

Direito à cidade, licenciamento urbanístico-ambiental e a sustentabilidade nas licitações para contratação pública em tempos de emergência climática

Marcia Cristina Ever de Almeida

Advogada. Pós-Graduada em Processo Civil pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM/NUMA/UFGA). Foi presidenta da Comissão Estadual de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB-PA (Triênio 2022-2024). Membro da Comissão Temporária OAB COP 30 (2024), do IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, da LACLIAM – Latin American Climate Lawyers Initiative for Mobilizing Action, da RAC – Rede Amazonianas pelo Clima, do Grupo de Estudo em Direito Ecológico e Urbanístico do PPDMU/UNAMA e do Grupo de Estudos Diversidade Socioagroambiental na Amazônia – GEDAF do NUMA/UFGA. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7392-3663>.

Andréa Silva de Melo

Mestranda em Antropologia do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Pará (PPGSA/UFGA). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas do Trabalho (GEPT/UFGA) desde 2021 e do Grupo de Estudos e Pesquisas Antropologias do Trabalho, Memórias, Cidades e Interseccionalidades (GATI/UFGA) desde 2022. Graduada em Direito pela Universidade da Amazônia – UNAMA (2013). Foi membro da Comissão das Mulheres e Advogadas da OAB/PA (2016-2024), da Comissão de Defesa e Promoção da Igualdade Étnico-Racial da OAB/PA (2022-2024) e da Comissão Temporária OAB COP 30 (2024). É advogada e associada do Instituto Política Por.De.Para Mulheres situado em Curitiba/PR. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-8744-2807>.

Maria Claudia Bentes Albuquerque

Doutora em Direito (UFGA). Advogada. Professora e pesquisadora da Universidade da Amazônia (UNAMA), com atuação na Graduação em Direito, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano (PPDMU) e no Programa de Iniciação Científica – PIC (Coordenadora Institucional). Foi Presidente da Comissão Estadual de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB-PA nos triênios 2016-2018 e 2019-2021. Foi membro da Comissão Especial de Direito Urbanístico do Conselho Federal da OAB no triênio 2019-2021. No triênio 2022-2024 foi Vice-Presidente da Comissão Estadual de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB-PA. Associada ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), desde 2017. Membro do Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos (IBEROJUR), desde 2023 (área científica do Direito Ambiental) e integrante da Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS). É Líder do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Urbano Sustentável na Amazônia – GP DUSA. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2796-3486>.

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a relação entre o regime jurídico das licitações e o licenciamento urbanístico-ambiental diante dos desafios impostos pela emergência climática, discutindo suas implicações para a efetivação do direito à cidade sustentável. Discute-se a incorporação da dimensão climática nos atos administrativos relacionados às licitações e ao licenciamento urbanístico-ambiental de obras e empreendimentos públicos, utilizando-se como exemplos concretos as obras públicas executadas na cidade de Belém (PA), no contexto preparatório para a COP 30 realizada em novembro de 2025. Busca-se responder a seguinte pergunta: De que forma a articulação entre o regime jurídico das licitações e do licenciamento urbanístico-ambiental pode contribuir para a incorporação da dimensão climática nos atos administrativos e para a efetivação do direito à cidade sustentável, diante dos desafios impostos pela emergência climática nos espaços urbanos brasileiros? Quanto à metodologia, a pesquisa é bibliográfica e documental, tem abordagem qualitativa e caráter analítico-descritivo. Os resultados apontam que a articulação entre licitações públicas e licenciamento urbanístico-ambiental foi incipiente e, na experiência de Belém (PA), no período pré-COP 30, desconsidera, em grande parte, a dimensão climática. Conclui-se que integrar esses instrumentos é essencial para promover sustentabilidade, justiça climática e proteção efetiva das populações vulneráveis nas cidades brasileiras.

Palavras-chave: Direito à cidade. Licenciamento ambiental. Licitações. Emergência climática. Sustentabilidade.

Sumário: 1 Introdução – 2 Metodologia – 3 O direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à cidade sustentável: interfaces ambientais, urbanísticas e administrativas – 4 A sustentabilidade nos procedimentos administrativos licitatórios – 5 Obras e empreendimentos públicos em Belém (PA), no período pré-COP 30 – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A emergência climática impõe novos desafios à governança pública, exigindo respostas mais efetivas e articuladas entre mecanismos de estratégia e controle para avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão ambiental em espaços urbanos, de modo que a implementação de políticas públicas se alinhe aos interesses da coletividade, aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris (2015) e às metas previstas na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC).

O cumprimento das metas estabelecidas pelo Acordo de Paris (2015), cuja principal finalidade é conter o aumento da temperatura média global em até 1,5°C até o final do século XXI, requer uma redução expressiva, próxima a 50%, das emissões de gases de efeito estufa, de modo a viabilizar a neutralidade de carbono até 2050.

Para enfrentar tais desafios, torna-se imprescindível promover transformações estruturais de natureza política, econômica e sociocultural. Isso demanda o fortalecimento de arranjos institucionais colaborativos e intersetoriais, capazes de integrar, de forma coordenada, os entes estatais, o setor produtivo, a sociedade civil organizada e os cidadãos. Tais arranjos devem estar alicerçados em uma governança pública pautada pela participação democrática, assegurando espaços efetivos de deliberação nos processos de formulação, execução e monitoramento das políticas ambientais, urbanas e climáticas.

O município emerge como locus privilegiado para a implementação de políticas públicas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas por ser a instância governamental mais próxima da população e onde os impactos das mudanças climáticas se manifestam com maior força, de forma direta e concreta, afetando a infraestrutura urbana, os ecossistemas locais e a qualidade de vida humana.

Além disso, é no âmbito municipal que se implementam importantes decisões de planejamento urbano e gestão ambiental, todas com forte influência sobre as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e a vulnerabilidade socioambiental. Essa posição permite que os governos locais desempenhem um papel relevante na articulação de ações intersetoriais e na promoção de políticas eficazes, alinhadas às diretrizes nacionais e aos compromissos internacionais de enfrentamento da crise climática.

A fragilidade da governança pública no nível municipal representa um risco para a efetividade das agendas climáticas local e nacional, pois pode enfraquecer o exercício do direito à participação pública e limitar o controle social sobre a implementação das metas climáticas. Tal fragilidade afeta não somente a fiscalização da destinação de recursos públicos e o acompanhamento das medidas de realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 11 e n. 13, da Agenda 2030, mas também a avaliação dos impactos socioambientais das intervenções urbanas.

Os regimes jurídicos do licenciamento urbanístico, do licenciamento ambiental e das licitações, conquanto consolidados na prática administrativa brasileira, em geral operam de forma fragmentada e sem a devida incorporação da dimensão climática nas suas fases analíticas e decisórias. Tal desarticulação tende a produzir efeitos contraproducentes: empreendimentos contratados pelo Estado que não dialogam com riscos socioambientais e sem adoção de soluções baseadas na natureza, o que pode acentuar vulnerabilidades preexistentes, sobretudo entre as populações periféricas.

A problemática ora apresentada revela uma lacuna na literatura recente que, em geral, aborda as licitações e o licenciamento urbanístico-ambiental como temas pouco conectados, dando-se maior atenção a aspectos técnicos e procedimentais. A ausência de análises que, à luz do campo teórico do direito à cidade, conectem os regimes das licitações e do controle ambiental em espaços urbanos à promoção da justiça climática e da proteção das populações vulneráveis representa uma lacuna teórico-normativa que ora busca-se enfrentar.

Este artigo objetiva analisar a relação entre o regime jurídico das licitações e o licenciamento urbanístico-ambiental diante dos desafios impostos pela emergência climática, discutindo suas implicações para a efetivação do direito à cidade sustentável. Visa-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: De que forma a articulação entre os regimes jurídicos das licitações e do licenciamento

urbanístico-ambiental podem contribuir para a incorporação da dimensão climática nos atos administrativos e para a efetivação do direito à cidade sustentável, diante dos desafios impostos pela emergência climática nos espaços urbanos brasileiros?

Na primeira seção, apresenta-se a metodologia adotada para o desenvolvimento da pesquisa, detalhando-se o delineamento metodológico, a abordagem teórica escolhida e os procedimentos técnicos utilizados. São explicitados os critérios de seleção das fontes, as estratégias de coleta e análise de dados, bem como as limitações do estudo.

Na segunda seção apresenta-se o referencial teórico e jurídico que fundamenta o estudo, explorando as interfaces entre o Direito Ambiental, Urbanístico e a Administração Pública, com foco na emergência climática e na construção de cidades sustentáveis. Discute-se o conceito de direito à cidade em diálogo com pilares constitucionais, evidenciando a necessidade de políticas orientadas pela justiça climática.

Na terceira seção, analisa-se como os instrumentos jurídicos das licitações e contratações públicas e do licenciamento urbanístico-ambiental podem incorporar critérios de sustentabilidade e adaptação climática. São examinados dispositivos legais, princípios e diretrizes de cunho ambiental aplicáveis à execução de obras públicas.

Na quarta seção, são trazidos à exemplificação obras e empreendimentos públicos realizados em Belém no período preparatório para a COP 30, com o objetivo de investigar a (in)existência de critérios climáticos nos atos administrativos que autorizaram a execução dessas intervenções urbanas. Examinam-se os fundamentos jurídicos e técnicos das decisões administrativas, buscando identificar em que medida tais projetos incorporam ou negligenciam parâmetros relacionados à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, bem como suas implicações na efetivação do direito à cidade sustentável.

Ao final, são expostas as principais conclusões da pesquisa e, ainda, uma agenda de pesquisa voltada ao aprofundamento do debate sobre licitações, licenciamento urbanístico-ambiental e justiça climática em contextos urbanos vulneráveis.

