe outra área ocupada, com 47 mil m²” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)

(Continuação)

Ato	Data	Argumento	Manifestante
Reunião conjunta entre 2ª e a 3ª Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	25/10/2018	<p>13 “[...] Que em termos de adequabilidade do processo, identificaram falhas da PMB, além da atitude dos empreendedores; Que a FUMBEL ultrapassou o gabarito em 2,5 metros; Que não existe instrumento que preveja essa flexibilidade e, ainda assim, na estrutura efetivamente levantada o gabarito alcançou 12,55 metros; [...] Que outro aspecto do procedimento também foi violado, com dispensa pela SEMMA de aspectos do estudo de impacto de vizinhança” (MP-PA, 2018a, não paginado).</p>	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
		<p>14 “[...] Que deveriam ter sido analisadas as atividades já existentes; a questão sobre a propriedade da área; Que a ZAU 7, naquele setor III, tem proteção especial ambiental, pois é parte da zona de orla; Que a orla é urbanizada mas há uma consideração ambiental e urbanística, bem como de patrimônio histórico; Que o EIV deveria apresentar uma discussão pública, para discutir se poderia de fato o empreendimento ter sido instalado na área; Que há indicadores que apontam o contrário; Que a decisão da FUMBEL e SEURB não foram adequadas, bem como o memorial aprovado pela SEMOB, resultaram no cancelamento das licenças; [...] Que a CAP existe para evitar trabalho e problemas no licenciamento; Que a análise integrada faz com que decisões sejam tomadas de forma adequada” (MP-PA, 2018a, não paginado).</p>	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
		<p>15 “[...] Que pediram informações à PMB e apresentaram informações segmentadas, fragmentadas; Que se o impacto é para ser analisado em diversas Secretarias, devem apresentar. Que se há uma racionalidade na decisão original, não foi demonstrada. Que não concluíram ainda se a PMB tomou decisão sem fundamento” (MP-PA, 2018a, não paginado).</p>	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
		<p>16 “[...]” Que pareceu um erro de procedimento da PMB; Que a empresa está sendo penalizada pelo erro nas Secretarias. [...] Que fizeram o procedimento do licenciamento em todas as lojas de Belém; Que foi o mesmo trâmite; Que o procedimento é usual; [...] Que a área é aforamento e um acréscimo [sic] de marinha; Que a obra da orla foi comendo uns pedaços e precisam adequar as dimensões na SPU, para ficar com a metragem correta” (MP-PA, 2018a, não paginado).</p>	Representante do empreendedor

(Continuação)

Ato	Data	Argumento	Manifestante
Reunião conjunta entre 2ª e a 3ª Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	25/10/2018	17 “[...] Que como técnico, mesmo com aprovações municipais, devem ser analisadas autorizações previstas em lei para cada zoneamento; Que se fizer, mesmo autorizado, deve saber o risco ao executar” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
		18 “[...] Que a partir dos encaminhamentos com a PMB será alterado o modo de licenciamento; Que feito acordo com as Secretarias, fariam um termo de referência e, após, reuniria com a empresa para análise” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
Reunião conjunta entre 2ª e a 3ª Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	26/10/2018	19 “[...] Que o licenciamento anterior separado foi substituído para alcançar racionalidade e não ter decisões contraditórias; Que está dentro do planejamento da PJ propor a discussão pública do modo de licenciamento do município; Que não podem alegar que a PMB autorizou, que ela será responsabilizada” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
Reunião na 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	1º/11/2018	20 “[...] Que a CAP (Central de Análise de Projetos do município de Belém) vem errando em vários procedimentos, como neste caso [...], em muitos momentos ou etapas do procedimento e não obedeceu sua própria lógica, que é a de dar racionalidade ao processo de licenciamento; que tal lógica é a de promover análise integrada dos projetos ou atividades evitando-se a segmentação ou fragmentação dessas análises dentro dos vários órgãos licenciadores, em busca de uma coerência de decisão a partir do procedimento; que neste caso houve uma série de licenciamentos, em vários órgãos, que não foram conjugados, concatenados, alinhados e chegaram a resultados diferentes, sem controle posterior. [...] Que além do erro procedimental, a CAP não cobrou um estudo ambiental completo, elaboração do estudo de impacto de vizinhança; que não houve um estudo efetivo do impacto da obra no local, que poderia ter substituído as irregularidades do próprio procedimento, como foi feito; Que a norma municipal requer, obrigatoriamente, o estudo de impacto de vizinhança; que o estudo de impacto de vizinhança apontaria que na zona de orla deve ser preservado o aspecto paisagístico, dentre outros [...]” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)