2 Metodologia

Visando testar a dimensão empírica do debate teórico trazido à lume, selecionou-se algumas obras públicas executadas na capital paraense, Belém (PA), no contexto preparatório para a 30ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 30), para compreender desafios atuais relacionados à inserção da variável climática nos projetos de obras e empreendimentos públicos de intervenções urbanas, por meio das licitações e do licenciamento urbanístico-ambiental.

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de cunho analítico-descritivo e orientada por um raciocínio dedutivo. Tal escolha metodológica se justifica pela complexidade e pela natureza interdisciplinar do objeto de estudo, que envolve a articulação entre o regime jurídico das licitações públicas, o licenciamento urbanístico-ambiental e o Direito à Cidade, no contexto da emergência climática.

Quanto à revisão de literatura, foi utilizada a técnica de levantamento bibliográfico sem critério sistemático, com base em consultas ao repositório *Google Scholar*, tendo como palavras-chave: “licitações sustentáveis”, “licenciamento ambiental”, “licenciamento urbanístico”, “direito à cidade e mudanças climáticas”, “obras públicas” e “sustentabilidade”. A seleção dos materiais seguiu critérios básicos de relevância temática, atualidade, rigor acadêmico e pertinência ao recorte brasileiro.

Foram priorizadas produções científicas publicadas em periódicos qualificados, dissertações, teses e livros de referência no campo do Direito Ambiental, Direito Urbanístico, Planejamento Urbano e Políticas Públicas. A revisão buscou identificar abordagens teórico-conceituais e jurídico-normativas que alicerçam o debate sobre os instrumentos jurídicos urbanos e sua adequação às exigências da crise climática.

Além da bibliografia especializada, a pesquisa realizou coleta e análise documental, com ênfase em fontes normativas, relatórios institucionais, notícias jornalísticas e documentos de livre acesso relacionados a obras públicas realizadas em Belém (PA), as quais foram justificadas pelo Governo do Estado do Pará como necessárias à preparação da cidade para sediar a COP 30.

As informações trazidas no presente trabalho foram guiadas por categorias analíticas previamente definidas, como: (i) sustentabilidade nas licitações, (ii) adaptação climática no licenciamento ambiental, (iii) implicações para o direito à cidade e (iv) participação cidadã em decisões sobre obras públicas. A análise dos dados foi guiada pelo método interpretativo e crítico, dialogando com a literatura revisada e com os marcos legais e doutrinários pertinentes.

Entre as limitações metodológicas da pesquisa, destaca-se a ausência de realização de entrevistas e de coleta de dados primários junto a gestores, técnicos ou comunidades afetadas pelas obras analisadas, o que restringe a abordagem à dimensão documental e normativa. Outrossim, a dependência de documentos públicos disponíveis *on-line* e de notícias veiculadas por meios de comunicação de circulação local limita a profundidade empírica em relação à implementação concreta das políticas analisadas. Ainda assim, os dados reunidos permitiram construir uma base para reflexão crítica, reconhecendo que futuros estudos empíricos, de caráter avaliativo, podem dar seguimento e aprofundar as conclusões apresentadas neste artigo.

3 O direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à cidade sustentável: interfaces ambientais, urbanísticas e administrativas

Segundo dados da ONU,¹ o ano de 2024 foi confirmado pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) como o ano mais quente já registrado na história mundial, com base em seis conjuntos de dados. Assim, vivencia-se o primeiro ano com uma temperatura média global acima da média pré-industrial, sendo superior ao limite de 1,5°C preconizado pelo Acordo de Paris. Nesse sentido, usando dados do INMET – Instituto Nacional de Meteorologia e do Serviço de Mudança Climática Copernicus da União Europeia, 2024 foi o ano mais quente já registrado no Brasil e no mundo.²

É urgente a tomada de ações visando limitar o aquecimento global a 1,5°C em longo prazo, em cumprimento ao Acordo de Paris, bem como amparar as nações mais suscetíveis aos efeitos catastróficos da crise climática, como destacado pelo Secretário-geral da ONU, António Guterres.³

Dito isso, importa frisar que a Carta Magna de 1988, considera o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental, considerando ainda que este é um dever de todos/as, dispondo em seu artigo 225, *caput*. Logo, o preceito trazido pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988, considera o meio ambiente “[...] como um valor fundamental da pessoa humana, sendo, assim, considerado um direito gravado pelas características da indisponibilidade, inalienabilidade, irrenunciabilidade e prioridade”.⁴

Ademais, o direito à cidade sustentável, consagrado no ordenamento jurídico brasileiro, primeiramente por meio do artigo 182 da Constituição de 1988, e trazido de forma expressa no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), representa um avanço significativo na proteção de direitos fundamentais e na promoção de um desenvolvimento urbano mais equitativo e responsável. Assim, conforme preceitua o Estatuto da Cidade, esse direito pode ser compreendido como um

¹ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *ONU confirma 2024 como o ano mais quente já registrado, com cerca de 1b,55°C acima dos níveis pré-industriais*. Disponível em: <https://encurta.ae/uLe2M>. Acesso em: 16 mar. 2025.

² FARIAS, Talden. FONSECA, Alberto. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*. 25 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 06 abr. 2025.

³ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *ONU confirma 2024 como o ano mais quente já registrado, com cerca de 1b,55°C acima dos níveis pré-industriais*. Disponível em: <https://encurta.ae/uLe2M>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁴ FARIAS, Talden. FONSECA, Alberto. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*. 25 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 06 abr. 2025.

direito que agrega diversos outros, envolvendo direitos sociais essenciais, como o acesso à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental e à infraestrutura.

Nesse sentido, cidades sustentáveis, enquanto direito fundamental constitucionalmente protegido, devem ser entendidas como aquelas que promovem atividades econômicas produtivas e são inclusivas social e politicamente, além de serem ambientalmente sustentáveis.⁵

Essa concepção ampla, alinhada ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado preconizado na Constituição Federal de 1988, exige uma abordagem integrada e multidisciplinar, que considere as interfaces ambientais, urbanísticas e administrativas. A efetivação desse direito demanda a adoção de políticas públicas inovadoras e o uso de tecnologias que promovam cidades mais caminháveis, verdes, acessíveis, seguras e inclusivas, em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável preconizados (ODS) pela Organização das Nações Unidas, especialmente o ODS 11 sobre cidades e comunidades sustentáveis.

O dever de adequação para a garantia do desenvolvimento sustentável é temática transversal, o que engloba a legislação ambiental de modo geral, com a criação da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Lei n. 12.187/2009) e seus reflexos no Direito Administrativo, especialmente nas licitações, regulamentada atualmente pela Lei n. 14.904/2024, que estabelece diretrizes para elaboração de planos de adaptação à mudança do clima. Souza e Araújo Júnior, ao discorrerem sobre a licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável, asseveram que:

[...] diante da evolução e complexidade das atividades da Administração Pública, a licitação deixou de ser vista apenas como uma atividade burocrática para aquisição de bens, serviços e obras, passando a desempenhar um papel fundamental na sociedade. Dado o grande poder de compra do Estado em todas as esferas federativas, foi possível perceber o potencial da licitação para promover mudanças sociais e econômicas. Essa nova perspectiva teve um profundo impacto na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021), de tal maneira que a nova legislação trouxe diversos dispositivos que enfatizam o dever do poder público de considerar aspectos relacionados à efetivação de políticas públicas e ao desenvolvimento nacional sustentável. Aliás, o desenvolvimento nacional sustentável foi elevado à categoria de princípio norteador e estabelecido como um dos objetivos a serem considerados no processo licitatório.⁶

⁵ SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938>. Acesso em: 25 mar. 2025. p. 110.

⁶ SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte,

Nesse contexto, é relevante destacar que, ao instituir a Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Brasil tornou-se o primeiro país em desenvolvimento a formalizar, perante a comunidade internacional, compromissos voluntários de mitigação das emissões de gases de efeito estufa.⁷

No tocante ao Meio Ambiente Urbano, em continuidade à Agenda Habitat e à Declaração de Istambul de 1996, a Nova Agenda Urbana prescreve as condições de transformação urbana para a consecução de cidades habitáveis, inclusivas, saudáveis, sustentáveis, seguras, organizadas, compactas e resilientes.⁸ A implementação dessa agenda política internacional demanda a reestruturação dos processos de planejamento, desenvolvimento, governança e administração urbanos, mediante a aplicação de medidas no âmbito do planejamento urbano, da legislação, das políticas econômicas locais e das políticas estaduais de urbanismo.⁹

Assim, nota-se a transversalidade da temática do direito ao meio ambiente sustentável e a cidade sustentável, exigindo a adoção de medidas de adequação por toda a coletividade e, especialmente, pelo Poder Público, como será mais bem delineado a seguir.

4 A sustentabilidade nos procedimentos administrativos licitatórios

A Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), nos artigos 5º e 11, V, elenca o Princípio do Desenvolvimento Sustentável como balizador das licitações e contratações realizadas pelas Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, funcionando também como um objetivo ou fio condutor do próprio procedimento licitatório. Este axioma determina que o Poder Público sopesse as consequências ambientais decorrentes de qualquer decisão administrativa ante os efeitos na seara econômica, de forma que os custos de ambos sejam proporcionais e que a sustentabilidade não seja relegada a segundo plano.¹⁰

ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938>. Acesso em: 25 mar. 2025. p. 106.

⁷ GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MENDES, Rullyan Levi Maganhati. As licitações como meio de implementação da política nacional sobre mudança do clima. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3044>. Acesso em: 10 mar. 2025.

⁸ IBERDROLA. *Nova agenda urbana: Como potencializar o desenvolvimento urbano sustentável?*. [2025?]. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/compromisso-social/nova-agenda-urbana>. Acesso em: 15 de mar. 2025.

⁹ IBERDROLA. *Nova agenda urbana: Como potencializar o desenvolvimento urbano sustentável?*. [2025?]. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/compromisso-social/nova-agenda-urbana>. Acesso em: 15 de mar. 2025.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 35. ed. rev. atual e ampl. Barueri: Atlas, 2021.

A Lei n. 12.349/2010 introduziu o conceito de desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas ao alterar o artigo 3º da Lei n. 8.666/1993, estabelecendo a promoção desse desenvolvimento como um objetivo fundamental da licitação, o que tornou a observância de critérios socioambientais um requisito mandatório para a Administração Pública em todas as suas contratações.¹¹

Segundo Marinela,¹² a promoção do desenvolvimento sustentável foi introduzida em ambos os textos normativos de forma genérica, como um escopo das licitações públicas, no entanto a Lei n. 12.462/2011, que trata do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, abordou o tema de maneira um pouco mais precisa, exigindo expressamente, por exemplo: observâncias de normas atinentes à gestão de resíduos sólidos gerados pelas obras, incluindo a participação de associações ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis; a compensação ambiental e a mitigação de danos por meio do estabelecimento de condicionantes das licença ambientais; a realização de estudos técnicos para avaliação de impactos, como os de vizinhança, previstos na legislação urbanística; a proteção do patrimônio cultural; a acessibilidade de prédios e espaços públicos para pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, bem como a adoção de equipamentos, serviços e produtos que tenham eficiência energética e menor uso de recursos naturais.

Sobre a mitigação, Mello¹³ esclarece que diz respeito à realização de mudanças tecnológicas que diminuam a utilização de recursos naturais e as emissões por unidade de produção, bem como a utilização de medidas que limitam as emissões de gases causadores de efeito estufa e aumentem os sumidouros de CO₂, nos termos da Lei n. 12.187/2009, que criou a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

A Lei n. 13.303/2016, que estabeleceu as bases para as licitações na esfera das estatais, também previu o Princípio do Desenvolvimento Sustentável como orientador de certames e contratações, prevendo, inclusive, exigência de certificação da qualidade do produto e do processo de fabricação no tocante à questão ambiental. Segundo a norma, tais critérios podem justificar diferentes remunerações do contratado, conforme o desempenho evidenciado em termos de sustentabilidade e a previsão editalícia sobre metas, padrões de qualidade e prazos de entrega.¹⁴

¹¹ SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938>. Acesso em: 25 mar. 2025.

¹² MARINELA, Fernanda. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021.

¹⁴ MARINELA, Fernanda. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

Semelhante lógica foi incorporada à Nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021), em se tratando de obras, fornecimentos e serviços de engenharia, ficando explícita a preocupação da Administração Pública com o ciclo de vida do objeto da licitação ou contrato. Ademais, o artigo 26, II, prevê hipótese de margem de preferência no certame para propostas de fornecimento de bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis. O artigo 60, §1º, IV, por sua vez, fixa como critério de desempate e propostas a comprovação de mitigação de danos ambientais relacionados à tecnologia empregada e a adoção de medidas que, por um lado, diminuam as emissões de gases de efeito estufa e, por outro, aumentem os sumidouros de carbono.

A PNMC estabelece diversos instrumentos para a implementação de suas diretrizes, visando à mitigação das emissões de gases do efeito estufa (GEE) e à adaptação aos efeitos climáticos. Entre eles, destacam-se os planos setoriais e de ação contra o desmatamento, medidas fiscais e tributárias para estimular a redução e remoção de GEE, e o estabelecimento de critérios de preferência em licitações e concorrências públicas.¹⁵

A relevância da gestão pública socioambiental reside na necessidade de transformar a atuação da administração pública, que, em sua rotina, ainda emite GEE, utiliza produtos que agredem o meio ambiente e desperdiça recursos como energia e água, devido à falta de consideração de aspectos socioambientais.¹⁶ Ademais, considerando os compromissos internacionais de redução dos GEE assumidos pelo Brasil, temos que ainda é desafiador a contribuição para o atingimento dessas metas, pelos setores econômicos em expansão, como mineração, infraestrutura e agronegócio.¹⁷

Assim, refletir sobre o papel do Estado na promoção da sustentabilidade nos processos administrativos das licitações e nos licenciamentos de obras e empreendimentos públicos são temáticas que, apesar de já haver certo debate sobre a sua relevância, ainda precisam ser mais bem articuladas.

Seguindo os ensinamentos de Souza e Araújo Júnior,¹⁸ tem-se que a licitação, antes compreendida como mero procedimento burocrático para a aquisição de bens,

¹⁵ GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MENDES, Rullyan Levi Maganhati. As licitações como meio de implementação da política nacional sobre mudança do clima. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3044>. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹⁶ GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MENDES, Rullyan Levi Maganhati. As licitações como meio de implementação da política nacional sobre mudança do clima. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3044>. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹⁷ FARIAS, Talden; FONSECA, Alberto. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*. 25 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 06 abr. 2025.

¹⁸ SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte,

serviços e obras, passa a ser entendida também como um instrumento do Poder Público para promover transformações econômicas e sociais. Desse modo, essa nova perspectiva está contida na Nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021), que incorporou diversos dispositivos reforçadores da obrigação do poder público de ponderar aspectos relacionados à implementação de políticas públicas e ao desenvolvimento nacional sustentável.¹⁹

As licitações sustentáveis, embora já previstas na Lei n. 8.666/93 e com amparo constitucional, recebem um novo impulso com a PNMC²⁰ e, mais recentemente, com a Lei Federal n. 14.133/2021, a qual inaugura um novo regramento para as Licitações e Contratos Administrativos, trazendo o desenvolvimento sustentável como um dos seus axiomas (artigo 5º), objetivos (artigo 11) e a sustentabilidade como um dos critérios para estabelecimento de remuneração variável na contratação de obras, fornecimentos e serviços, incluindo os de engenharia (artigo 144, *caput*).

Nesse sentido, cabe mencionar o art. 5º, que inclui o desenvolvimento nacional sustentável entre os princípios que orientam as licitações. Como mencionado, o desenvolvimento nacional sustentável, enquanto princípio norteador, é importante para garantir que todas as ações administrativas estejam alinhadas com a proteção ambiental e a promoção de um desenvolvimento ambientalmente equilibrado.²¹

A nova lei de licitações fortalece a sustentabilidade ao elevá-la a objetivo e princípio, exigindo a consideração de impactos ambientais e inovações sustentáveis, não apenas a viabilidade econômica.²² O planejamento licitatório, especialmente através do Estudo Técnico Preliminar (ETP), torna-se essencial para a gestão pública sustentável, prevenindo danos ambientais e avaliando medidas mitigadoras como baixo consumo de energia e logística reversa.²³

ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938>. Acesso em: 25 mar. 2025.

¹⁹ SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938>. Acesso em: 25 mar. 2025.

²⁰ GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MENDES, Rullyan Levi Maganhati. As licitações como meio de implementação da política nacional sobre mudança do clima. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3044>. Acesso em: 10 mar. 2025.

²¹ SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938>. Acesso em: 25 mar. 2025. p. 113.

²² SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938>. Acesso em: 25 mar. 2025.

²³ SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938>. Acesso em: 25 mar. 2025.

Sobre a sustentabilidade incorporada em outros diplomas, tem-se que, em seu artigo 6º, XII, a PNM, entre outros instrumentos para a aplicação da política, traz a menção ao estímulo de processos e tecnologias que auxiliem na redução dos gases do efeito estufa e mitigação, com estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e compras públicas, nas quais as propostas demonstrem economia de recursos naturais e redução dos GEE.

Nessa perspectiva, merece destaque que o lócus da contratação estatal é típico exemplo em que se verifica a articulação entre o Estado e particulares, com vistas à defesa do meio ambiente. Tal percepção demonstra, portanto, que há expressa autorização constitucional para que questões ambientais sejam tuteladas pela via da contratação pública, inclusive e, especialmente, mediante a diferença de tratamento. Aliás, a ausência de previsões nessa ordem parece mesmo contrariar o Texto Constitucional, que exige que a tutela ambiental seja uma diretriz considerada em toda política estatal. Na verdade, argumentar em sentido contrário parece fundar-se em um duplo equívoco constitucional: o de supor que o rol de medidas do art. 225 é de algum modo taxativo e que o tema da proteção se põe, apenas, no que se refere a atividades potencialmente poluidoras.²⁴

Desse modo, considerar a sustentabilidade da proposta apresentada na licitação e compras públicas faz parte do cumprimento pela Administração Pública do direito ao meio ambiente equilibrado, encartado na Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental para as presentes e futuras gerações. Assim, além da análise de viabilidade econômica da proposta apresentada, é necessário ainda que a Administração considere a sustentabilidade da proposta apresentada.

Nesse mesmo sentido são os ensinamentos de Souza e Araújo Junior, que consideram a licitação como um instrumento na consecução de cidades sustentáveis, defendendo que:

[...] não há, na conjuntura atual, como desconsiderar a licitação como uma ferramenta importante na construção de cidades sustentáveis. Conforme explorado, a licitação é o meio para concretizar ações que auxiliam no desenvolvimento urbano sustentável, assim como o compromisso dos processos licitatórios em induzir determinadas práticas de mercado, adequando-as aos critérios de sustentabilidade.

Entretanto, apesar do arcabouço normativo e de toda a concepção demonstrada sobre a possibilidade de utilização da licitação como

²⁴ GUIMARÃES, Bernardo Strobil; MENDES, Rullyan Levi Maganhati. As licitações como meio de implementação da política nacional sobre mudança do clima. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3044>. Acesso em: 10 mar. 2025. p. 252.

ferramenta de auxílio à construção de cidades sustentáveis, existem alguns desafios a serem enfrentados.