(Continuação)

Ato	Data	Argumento	Manifestante
Reunião na 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	1º/11/2018	<p>21 “[...] É necessário que possamos tomar a decisão com a liberdade de questionar, inclusive, se há necessidade real de instalação desse projeto naquela região da cidade, naquele setor específico; que o interesse do mercado, em abstrato, não pode ser o único critério de avaliação; que a atividade econômica é livre, mas no caso em tela deve atender também ao interesse da cidade, expressos no seu planejamento público e normativo; em resumo, que ainda que se chegue à conclusão e identificação do interesse da cidade no investimento, questiona-se se seria naquele local; isso pode ser identificado pelo projeto de cidade que é estabelecido pelo Plano Diretor; que essa decisão também passa pela percepção dos cidadãos sobre o que almejam do espaço que habitam, isso atualiza a norma” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
		<p>22 “[...] Que agora o momento é de partir ‘do zero’, retomando o procedimento desde o início; questiona qual seria o termo de referência e seus elementos, não pode ser um termo genérico, pois ele deve se adequar à área territorial, ao zoneamento e ao tipo de empreendimento; que nenhum cidadão pode alegar desconhecimento da lei, e especialmente os profissionais responsáveis, arquitetos e engenheiros” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
		<p>23 “[...] Que é necessário definir o procedimento de análise; questiona qual é o procedimento da CAP; que já ocorreu reunião com a PGM e foi solicitado auxílio nesse sentido, em definir claramente quais as etapas desse procedimento na CAP” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
		<p>24 “[...] Que o problema é que não há um procedimento padrão unificado; que cada secretaria determina como e quando ocorre a sua análise e quais requisitos; que a integração é mais física, por comporem o mesmo espaço, e não de procedimento” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	Representante n. 1 da SEMMA
		<p>25 “[...] Que, quando o empreendedor dá entrada no projeto de licenciamento na CAP, ele deve passar pelas Secretarias envolvidas; [...] Que a SEMMA está buscando corrigir esse procedimento, pois muitos procedimentos não passam pelo setor jurídico da SEMMA” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	Representante n. 2 da SEMMA

(Continuação)

Ato	Data	Argumento	Manifestante
Reunião na 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	1º/11/2018	<p>26 “[...] Que deve ser evitado o retrabalho; que além do procedimento, é preciso definir documentos condizentes, como as formas de decisão que serão tomadas; que não pode haver uma norma procedimental para cada caso; que, a partir da práxis, é preciso avançar para a definição do procedimento; que já foram definidos os pressupostos, pelo decreto; que o empreendedor não deve chegar na CAP com o projeto pronto, mas como uma ideia, para uma análise prévia de viabilidade” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
		<p>27 “[...] Que a norma de criação da CAP descreve quais são os empreendimentos com risco de gerarem grandes impactos; que havia muita demora no procedimento separado; que a CAP foi uma tentativa de otimizar o procedimento para o Município e para o empreendedor. [...] Que é dada entrada no projeto já com os documentos; que é emitida uma nota listando o que é necessário apresentar para análise de cada Secretaria; que após a entrega dos documentos solicitados e análise dos diversos técnicos, é emitido o Alvará; que o decreto de 2015 [sic] não discrimina o procedimento. [...] Que houve resistência de algumas Secretarias em deslocar técnicos para trabalhar exclusivamente para a CAP; que, após a reunião dos órgãos, foi feita a minuta do Regimento Interno, que ainda não foi aprovado; que, após a aprovação, haveria no site da Prefeitura uma paleta da CAP, descrevendo os pressupostos e requisitos mínimos para cada tipo de projeto; que ainda não foi implantado devido à demanda de serviços” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	Representante da SEURB
		<p>28 “[...] Que antigamente o processo se iniciava na SEURB e ela mandava ouvir as outras Secretarias; que a ideia da CAP foi evitar que o procedimento ficasse centralizado na SEURB, com prejuízo na qualidade da decisão; que a ideia foi reunir técnicos de várias áreas, de todos os órgãos; que a CAP analisa o projeto em múltiplos aspectos ao mesmo tempo” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	Representante n. 1 da PGM

(Continuação)