Entre eles, destaca-se a ausência de capacitação técnica de servidores públicos para compreender sobre sustentabilidade ambiental, o que impede a aplicação desses conceitos nos processos licitatórios. Essa defasagem é ainda mais acentuada em pequenos e médios municípios, os quais possuem um número reduzido de servidores.²⁵

Em síntese, a licitação deve ser entendida não apenas como um procedimento administrativo necessário para as compras públicas, conforme preceitua a Carta Magna de 1988, mas também como um instrumento para o Poder Público selecionar e incentivar iniciativas e práticas que contribuam para a sustentabilidade, inclusive em obras e empreendimentos públicos urbanos, auxiliando na construção de cidades sustentáveis.

Como asseveram Sarlet, Wedy e Fensterseifer,²⁶ a concepção da sustentabilidade está relacionada à proteção ecológica, visto que manter ou recuperar o equilíbrio ambiental pressupõe que se utilize recursos naturais de maneira racional e harmônica, a fim de evitar o seu esgotamento e o cenário de degradação, por isso o desenvolvimento sustentável se encontra expresso como princípio na Constituição Federal de 1988 (artigos 170, VI, e 225) e em diversas normas jurídicas brasileiras editadas desde a década de 1980, quando criada a Política Nacional do Meio Ambiente.

Nesse contexto, usando os ensinamentos de Farias e Fonseca,²⁷ tem-se que a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), ao realizar a classificação do meio ambiente em seu artigo 3º, I, e ao considerar sua dimensão ecológica, acaba relacionando-se com a estabilidade climática e com o meio ambiente. Desse modo, considerando os objetivos do licenciamento ambiental, que é o instrumento de controle estatal para atividades potencialmente poluidoras, é ilógico não considerar esse instrumento como uma possibilidade de auxílio ao cumprimento das metas de redução de GEE e demais compromissos climáticos internacionais, vez que as

²⁵ SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938>. Acesso em: 25 mar. 2025. p. 120.

²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Climático*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

²⁷ FARIAS, Talden; FONSECA, Alberto. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*. 25 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 06 abr. 2025.

atividades potencialmente poluidoras necessitam passar pelo processo de licenciamento ambiental.²⁸

Assim, apesar de ainda haver pouca regulamentação sobre a variável climática no licenciamento ambiental no Brasil, esta é possível e decorre da própria lógica contida no ordenamento pátrio sobre o direito fundamental ao meio ambiente, bem como dos compromissos internacionais assumido pelo país nessa seara, carecendo ainda de regulamentação sobre os padrões de qualidade ambiental relacionado aos impactos climáticos.²⁹

4.1 Licenciamento urbanístico e ambiental de obras e empreendimentos públicos sustentáveis, no contexto da emergência climática: um diálogo possível e necessário

No Brasil, a política urbana tem alicerce na principiologia da Constituição Federal de 1988, a primeira a versar sobre matéria urbanística e ambiental, e também nas diretrizes gerais estabelecidas pela Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Carta Magna. Juntas, estas normas jurídicas formam um conjunto axiológico que orienta o desenvolvimento de cidades e a concretização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, de modo a proteger o interesse público-coletivo.

A ordem urbanística tem como escopo garantir o bem-estar coletivo, a segurança e o equilíbrio ambiental, a partir de um modelo de desenvolvimento que orienta os entes federativos na consecução de políticas públicas urbanas, segundo suas respectivas competências (legislativas e materiais) e autonomias (política, administrativa, financeira, tributária e jurídica). Relaciona-se com outras áreas do Direito, demonstrando coerência e pertinência com o sistema jurídico brasileiro, por meio de pressupostos metodológicos específicos que propiciam a sistematização, a interpretação e a operacionalização das suas normas.³⁰

As normas que corporificam a ordem urbanística apresentam natureza compulsória, característica que condiciona o exercício do direito de propriedade, devendo ser observada pelo Poder Público e pelos particulares nos procedimentos

²⁸ FARIAS, Talden; FONSECA, Alberto. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*. 25 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 06 abr. 2025.

²⁹ FARIAS, Talden; FONSECA, Alberto. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*. 25 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 06 abr. 2025.

³⁰ 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 mar. 2025.

e nas operações que intentam modificar a realidade. Dizem respeito a aspectos estruturais e funcionais das edificações urbanas consideradas de forma coletiva, por isso não se confundem com as normas civis do direito de vizinhança e do direito de construir.³¹

A análise da conformidade urbanística procede das competências constitucionais fixadas para embasar a regulamentação edilícia, a intervenção e o controle urbanístico, tendo em vista a realização das quatro funções essenciais da cidade (habitação, trabalho, circulação e recreação). Na ordenação da atividade edilícia, o controle realizado pelo Poder Público municipal – executor da política de desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 30, I e VIII, da CF/1988 – ocorre por meio de instrumentos jurídicos, como o licenciamento urbanístico e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), os quais possibilitam a análise da adequação de projetos e atividades às normas, aos princípios e planos urbanísticos.

Em sede de controle prévio, o foco da análise de viabilidade urbanística pode recair sobre uma construção, um parcelamento do solo ou um conjunto de construções que deva passar por aprovação do seu projeto, de maneira que tenha autorização para a execução das obras e atividades pretendidas, bem como as licenças exigidas pela legislação brasileira ao exercício de direitos individuais, conforme as limitações urbanísticas e ambientais incidentes sobre o local de interesse.

As licenças urbanísticas são expedidas segundo requisitos e condições legais, de cunho objetivo e subjetivo, verificados no bojo de processos de licenciamento urbanístico, processos administrativos instaurados no âmbito dos órgãos públicos competentes para a ordenação e o controle do uso e da ocupação do solo urbano. Aludida espécie de licença é ato administrativo unilateral e vinculado (ato-meio) que confere ao interessado a faculdade de realizar determinada atividade pública ou particular (ato-fim) sob anuência do Poder Público.³²

O licenciamento urbanístico é um importante instrumento de gestão, sendo também relevante para complementar as análises técnicas e jurídicas realizadas no âmbito do licenciamento ambiental, tendo em vista o controle de obras, atividades e empreendimentos utilizadores de recursos naturais, que sejam efetiva ou potencialmente poluidores, capazes de causar impactos significativos nos ambientes natural e artificial, a exemplo das obras públicas realizadas no município de Belém (PA) como preparação para a COP 30.

O licenciamento realizado pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA destina-se ao cumprimento do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2014.

³² SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. *Licença urbanística*. São Paulo: Malheiros, 2001.

equilibrado. 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.³³ 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 CF/1988, 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 Metrópole³⁴ e, mais recentemente, a Lei n. 13.465/2017 (regularização fundiária rural e urbana).

Apesar do uso da terminologia artificial, considera-se o conceito de meio ambiente de forma ampla, incluindo também as dimensões natural, cultural e laboral, uma vez que não se pode pensar a cidade e a complexidade ambiental sem uma visão integrada dos seus elementos. Para Leff (2003), a crise ambiental verificada na atualidade está relacionada ao conhecimento decorrente da modernidade, da sua racionalidade científica e instrumental, de forma que o enfrentamento do problema perpassa por novas vias do saber, que sejam voltadas à reconstrução e reapropriação do pensamento considerado na sua complexidade. Por esse motivo, a proteção do meio ambiente pressupõe pensamento complexo e sistêmico sobre suas partes interconectadas, incluindo, na atualidade, questões relacionadas a medidas de adaptação e mitigação climática.

Ao lado da regulação urbanística, a concertação dos licenciamentos ambiental e urbanístico com a questão fundiária revela-se estratégica ao ordenamento dos espaços urbanos e à materialização do projeto político do desenvolvimento

³³ FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

³⁴ STRUCHEL, Andrea Cristina de Oliveira. *Licenciamento ambiental municipal*. São Paulo: Oficina de Textos, 2016.

sustentável, o que perpassa pela efetivação dos princípios constitucionais da função social da cidade e da função social da propriedade. Entre as várias conceituações de desenvolvimento, destaca-se aquela fundada na realização universal dos direitos humanos, os quais indicam as prioridades para que o modelo de desenvolvimento tenha como ponto de partida e finalidade a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e econômica.³⁵

A dimensão social da concepção de desenvolvimento sustentável constitui um postulado ético intergeracional que tem como base a solidariedade e a responsabilidade, bem como o enfrentamento da exclusão social, da pobreza e das desigualdades materiais. A dimensão ambiental está relacionada ao respeito à capacidade de suporte e recuperação do meio ambiente ante as externalidades das atividades humanas, em prol da proteção da vida e da qualidade de vida para presentes e futuras gerações.

A sustentabilidade econômica, por sua vez, reconhece o crescimento econômico como condição necessária ao desenvolvimento, porém o considera insuficiente se alcançar o objetivo do progresso social. Com efeito, não há como se falar em sustentabilidade de cidades sem uma articulação das agendas urbana, ambiental e fundiária, que precisam ser conciliadas com outras políticas setoriais e com práticas democráticas facilitadoras da participação direta da população e da sociedade civil na criação, na implementação e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

À luz da Lei n. 10.257/2001, considera-se como sustentável a cidade que assegura 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 atuais e futuras gerações (EC, art. 2º, I). Pela perspectiva teórica, cidade sustentável é uma concepção que vem se dinamizando ao longo do tempo, repleta de valores ligados à realização da vida humana com dignidade, o que inclui a noção objetiva de qualidade de vida.

A desvinculação dos licenciamentos ambiental e urbanístico pode obstaculizar a 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, razão pela qual é imprescindível que os estudos técnicos sejam executados de forma conjunta entre os órgãos responsáveis pelo controle ambiental e urbanístico.³⁶ Esta medida pode evitar, por exemplo, que o tipo construtivo analisado pelo Poder Público não apresente regularidade

³⁵ 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.

³⁶ 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.

plena, ou seja, adequação a normas fundiárias, ambientais e urbanísticas, assim como a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para enfrentamento da emergência climática.

O licenciamento urbanístico revela-se, portanto, como um relevante instrumento jurídico-político para prevenir conflitos sociais relacionados ao uso e à ocupação do solo urbano e, ainda, propiciar a realização de direitos humanos, papel esse que depende de uma compreensão sistêmica do território municipal. Sem embargo, é primordial que também seja aprofundada a experiência democrática no planejamento e na gestão urbana, de maneira que Poder Público e coletividade possam cooperar no sentido da coprodução da cidade sob os pressupostos do desenvolvimento sustentável e da justiça climática.

A título de exemplificação do debate teórico-conceitual ora levantado sobre como a dimensão climática pode ser incorporada nas análises de processos de licenciamento ambiental e urbanístico de obras públicas em áreas urbanas, aponta-se a inserção da questão climática por meio da exigência de estudos técnicos que avaliem os impactos da obra sobre a emissão de gases de efeito estufa e a capacidade de resiliência climática do território.

Isso inclui a consideração de fatores como impermeabilização do solo, alteração do regime de ventos e sombreamento, supressão de vegetação urbana e aumento das ilhas de calor. Tais elementos devem ser contemplados em Estudos de Impacto Ambiental (EIA), Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) ou outros instrumentos que já são exigidos pelo Estatuto da Cidade e por normas municipais, orientando decisões que priorizem soluções de baixo impacto e adaptação climática.

Além disso, a etapa de análise do projeto urbanístico pode incorporar considerações sobre a compatibilidade da obra com planos e políticas públicas locais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, como planos diretores, planos de mobilidade urbana, planos de arborização e planos de ação climática. A aprovação de empreendimentos públicos pode, nesse sentido, ser condicionada à demonstração de alinhamento com esses instrumentos, priorizando, por exemplo, a infraestrutura verde, o uso de materiais de baixo carbono, a eficiência energética das edificações e a valorização do transporte coletivo e da mobilidade ativa. Isso contribuiria sobremaneira para a produção de cidades mais sustentáveis, inclusivas e resilientes, conforme orientam as bases do Acordo de Paris, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as diretrizes da Nova Agenda Urbana, da Organização das Nações Unidas.

Na fiscalização e no monitoramento pós-licenciamento, a dimensão climática pode ser mantida por meio da adoção de indicadores de performance ambiental e desempenho climático vinculados aos contratos administrativos que derivam de licitações, especialmente nos aspectos relacionados à gestão de resíduos, uso racional de água e energia, manutenção de áreas verdes e controle de poluentes.

A exigência de compensações ambientais voltadas à mitigação climática, como plantio de árvores, criação de corredores ecológicos urbanos ou instalação de sistemas de captação de águas pluviais, pode ser prevista como contrapartida do empreendimento. Dessa forma, o licenciamento ambiental e urbanístico deixa de ser uma etapa meramente formal e passa a exercer papel estratégico na governança climática local, contribuindo para a construção de cidades preparadas para os desafios impostos pela emergência climática.

Não obstante, a efetiva incorporação da dimensão climática nos processos de licenciamento ambiental e urbanístico de obras públicas em áreas urbanas depende, fundamentalmente, do respeito ao direito de participação democrática nas discussões e decisões que envolvem a transformação do território. A escuta de comunidades afetadas, de movimentos sociais, de especialistas e de organizações da sociedade civil permite identificar vulnerabilidades locais, garantir maior transparência nos procedimentos e ampliar a legitimidade das decisões. Como adverte Libório, “[...] o Estado não pode aniquilar a chance de cada um realizar suas pretensões como cidadão, dentro dos parâmetros estabelecidos pela nossa Carta Constitucional”.³⁷

Por meio da garantia da democracia participativa, o licenciamento deixa de ser um instrumento meramente técnico, aspecto burocrático aos processos licitatórios, e passa a constituir um espaço de governança ambiental, essencial para assegurar que as obras e os empreendimentos públicos estejam alinhados às metas climáticas e às necessidades reais da população, especialmente aquelas mais vulneráveis aos efeitos das mudanças do clima.

5 Obras e empreendimentos públicos em Belém (PA), no período pré-COP 30

Desde que Belém fora escolhida como a cidade-anfitriã da COP 30, uma grande publicidade começou a ser impulsionada nas ruas, por meio de *outdoors* espalhados em áreas estratégicas e nas redes sociais do Poder Público, tanto pela esfera municipal como da estadual, com o objetivo de alavancar internacionalmente os aspectos culturais da cidade e a importância da Conferência, utilizando como *slogan* a frase “COP da Floresta”, atingindo o *status* de um megaevento internacional,³⁸ cuja realização é inédita na região amazônica.

³⁷ LIBÓRIO, Daniela Campos. Audiência pública na gestão democrática da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 287-306, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/942?articlesBySimilarityPage=11>. Acesso em: 5 abr. 2025. p. 288.

³⁸ DAMO, Arlei Sander; OLIVEN, Ruben George. Apresentação. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 19, n. 40, p. 9-15, jul./dez., 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/Nx8fVxD6mTdjV3jTR8fHP8N/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 mar. 2025.

A Comissão Tripartite da COP 30, formada por representantes da União, do Estado e do Município criou oito projetos prioritários que definiram as áreas a sofrerem obras e intervenções urbanas e denominaram de “Polígono da COP 30”,³⁹ como áreas centrais da cidade e de maior mobilidade, trânsito e fluxo de pessoas, principalmente aos participantes do evento. Dentro das áreas delimitadas estão: ao norte, as Avenidas Júlio César e João Paulo II; ao sul, a Rua dos Mundurucus; e ao leste, o Complexo do Ver-o-Peso e a Avenida Pedro Álvares Cabral. Fora do Polígono, ainda estão incluídas as obras do campus da Universidade Federal do Pará, no bairro do Guamá.

A criação desse Polígono, suscitou inúmeras problemáticas, como evidenciar ainda mais a desigualdade social presente na capital, excluindo e retirando dos projetos, as áreas mais afastadas, periféricas e de baixada, privilegiando as áreas consideradas mais “nobres” e alvos de especulação imobiliária,⁴⁰ localizadas em avenidas principais de Belém, como nos bairros da Cidade Velha, Marco, Campina, São Brás, Sacramento, Guamá e Val-de-Cães (área ao entorno do Aeroporto Internacional de Belém).

Isso não parece ser novidade, pois a cidade de Belém já sofreu inúmeros processos de urbanização, principalmente no século XIX, durante a época da economia da borracha, impulsionada pelo Intendente Antônio Lemos, que fora conhecido por transformar a cidade de acordo com os moldes europeus de “embelezamento urbano” e adotou como políticas públicas: aterramento de rios, pavimentação de ruas, construção de praças e sistema de esgoto, aproximando e convergindo a cidade com as águas que entornam a região. Entretanto, Lemos seguiu uma lógica de administração municipal higienista,⁴¹ com extinção de cortiços e adotando medidas políticas que favoreciam somente a elite paraense que habitava a área central da cidade.

Diante de uma nova transformação urbana visando à realização da Conferência Climática, os projetos atuaram novamente na região central, beneficiando quem mora nas proximidades. Castro e Dias afirmam que:

[...] E não é só isso, os relatórios de planejamento urbano vinculados à COP 30 frequentemente destacam o potencial econômico das

³⁹ BOGÉA, Hiroshi. As mudanças anunciadas para Belém como sede da COP 30. *Hiroshi Bogéa Online*. 26 mai. 2023. Disponível em: <https://www.hiroshibogea.com.br/as-mudancas-anunciadas-para-belem-como-sede-da-cop-30/>. Acesso em: 14 mar. 2025; TAKETA, Brenda. Vale tudo para maquiar a COP 30? *Sumaúma*. 25 jul. 2023. Disponível em: <https://sumauma.com/vale-tudo-para-maquiar-belem-para-a-cop-30/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

⁴⁰ TAKETA, Brenda. Vale tudo para maquiar a COP 30? *Sumaúma*. 25 jul. 2023. Disponível em: <https://sumauma.com/vale-tudo-para-maquiar-belem-para-a-cop-30/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

⁴¹ PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. Belém do Pará: cidade e água. Dossiê: água urbanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 41-60, maio 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3302>. Acesso em: 17 mar. 2025.

obras, como a revitalização de áreas estratégicas nos canais da Doca e Tamandaré, que são apresentadas como essenciais para atender às demandas de um evento internacional de grande porte.⁴²

Nesse sentido, surgiu outra polêmica entorno da construção do sistema de esgotamento sanitário da “Nova Doca”, em que os rejeitos seriam transferidos e despejados na região onde encontra-se a Vila da Barca, uma das maiores comunidades urbanas da América Latina, em que a maioria das moradias são precárias e construídas em palafitas em cima de territórios alagados.⁴³ Tal fato, evidencia novamente a desigualdade social e o racismo ambiental no período antecessor ao evento.

Além da esfera social, política e econômica, essa problemática afeta diretamente o planejamento urbano diante das obras públicas realizadas nas áreas delimitadas dos projetos. Diariamente, nos noticiários, surgiram denúncias sobre o andamento dos mesmos, gastos públicos e a questão de licenciamento ambiental, com suspeitas de atraso na realização ou a ausência de estudos e relatórios detalhados sobre impactos ambientais (EIA/RIMA), assim como a não realização de consultas prévias aos moradores das áreas afetadas, como os de comunidades tradicionais urbanas e não urbanas.