Ato	Data	Argumento	Manifestante
Reunião na 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	1º/11/2018	29 “[...] Que o empreendedor informou que o parecer da FUMBEL justificou o início das obras, pois que autorizou a construção do empreendimento naquela área; que o parecer da FUMBEL deveria ter sido discutido com os outros órgãos” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante do MP-PA (2ªPJ/MAPCHU)
Reunião na 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	1º/11/2018	30 “[...] Que seria interessante colocar o termo de referência em debate público, mesmo para a CAP não assumir sozinha a responsabilidade pela autorização do projeto, especialmente em casos mais difíceis, aumentando a qualidade da análise. [...] Que é importante que o município atinja a capacidade do licenciamento conjunto e isso só será possível no momento que o procedimento for bem definido. [...] Que o objetivo da eventual consulta pública é permitir, de fato, uma percepção por parte de um número considerável de pessoas, que não poderia ser aferido de outra forma” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
		31 “[...] Que a CAP se atém à análise do projeto, mas que ela não produz o ato administrativo; que é feito pelas Secretarias, de forma separada; que a CAP apenas realiza a análise e isso gera dificuldade” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante da SEURB
		32 “[...] Que isso coloca o órgão que assina em situação difícil, pois deve validar um projeto com base na análise exclusiva da CAP; que a PGM sente falta da figura de um coordenador da CAP, para centralizar a atuação e a troca de informações” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante n. 2 da PGM
		33 “[...] Que, antes da CAP, havia reclamação da falta de oitiva de outros órgãos pela SEURB; que a SEURB passou a se manifestar somente após a palavra dos outros órgãos envolvidos; que a pressão sobre o órgão licenciador seria aliviada no momento do licenciamento conjunto” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante da SEGEP
		34 “[...] Que os termos de referência, quando publicados, disponibilizados para consulta pública, possibilitam que o empreendedor possa analisar a viabilidade do projeto que pretende apresentar; que o termo de referência pode ter função pedagógica” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Pará - CAU/PA n. 1

(Continuação)

Ato	Data	Argumento	Manifestante
<p>Reunião na 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém</p>	<p>09/11/2018</p>	<p>35 “[...] Que a CAP está sendo tratada tão somente como uma câmara técnica; Que essa não é a natureza correta; Que os processos que tem conflito devem ser resolvidos perante o conselho deliberativo, não o grupo técnico; Que quem decide não é o Diretor ou Secretário da SEURB, mas sim o conselho deliberativo; Que, se o conselho entender necessário, pode solicitar diligências, a fim de chegar a uma decisão coesa, aplicável ao caso concreto” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	<p>Representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Pará - CAU/PA n. 1</p>
<p>Reunião na 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém</p>	<p>09/11/2018</p>	<p>36 “[...] Que o EIV é a pedra angular do procedimento em debate; [...] Que cita exemplos de projetos de grande impacto elencados no art. 187 como aqueles que servem de referência; Que, assim, esse rol é exemplificativo; [...] Que tudo deve ser posto na balança para se avaliar se, de fato, a sociedade pode arcar com certos custos que exacerbam, extrapolam; Que existem impactos não mitigáveis e que a sociedade pode optar por suportar, mediante uma medida compensatória; [...] Que a divisão de tarefas tradicional, expressa nas estruturas atuais de secretarias e órgãos, acompanha um processo mais antigo de produção do conhecimento, que criou as especializações; [...] acontece que a decisão, para ser feita com qualidade, não pode ser feita de forma separada, fragmentada; [...] Que análise, assim, não poderá ser finalizada nos diversos órgãos do Poder Público, antes que a análise conjunta e integrada seja finalizada; Que, assim, o empreendedor deverá procurar a CAP, receber as exigências, retornar com os documentos necessários e estes devem ser compartilhados no âmbito da CAP e dos órgãos envolvidos, ao mesmo tempo para análise simultânea; Que finalizada a análise por todos os órgãos, o procedimento deve retornar para a CAP, para ser integralizada e, aí sim, emanar a decisão final. Que a CAP não é somente a Câmara Técnica nem somente o secretário executivo, tampouco a reunião de todas as secretarias num espaço físico; Que é uma instância integralizadora que serve para organizar e racionalizar o procedimento na Municipalidade” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	<p>Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)</p>

(Continuação)