O edital da Concorrência Eletrônica n. 90004/2024 (Identificador: *PNCP-05054861000176-1-000367-2024*), do tipo melhor combinação de Técnica e Preço,⁴⁴ sob a forma de execução indireta no regime de empreitada por preço unitário, resultante do Processo Administrativo n. 2024/300364 da Secretaria Estadual de Obras Públicas (SEOP), estabeleceu o seguinte: “[...] contratação de serviços técnicos para gerenciamento e supervisão das obras associadas ao trigésimo evento da Conferência das Partes – COP 30 (BNDS), no âmbito da Secretaria de Estado de Obras Públicas – SEOP, de acordo com as especificações e condições estabelecidas”.

O Termo de Referência do edital dispõe que as obras a serem supervisionadas e gerenciadas seriam: da Requalificação da Feira do Barreiro – Ponte do Galo; Implantação do Parque Linear no canal da Tamandaré; Parque Guajará (Integração

⁴² CASTRO, Ana Beatriz Amaral de; DIAS, Daniella Maria dos Santos. Belém, COP 30 e o direito à cidade: megaeventos, gentrificação e exclusão socioespacial. *Revista Aracê*, São José dos Pinhais, v. 7, n. 2, p. 9062-9079, 2025. p. 9074.

⁴³ ASSUNÇÃO, Fernando. Projetada para a COP 30, construção de avenida ameaça quilombo na Grande Belém. *Alma Preta*. 12 mar. 2024. Disponível em: <https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/cop-30-avenida-liberdade-ameaca-quilombo-grande-belem/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

⁴⁴ Edital 90004/2024. Contratação de serviços técnicos para gerenciamento e supervisão das obras associadas ao trigésimo evento da Conferência das Partes – COP 30 (BNDS), no âmbito da Secretaria de Estado de Obras Públicas – SEOP, de acordo com as especificações e condições estabelecidas. *Alerta Licitação*. Disponível em: <https://alertalicitacao.com.br/licitacao/PNCP-05054861000176-1-000367-2024>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Tapaná-Augusto Montenegro); Macrodrenagem do Tucunduba (Canal Caraparu, Canal Leal Martins e Canal Cipriano Santos); Canal do Cristal (Bengui)/Nova Marambaia; Duplicação da Rua da Marinha (Augusto Montenegro até Canal São Joaquim); Macrodrenagem do Rio Murucutu e Reforma do Centro de Convenções Hangar.

Interessante observar que, nas cláusulas do termo referencial, menciona-se a observação do estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental, assim como a realização do estudo técnico preliminar para o início das obras. Contudo, em 08 de maio de 2024, foi publicado no Diário Oficial do Estado, que o procedimento licitatório fora revogado e motivado por razões de interesse público.⁴⁵ Isso não impediu que as obras e intervenções seguissem sendo realizadas, principalmente por questões de financiamento por empresas nacionais, internacionais e multinacionais, como a Itaipu Binacional, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Vale, essa inclusive, já foi responsabilizada por inúmeros crimes e desastres ambientais, como o rompimento das barragens de Brumadinho e Mariana, ambos no estado de Minas Gerais.

Apesar do grande esforço publicitário em reforçar a ideia de uma “COP Sustentável” por ser realizada na Amazônia, os procedimentos administrativos licitatórios não se adequaram à característica da própria cidade de Belém, seus solos, suas culturas e suas águas que a distingue das demais capitais brasileiras. Além da particularidade de ser uma capital amazônica rodeada por rios, a cidade sofre diretamente com as mudanças climáticas que assolam o mundo, já que a cidade possui o clima equatorial quente e úmido durante o ano todo.

Assim, seja nos períodos chuvosos de início de ano que causam grandes inundações que atingem toda a região metropolitana, como nos períodos de temperaturas elevadas a partir do meio do ano, que transformam a cidade em um grande “caldeirão urbano”, causando problemas respiratórios para todos que vivem na região, fazendo com que a arborização em massa, seja uma medida eficaz para amenizar as altas temperaturas, mas que não consta nos projetos aprovados de obras e intervenções urbanas realizadas e em andamento.

Em uma pesquisa recente sobre análises de temperaturas máximas registradas entre os anos de 1970 a 2023, que utilizou dados históricos do Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), foi constatado que o mês de novembro é o mais quente da capital paraense, pela ausência de chuvas e concluiu que, nos últimos cinquenta anos, a temperatura máxima da cidade já subiu 1,9°C acima do limite estabelecido pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) das Nações

⁴⁵ PARÁ (Estado). *Diário Oficial do Estado do Pará: Poder Executivo*, Pará, ano CXXXIV da IOE, 134ª da República, nº 35.811, p. 89-90, 08 mai. 2024, protocolo 1070574. Disponível em: <https://www.ioepa.com.br/portal/>. Acesso em: 07 jul. 2025. p. 89.

Unidas, que é de 1,5°C.⁴⁶ Tendo em vista este quadro, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) anunciou que 172 árvores, de mais de 100 espécies diferentes, estariam programadas para o transplante às obras no Parque da Cidade e Porto Futuro II, sendo que 64 delas já teriam sido transplantadas.⁴⁷

Já nos tempos do chamado “inverno amazônico”, que acontece entre os meses de dezembro a maio, a preocupação contínua, pois as intervenções urbanas para a COP 30 causaram e evidenciaram sérios problemas urbanos já comuns na cidade, como alagamentos decorrentes de chuvas intensas, trânsito caótico pelas mudanças de trajeto em vários pontos da cidade e a ausência de uma mobilidade urbana eficaz, fazendo com que as obras públicas afetassem ainda mais as situações ali existentes.

Nesse sentido, Vasconcelos Junior, Portela e Cardoso afirmam que:

A crítica se deve a condição de que as mudanças climáticas são uma problemática que exige que fatores estruturais sejam revistos, principalmente na forma de produção e consumo hegemônicos, no caso da Amazônia Legal, se faz necessário diante dos danos e riscos provocados pelos grandes projetos. Mas, além disso, a leva-se em consideração, a COP sob suas proporções, assim como um grande projeto que gera repercussões na medida que coloca posto ao Estado Brasileiro, mais especificamente o poder público estadual do Pará, um conjunto de obras urbanas para a capital paraense, que se desenham em contradição a proposta do evento.⁴⁸

Diante da ausência de licenciamento ambiental nas áreas contempladas do Polígono do megaevento, algumas medidas legais e jurídicas foram realizadas para pedir explicações ao Poder Público responsável ou impedir o andamento das obras que possam causar graves danos ao meio ambiente. Em 2024, foi deferida a liminar que determinou a paralisação imediata das obras de duplicação da Rua da Marinha, realizadas pelo Governo do Estado, sem licenças ambientais emitidas pelo Município de Belém, visto que o empreendimento invadia os limites do Parque Ambiental Gunnar Vingren, impactando na supressão vegetal, nos animais silvestres

⁴⁶ PIRES, Gabriel. Temperatura máxima em Belém já superou o limite estabelecido pelo PAINEL das Nações Unidas. *O Liberal*. 15 mar. 2025. Disponível em: <https://www.oliberal.com/belem/temperatura-maxima-em-belem-ja-superou-limite-estabelecido-pelo-painel-das-nacoes-unidas-1.929861>. Acesso em: 17 mar. 2025.

⁴⁷ PORTILHO, Marli. Árvores são transplantadas para áreas de obras em Belém. *Diário do Pará Online*. 03 dez. 2024. Disponível em: <https://dol.com.br/noticias/para/885213/arvores-sao-transplantadas-para-areas-de-obras-em-belem?d=1>. Acesso em: 17 mar. 2025.

⁴⁸ VASCONCELOS JÚNIOR, Moisés Rita; PORTELA, Roselene de Souza; CARDOSO, Welson de Sousa. Repercussões da COP 30 na dinâmica da cidade de Belém/PA. *Anais. II Congresso Amazonas: Ambientes, Territórios e Desenvolvimento – COAM*. 30 nov. 2023. Belém/PA. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/ii-coam/691407-repercussoes-da-cop-30-na-dinamica-da-cidade-belempa/>. Acesso em: 14 mar. 2025. p. 12.

e nos olhos d'água ali presentes,⁴⁹ mas o Tribunal de Justiça do Pará autorizou a sua continuidade.

A falta de licenciamento ambiental nessa área, inclusive, já foi motivo para que um dos financiadores do projeto, o BNDES, não liberasse recursos para a execução da obra em virtude dos impactos ambientais alertados em documentos técnicos que detalham a supressão vegetal e a presença de possíveis espécies ameaçadas.⁵⁰ Isso revela que a preservação do meio ambiente não é uma preocupação que norteia alguns grandes empreendimentos públicos em Belém.

Outra notícia veiculada foi a notificação com auto de infração, pela Prefeitura de Belém ao Governo do Estado do Pará, em virtude da obra de dragagem do canal São Joaquim, localizado no bairro de Val-de-Cães e iniciada pela Secretaria Estadual de Obras Públicas (SEOP), em virtude de o empreendimento não apresentar Licença Prévia (LP) e de Instalação (LI) e, portanto, não apresentou alvará para a execução da obra.⁵¹

Também geraram preocupações ambientais o projeto destinado à dragagem no Porto de Belém, administrado pela Companhia das Docas do Pará (CDP). A Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) emitiu um parecer em que alerta para possíveis alterações no leito do rio, na composição de sedimentos, na qualidade da água e impactar a fauna aquática, além de riscos ao turismo e ao transporte local, fazendo com que a licitação fosse cancelada e o Porto de Outeiro sendo escolhido para atracagem de transatlânticos e que não necessitaria de dragagem.⁵²

Nesse contexto, emergiu, ainda, outra polêmica em torno da construção da Rodovia Liberdade, cujo objetivo consiste em facilitar o tráfego na capital paraense, mas que atravessa dezenas de hectares de floresta amazônica e comunidades tradicionais, como o Quilombo do Abacatal. O projeto previu que a rodovia se estendesse da Avenida Perimetral até a Alça Viária, cortando duas importantes Áreas de Proteção Ambiental (APAs) como o Parque Estadual do Utinga e os mananciais

⁴⁹ VIDIGAL, Enize. Juiz manda suspender duplicação da Rua da Marinha por falta de licenciamento ambiental. *Agência Belém*. 05 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/243806/juiz-manda-suspender-duplicacao-da-rua-da-marinha-por-falta-de-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 17 mar. 2025.

⁵⁰ ESTADO DO PARÁ ONLINE. *BNDES diz que ainda não autorizou liberação de recursos para duplicação da Rua da Marinha, em Belém, por impactos ambientais*. 13 fev. 2025. Disponível em: <https://estadodoparaonline.com/bndes-diz-que-ainda-nao-autorizou-liberacao-de-recursos-para-duplicacao-da-rua-da-marinha-em-belem-por-impactos-ambientais/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

⁵¹ LOPES, Fabrício. Obra do governo do estado no canal São Joaquim é embargada por falta de alvará e danos ao meio ambiente. *Agência Belém*. 05 dez. 2024. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/243236/obra-do-governo-do-estado-no-canal-sao-joaquim-e-embargada-por-falta-de-alvara-e-danos-ao-meio-ambiente>. Acesso em: 17 mar. 2025.

⁵² ABDPM – Academia Brasileira de Direito Portuário e Marítimo. *COP 30: Governo cancela licitação para dragagem no Porto de Belém*. 9 jan. 2025. Disponível em: <https://abdpm.com.br/cop30-governo-cancela-licitacao-para-dragagem-no-porto-de-belem/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Água Preta e Bolonha que abastecem a cidade, evidenciando sérios conflitos na fase de execução, por não observar preceitos ambientais e sociais.⁵³

Segundo representantes da Associação dos Moradores e Produtores de Abacatal e Aurá (AMPQUA), o Governo Estadual não respeitou o protocolo de consulta da comunidade, previsto na Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e reconhecida nacionalmente pelo Decreto n. 6.040/2007 como uma das etapas primordiais para o licenciamento ambiental na área. Assim, mesmo a comunidade formulando o Estudo de Componente Quilombola (ECQ) que identificou os impactos da obra pública para os moradores, esta seguiu em execução,⁵⁴ tendo sido inaugurada em abril de 2026, com 14 quilômetros de extensão em pista expressa.

Apesar de o Governo Estadual alegar que não seja um empreendimento proveniente da COP 30, por já suscitar preocupações e conflitos que envolvam o meio ambiente por alguns anos e que o rito de licenciamento ambiental fora cumprido, a obra teve impulso e destaque durante o início das obras para o grande evento global, sendo matéria internacional veiculada pela agência de notícias britânica, *British Broadcasting Corporation* – BBC.⁵⁵ Em contrapartida, a Secretaria Executiva para a COP 30, vinculada à Casa Civil da Presidência da República do Brasil esclareceu que a obra em questão não é de responsabilidade do governo federal e nem faz parte das 33 obras de infraestrutura previstas para a realização do megaevento.⁵⁶

Em suma, as notícias trazidas a debate sobre as problemáticas que envolveram obras e empreendimentos públicos relacionados à preparação da cidade de Belém para sediar a COP 30, evidenciaram problemas que não atingem somente a capital paraense, mas todo o estado do Pará, cuja ideia principal é afastar a região do descaso e do apagamento que sempre sofreu durante anos, por estar na Amazônia. Entretanto, é importante salientar o posicionamento dos órgãos do Poder Público em não seguir procedimentos básicos e etapas importantes para o licenciamento urbanístico e ambiental e a proteção do meio ambiente, em uma região fortemente marcada pela presença de floresta, animais, rios, igarapés e comunidades tradicionais que formam a pluralidade de vida amazônica.

A realidade empiricamente constatada por diferentes fontes de evidências neste estudo contrasta com o Parecer n. 00001/2021/CNS/CGU/AGU, que foi

⁵³ ASSUNÇÃO, Fernando. Projetada para a COP 30, construção de avenida ameaça quilombo na Grande Belém. *Alma Preta*. 12 mar. 2024. Disponível em: <https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/cop-30-avenida-liberdade-ameaca-quilombo-grande-belem/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

⁵⁴ ASSUNÇÃO, Fernando. Projetada para a COP 30, construção de avenida ameaça quilombo na Grande Belém. *Alma Preta*. 12 mar. 2024. Disponível em: <https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/cop-30-avenida-liberdade-ameaca-quilombo-grande-belem/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

⁵⁵ WELLS, Ione. Amazon forest felled to build road for climate summit. *BBC*. 11 mar. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/c9vy191rgn1o>. Acesso em: 17 mar. 2025.

⁵⁶ COP 30 BRASIL. Nota sobre a reportagem que trata das obras na Avenida Liberdade, em Belém. *COP 30 AMAZÔNIA*. 13 mar. 2025. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/noticias-da-cop30-amazonia/nota-sobre-a-reportagem-das-obras-na-avenida-liberdade-em-belem>. Acesso em: 17 mar. 2025.

elaborado pela Câmara Nacional de Sustentabilidade para nortear a atuação consultiva da Administração Pública, pelo qual foi recomendada a utilização de critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade em todas as fases das contratações públicas, perpassando pelas etapas de planejamento, seleção de fornecedores, execução contratual, fiscalização e gestão de resíduos.⁵⁷

A ausência de articulação entre os processos de licenciamento ambiental, de licenciamento urbanístico, de licitação e contratação pública pode comprometer a efetividade das políticas de sustentabilidade em espaços urbanos. Quando esses instrumentos operam de forma isolada, há maior risco de aprovação e execução de obras públicas incompatíveis com os parâmetros ambientais e urbanísticos, resultando em impactos negativos ao meio ambiente, desperdício de recursos públicos, insegurança jurídica e intensificação de vulnerabilidades sociais.

Além disso, a desarticulação dificulta a incorporação de critérios de adaptação climática e justiça ambiental nos projetos contratados, impedindo que a infraestrutura urbana responda adequadamente aos desafios impostos pela emergência climática e comprometendo a realização do direito à cidade.

6 Considerações finais

Este artigo discutiu a relação entre o regime jurídico das licitações, o licenciamento urbanístico-ambiental e a efetivação do direito à cidade sustentável diante dos desafios impostos pela emergência climática. Abordou-se que, embora ambos os instrumentos tenham potencial para integrar critérios de sustentabilidade, ainda são aplicados de forma desarticulada e sem considerar, de maneira consistente, a dimensão climática nos atos administrativos de planejamento e execução de obras públicas em áreas urbanas.

A contribuição trazida por este artigo enriquece o debate existente na literatura sobre os fundamentos jurídico-administrativos da sustentabilidade urbana, especialmente ao propor uma leitura integrada entre os marcos legais das contratações públicas, o licenciamento urbanístico-ambiental e os princípios constitucionais que regem o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à cidade. O estudo destacou que o fortalecimento dessa articulação normativa é fundamental para promover justiça climática, resiliência urbana e proteção das populações vulneráveis.

Considera-se que o estudo alcançou seu objetivo, consistente em analisar os limites e as possibilidades de integração entre os regimes jurídicos das licitações

⁵⁷ BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). *Guia Nacional de Contratações Sustentáveis*. BARTH, Maria Leticia B. G.; BLIACHERIS, Marcos W.; BRANDÃO, Gabriela da S.; CABRAL, Flávio. G.; CLARE, Celso V.; FERNANDES, Viviane V. S.; PAZ E SILVA FILHO, Rodrigo M.; SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Orgs.). 6. ed. rev. atual e ampl. Brasília: AGU, setembro de 2023.

públicas e do licenciamento urbanístico-ambiental, no contexto da emergência climática, com base em exemplos concretos de intervenções públicas realizadas na cidade de Belém (PA), no contexto preparatório para a COP 30.

Como resultado, verificou-se que a dimensão climática tem sido negligenciada nos procedimentos administrativos analisados e que a ausência de planejamento integrado compromete a qualidade e a legitimidade das obras públicas contratadas e levadas a execução pela Administração Pública. Outrossim, constatou-se que as decisões administrativas não têm considerado suficientemente os riscos ambientais em espaços urbanos e a vulnerabilidade social das comunidades afetadas.

Os resultados apoiam a premissa de que a articulação entre licitações e o licenciamento urbanístico-ambiental é indispensável à construção de cidades mais justas e resilientes, em conformidade com o Princípio do Desenvolvimento Sustentável que norteia a Administração Pública no Brasil. Conclui-se que, para alcançar esses objetivos, é essencial fortalecer os mecanismos de controle social e de participação cidadã nos processos decisórios sobre obras e empreendimentos públicos, além de assegurar o alinhamento dos procedimentos administrativos aos compromissos climáticos internacionais assumidos pelo Brasil.

Uma lacuna de pesquisa identificada no presente estudo, que pode ser abordada em pesquisas futuras, é a avaliação empírica da efetividade de experiências locais que já tentam incorporar critérios climáticos em licitações e licenciamentos integrados. Embora este artigo tenha abordado teoricamente a articulação entre tais instrumentos, ainda são necessários estudos que utilizem dados quantitativos e qualitativos para avaliar a implementação concreta dessas práticas em diferentes contextos urbanos. Isso permitiria validar as premissas ora levantadas e fornecer subsídios mais sólidos para o planejamento e a execução de políticas públicas eficazes voltadas à criação de espaços urbanos mais sustentáveis, principalmente na região amazônica.