Ato	Data	Argumento	Manifestante
Reunião na 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém		<p>37 “[...] Que os atos administrativos finais ficam a cargo das Secretarias; Que a CAP foi pensada como uma estrutura própria, mas teve que ser instalada na SEURB por questão orçamentária; Que utiliza o protocolo da SEURB, o que gera certos problemas; Que isso retira certa liberdade de atuação da CAP; Que o Secretariado deliberativo seria a reunião de todos os secretários; Que a CAP ficou restrita à Câmara Técnica; Que tem um protocolo funcional; [...] Que deveria ser uma análise integrada; Que a CAP utiliza o termo de referência da SEMMA para EIV e solicita estudos ambientais requeridos pelo Estatuto da Cidade; Que o parecer final é da SEMMA; [...] Que não existe ainda um requerimento padrão; Que o interessado preenche os requerimentos de cada secretaria e os apresenta em conjunto; [...] Que o ato administrativo final seria o alvará de obra; Que não se fala em licença prévia; Que o alvará requer a licença de instalação; Que o processo é demorado; Que o EIV também requer um tempo considerável” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	Representante da SEMMA
	09/11/2018	<p>38 “[...] Que o trabalho é, em resumo, definir como regulamentar a análise de projetos de significativo impacto; Que os instrumentos podem variar entre EIA e EIV, dentre outros; Que, rigorosamente, não seria necessária a criação de uma instância, bastando o procedimento; [...] Que a institucionalidade deve se moldar ao procedimento; [...] Que o procedimento deve ser montado pela perspectiva da Administração Pública, em geral, não somente da CAP; [...] Que o prazo para análise no procedimento não pode ser iniciado quando o projeto é apresentado incompleto; Que o empreendedor deve iniciar, preliminarmente, uma consulta, independentemente dos documentos apresentados; Que receberá então um termo de referência; somente após, com as informações completas, deve-se iniciar o processo; Que a consulta funciona como uma triagem; [...] Que deve haver uma etapa informativa (consulta preliminar), após uma etapa de triagem (termo de referência e avaliação documental, sem parecer técnico) e então a etapa de deliberação, somente esta com o devido prazo de 60 dias ou outro que for determinado” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)

(Continuação)

Ato	Data	Argumento	Manifestante
Reunião na 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	04/12/2018	39 “[...] Que o que predomina na área são construções sem afastamento, e isso é o que garante o aspecto morfológico de conservação; Que não é por não ter nada construído que poderia construir qualquer coisa; Que pela zona o projeto, na perspectiva arquitetônica, está equivocado; Que não cumprem com a seção transversal; Que o quadro da lei expressa adequações morfológicas para não destoar do conjunto; Que os números dos modelos desenham a cidade” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Pará - CAU/PA n. 2
		40 “[...] Que tudo será reanalisado; Que se foram entrar no mérito da morfologia, o empreendimento terá de ir embora; Que devem decidir de que forma irão trabalhar; Que serão obrigados a indeferir o processo; Que devem avaliar se irão flexibilizar ou seguir a lei” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante da SEURB n. 1
		41 “[...] Que com a revisão do PD precisam verificar essas questões, pois estão presos às previsões legais; Que a legislação não prevê tamanho máximo de empreendimento, e por isso não tem como enquadrar o projeto [...] como médio ou grande porte” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante da SEURB n. 2
Reunião conjunta entre 2ª e a 3ª Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	20/02/2019	42 “[...] Que disseram que irão entrevistar a vizinhança em campo; Que a partir disso analisariam os impactos e o que gostariam que fosse mitigado; Que trabalham com psicólogos e assistentes sociais; [...] Que são duas coisas distintas a obra e os estudos; Que estão fazendo sua parte mas não querem perder o investimento” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante do empreendedor
		43 “[...] Que a área é de recuperação paisagística do patrimônio histórico; Que o fundamento da FUMBEL foi totalmente irregular, e deveria considerar os prédios e dimensões de patrimônio do entorno; Que talvez não seja impossível a loja no local, mas houve uma invasão sem considerar; Que foi apresentado um projeto totalmente descompromissado com a referência da área; [...] Que o EIV não é mera formalidade, e sim ajuda o empreendedor a tomar uma decisão de forma segura; Que o empreendedor não considerou a área e trouxe um projeto totalmente distorcido; Que a capital é problemática em vários aspectos urbanísticos” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)

(Continuação)