Right to the City, Urban-Environmental Licensing, and Sustainability in Public Procurement in Times of Climate Emergency

Abstract: This article aims to analyze the relationship between the legal framework of public procurement and urban-environmental licensing in light of the challenges imposed by the climate emergency, discussing its implications for the realization of the right to a sustainable city. The study examines the incorporation of the climate dimension into administrative acts related to procurement and urban-environmental licensing of public works and infrastructure projects, using as concrete examples the public constructions carried out in the city of Belém (PA), in the preparatory context for COP 30 held in November 2025. It seeks to answer the following research question: How can the articulation between the legal frameworks of public procurement and urban-environmental licensing contribute to the incorporation of the climate dimension into administrative acts and to the realization of the right to a sustainable city, in response to the challenges posed by the climate emergency in Brazilian urban spaces? As for the methodology, the research is bibliographic and documentary, with a qualitative approach and an analytical-descriptive character. The results indicate that the articulation between

public procurement and urban-environmental licensing it was incipient and, in the case of Belém (PA) in the pre-COP 30 period, largely overlooks the climate dimension. It is concluded that integrating these instruments is essential to promoting sustainability, climate justice, and the effective protection of vulnerable populations in Brazilian cities.

Keywords: Right to the city. Environmental licensing. Public procurement. Climate emergency. Citizen participation.

Referências

ABDPM – ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO PORTUÁRIO E MARÍTIMO. *COP 30: governo cancela licitação para dragagem no Porto de Belém*. 9 jan. 2025. Disponível em: <https://abdpm.com.br/cop30-governo-cancela-licitacao-para-dragagem-no-porto-de-belem/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

ASSUNÇÃO, Fernando. Favela de palafitas recebe esgoto e entulhos de bairro nobre em obra da COP 30. *Alma Preta*, 19 mar. 2025. Disponível em: <https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/vila-da-barca-recebe-esgoto-e-entulhos-de-bairro-nobre-em-obra-da-cop-30/>. Acesso em: 8 abr. 2025.

ASSUNÇÃO, Fernando. Projetada para a COP 30, construção de avenida ameaça quilombo na Grande Belém. *Alma Preta*, 12 mar. 2024. Disponível em: <https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/cop-30-avenida-liberdade-ameaca-quilombo-grande-belem/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021.

BOGÉA, Hiroshi. As mudanças anunciadas para Belém como sede da COP 30. *Hiroshi Bogéa Online*, 26 maio 2023. Disponível em: <https://www.hiroshibogea.com.br/as-mudancas-anunciadas-para-belem-como-sede-da-cop-30/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Guia Nacional de Contratações Sustentáveis*. BARTH, Maria Letícia B. G.; BLACHERIS, Marcos W.; BRANDÃO, Gabriela da S.; CABRAL, Flávio G.; CLARE, Celso V.; FERNANDES, Viviane V. S.; PAZ E SILVA FILHO, Rodrigo M.; SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (org.). 6. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: AGU, set. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 35. ed. rev. atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2021.

CASTRO, Ana Beatriz Amaral de; SANTOS DIAS, Daniella Maria dos. Belém, COP 30 e o direito à cidade: megaeventos, gentrificação e exclusão socioespacial. *Revista Aracê*, São José dos Pinhais, v. 7, n. 2, p. 9062-9079, 2025.

COP 30 BRASIL. Nota sobre a reportagem que trata das obras na Avenida Liberdade, em Belém. *COP 30 Amazônia*, 13 mar. 2025. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/noticias-da-cop30-amazonia/nota-sobre-a-reportagem-das-obras-na-avenida-liberdade-em-belem>. Acesso em: 17 mar. 2025.

DAMO, Arlei; SANDER, Oliven; GEORGE, Ruben. Apresentação. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 19, n. 40, p. 9-15, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/Nx8fVxD6mTdjV3jTR8fHP8N/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 mar. 2025.

EDITAL nº 90004/2024. Contratação de serviços técnicos para gerenciamento e supervisão das obras associadas ao trigésimo evento da Conferência das Partes – COP 30 (BNDES), no âmbito da Secretaria de Estado de Obras Públicas – SEOP, de acordo com as especificações e condições estabelecidas. *Alerta Licitação*. Disponível em: <https://alertalicitacao.com.br/llicitacao/PNCP-05054861000176-1-000367-2024>. Acesso em: 17 mar. 2025.

ESTADO DO PARÁ ONLINE. *BNDES diz que ainda não autorizou liberação de recursos para duplicação da Rua da Marinha, em Belém, por impactos ambientais*. 13 fev. 2025. Disponível em: <https://estadodoparaonline.com/bndes-diz-que-ainda-nao-autorizou-liberacao-de-recursos-para-duplicacao-da-rua-da-marinha-em-belem-por-impactos-ambientais/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FARIAS, Talden; Alberto FONSECA. Viabilidade técnica e jurídica da consideração das mudanças climáticas no licenciamento ambiental. *Consultor Jurídico*, 25 jan. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-25/viabilidade-tecnica-e-juridica-da-consideracao-das-mudancas-climaticas-no-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 6 abr. 2025.

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.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MENDES, Rullyan Levi Maganhati. As licitações como meio de implementação da política nacional sobre mudança do clima. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3044>. Acesso em: 10 mar. 2025.

IBERDROLA. *Nova agenda urbana: como potencializar o desenvolvimento urbano sustentável?* [2025?]. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/compromisso-social/nova-agenda-urbana>. Acesso em: 15 mar. 2025.

LIBÓRIO, Daniela Campos. Audiência pública na gestão democrática da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 287-306, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/942?articlesBySimilarityPage=11>. Acesso em: 5 abr. 2025.

LOPES, Fabricio. Obra do governo do estado no canal São Joaquim é embargada por falta de alvará e danos ao meio ambiente. *Agência Belém*, 5 dez. 2024. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/243236/obra-do-governo-do-estado-no-canal-sao-joaquim-e-embargada-por-falta-de-alvara-e-danos-ao-meio-ambiente>. Acesso em: 17 mar. 2025.

MARINELA, Fernanda. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

MEIRELLES, Hely LOPES. *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2014.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *ONU confirma 2024 como o ano mais quente já registrado, com cerca de 1,55 °C acima dos níveis pré-industriais*. Disponível em: <https://encurta.ae/uLe2M>. Acesso em: 16 mar. 2025.

PARÁ (Estado). *Diário Oficial do Estado do Pará: Poder Executivo*. Pará, ano CXXXIV da IOE, 134ª da República, n. 35.811, p. 89-90, 8 maio 2024. Protocolo 1070574. Disponível em: <https://www.ioepa.com.br/portal/>. Acesso em: 7 jul. 2025.

PIRES, Gabriel. Temperatura máxima em Belém já superou o limite estabelecido pelo Painel das Nações Unidas. *O Liberal*, 15 mar. 2025. Disponível em: <https://www.oliberal.com/belem/temperatura-maxima-em-belem-ja-superou-limite-estabelecido-pelo-painel-das-nacoes-unidas-1.929861>. Acesso em: 17 mar. 2025.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. Belém do Pará: cidade e água. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 41-60, maio 2015. Dossiê: águas urbanas. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3302>. Acesso em: 17 mar. 2025.

PORTILHO, Marli. Árvores são transplantadas para áreas de obras em Belém. *Diário do Pará Online*, 3 dez. 2024. Disponível em: <https://dol.com.br/noticias/para/885213/arvores-sao-transplantadas-para-areas-de-obras-em-belem?d=1>. Acesso em: 17 mar. 2025.

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 mar. 2025.

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.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. *Licença urbanística*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Climático*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SEMAS. *Lula e Helder anunciam investimentos para a realização da COP 30 em Belém*. 19 jun. 2023. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2023/06/19/lula-e-helder-anunciam-investimentos-para-a-realizacao-da-cop-30-em-belem/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

SOUZA, Evandro Gustavo de; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. A licitação como ferramenta para a concretização do direito à cidade sustentável. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 105-123, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/938>. Acesso em: 25 mar. 2025.

STRUCHEL, Andrea Cristina de Oliveira. *Licenciamento ambiental municipal*. São Paulo: Oficina de Textos, 2016.

TAKETA, Brenda. Vale tudo para maquiagem a COP 30? *Sumaúma*, 25 jul. 2023. Disponível em: <https://sumauma.com/vale-tudo-para-maquiagem-belem-para-a-cop-30/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

VASCONCELOS JÚNIOR, Moisés Rita; PORTELA, Roselene de Souza; CARDOSO, Welson de Sousa. Repercussões da COP 30 na dinâmica da cidade de Belém/PA. *Anais do II Congresso Amazônia: Ambientes, Territórios e Desenvolvimento – COAM*, Belém, 30 nov. 2023. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/ii-coam/691407-repercussoes-da-cop-30-na-dinamica-da-cidade-belempa/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

VIDIGAL, Enize. Juiz manda suspender duplicação da Rua da Marinha por falta de licenciamento ambiental. *Agência Belém*, 5 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/243806/juiz-manda-suspender-duplicacao-da-rua-da-marinha-por-falta-de-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 17 mar. 2025.

WELLS, Ione. Amazon forest felled to build road for climate summit. *BBC*, 11 mar. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/c9vy191rgn1o>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALMEIDA, Marcia Cristina Ever de; MELO, Andréa Silva de; ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes. Direito à cidade, licenciamento urbanístico-ambiental e a sustentabilidade nas licitações para contratação pública em tempos de emergência climática. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 169-198, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.1072.