Ato	Data	Argumento	Manifestante
Reunião na 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	10/12/2018	<p>44 “[...] Que todo o licenciamento anterior não terá validade, começará do zero; Que uma parte dos estudos feitos pode ser aproveitada; Que a atividade não é totalmente perdida, mas formalmente será iniciado do zero; [...] Que um erro grave constatado foi que a licença foi solicitada no nome da proprietária anterior; [...] Que legalmente isso está errado; Que o Órgão licencia com compromissos; Que a licença sai com a obrigação do atual proprietário, que a licença é algo para o futuro; Que as licenças saíram no nome do vendedor” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
		<p>45 “[...] Que este é o procedimento o adotado por todas as empresas atualmente; Que só assinam o contrato para compra do imóvel a partir de exigências como alvará de todos os Órgãos; Que até a liberação pela PMB era assim; Que quem vai vender só tem a certeza após liberação dos alvarás; Que o vendedor é quem tem que tirar os alvarás; Que essa era uma prática na PMB; Que só pagaram quando saiu o alvará; Que essa é uma prática e tem que ser revista na PMB; [...] Que não aproveitam o que foi feito anteriormente; Que quando tem alvará de construção pagam; Que quem vai comprar não quer correr risco, é uma condicionante da venda; [...] Que isso é uma prática; Que não tem lógica comprar e depois licenciar e ficar com o imóvel parado; Que precisa tirar o alvará para atividade de supermercado; Que com o alvará de construção autorizado mudaram a titulação do alvará e é transferida a responsabilidade; [...] Que era uma prática no mercado que as empresas não assumam risco de o negócio não dar certo; Que compraram com todos os alvarás e depois surgiu o questionamento; Que o procedimento do licenciamento é um problema do vendedor também; [...] Que precisam saber se será viável financeiramente; Que estavam preparados a adequar a obra, mas recomeçar o processo sob essa nova ótica, não sabem se irão ficar com a obra; Que com 7 metros não irão ficar com a obra; [...] Que pleiteiam adequar a 9,50 metros que é o que está no alvará; [...]Que a partir das correções, podem adequar a obra a partir do TR e seguem com licenciamento” (MP-PA, 2018b, não paginado).</p>	Representante do empreendedor

(Conclusão)

Ato	Data	Argumento	Manifestante
Reunião conjunta entre 2ª e a 3ª Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo de Belém	20/11/2018	46 “[...] Que o licenciamento é único, e não pode ser separada a análise da SEMMA e SEURB, cada Secretaria exigindo índice diferente; Que destaca o TR do Estudo de Impacto de Vizinhança; Que a FUMBEL alegou que a área é de “renovação”; Que desconsidera o Hospital da Marinha; Que os estudos devem ser feitos na área como um todo, não do empreendimento; Que a FUMBEL se conforma com a violação sistemática na área, no lugar de recuperar; Que precisam analisar o TR e o regulamento; Que questiona percepções sobre elementos do Plano Diretor que não estão constando no documento” (MP-PA, 2018b, não paginado).	Representante do MP-PA (3ªPJ/MAPCHU)
Memória de Reunião n. 112/2020, do Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar do MP-PA	09/07/2020	47 “[...] Presidente da FUMBEL informou que o Parecer inicial, que aprovou o gabarito de 9,5m deverá ser mantido pela Fundação; [...] Presidente da FUMBEL afirmou que o gabarito foi flexibilizado, à época, por uma questão de razoabilidade, considerando as dimensões necessárias para a estrutura da cobertura, que abrigaria dutos de ar condicionado [...]” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do GATI, rememorando argumentos suscitados por participantes da reunião.
		48 “[...] O Procurador Geral do Município, [...] ponderou que é preciso uma análise técnica, avaliando se o gabarito de 9,50m, mesmo extrapolando o limite legal, implica em danos ambientais; que inicialmente deveria ser feita proposta para o empreendedor executar o rebaixamento para os 9,50m e pagar a compensação” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do GATI, rememorando argumentos suscitados por participantes da reunião.
		49 “[...] Outro tema [...] foi a realização de audiência pública recomendado pelo setor jurídico da SEMMA e pela PGM; que no fim de 2019 o empreendedor realizou reunião pública, porém sem a presença do poder público e do MP; que não tem validade como audiência pública; que com a pandemia não há como realizar tal audiência. [...] PGM suscitou se seria possível realizar uma consulta pública, considerando o estado de calamidade da pandemia; e ressaltou que o não cumprimento dessa participação social exigida na lei seria um ponto de vulnerabilidade jurídica para a formalização do acordo” (MP-PA, 2018a, não paginado).	Representante do GATI, rememorando argumentos suscitados por participantes da reunião.

Fonte: Elaboração própria (2021).