

CONFLITO JURÍDICO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL: UNIDADE DE CONSERVAÇÃO EM JOGO NO CEARÁ – BRASIL

Data de submissão: 08/05/2024

Data de aceite: 03/06/2024

Pedro Eugênio Oliveira Coêlho

Universidade de Fortaleza
<http://lattes.cnpq.br/2904739981786924>

Camila Santiago Martins Bernardini

Universidade Federal do Ceará
<http://lattes.cnpq.br/5929624959345190>

Raquel Jucá de Moraes Sales

Universidade de Fortaleza
<http://lattes.cnpq.br/8238891653871201>

José Lopes de Sousa Júnior

Universidade de Fortaleza
<http://lattes.cnpq.br/1689751725803053>

RESUMO: Uma análise sobre o embate envolvendo a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) das Dunas do Cocó, localizada em Fortaleza, Ceará tem se feito emergente. A interseção entre interesses econômicos e ambientais, e desafios legais enfrentados na preservação deste ecossistema tem sido pivô para intensos conflitos nas esferas judicial e legal. A ARIE das Dunas do Cocó é uma área de significativa importância ambiental. No entanto, sua localização estratégica desperta interesses diversos, incluindo o desenvolvimento imobiliário e infraestrutural. Foram analisadas as questões jurídicas relacionadas à criação, gestão e proteção da

ARIE, destacando os desafios enfrentados na implementação efetiva de políticas de conservação. A metodologia é sistêmica e qualitativa, envolvendo análise de legislação, peças jurídicas pertinentes e análise de discurso. Foi apresentado o caso específico de litígio judicial e legal, disputas por terras e divergências quanto ao uso do solo na região das Dunas do Cocó. Por meio de uma abordagem multidisciplinar, foram exploradas diferentes perspectivas e interesses em jogo, a fim de lançar luz a possíveis soluções para conciliar a preservação ambiental com o desenvolvimento sustentável. Dentro dessa análise aprofundada do conflito jurídico e ambiental em torno da ARIE das Dunas do Cocó, essa discussão contribui para uma compreensão mais ampla dos desafios enfrentados na conservação de áreas protegidas em contextos urbanos. Para efeitos conclusivos, se entende que apesar do avanço histórico de crescimento de Fortaleza, persistem influências e disputas políticas, incongruências jurídicas e déficit de abrangência na atuação dos movimentos ambientais, fatores que propiciam a permanência de conflitos ambientais, tal como o que envolve as Dunas do Cocó há quase cinco anos.

PALAVRAS-CHAVE: Conflito Jurídico; Direito Ambiental; Preservação Ambiental; ARIE.

LEGAL CONFLICT AND ENVIRONMENTAL PRESERVATION: CONSERVATION UNIT AT STAKE IN CEARÁ - BRASIL

ABSTRACT: An analysis of the conflict involving the Area of Relevant Ecological Interest (ARIE) of Dunas do Cocó, located in Fortaleza, Ceará, has emerged. The intersection between economic and environmental interests, and legal challenges faced in preserving this ecosystem, has been a pivot for intense conflicts in the judicial and legal spheres. The Dunas do Cocó ARIE is an area of significant environmental importance. However, its strategic location arouses diverse interests, including real estate and infrastructure development. Legal issues related to the creation, management and protection of ARIE were analyzed, highlighting the challenges faced in the effective implementation of conservation policies. The methodology is systemic and qualitative, involving analysis of legislation, relevant legal documents and discourse analysis. The specific case of judicial and legal litigation, land disputes and disagreements regarding land use in the Dunas do Cocó region was presented. Through a multidisciplinary approach, different perspectives and interests at stake were explored in order to shed light on possible solutions to reconcile environmental preservation with sustainable development. Within this in-depth analysis of the legal and environmental conflict surrounding the ARIE das Dunas do Cocó, this discussion contributes to a broader understanding of the challenges faced in the conservation of protected areas in urban contexts. For conclusive purposes, it is understood that despite the historical growth of Fortaleza, political influences and disputes, legal inconsistencies and a deficit in the scope of environmental movements persist, factors that allow environmental conflicts to persist, such as the one involving the Dunes do Cocó for almost five years.

KEYWORDS: Legal Conflict; Environmental Law; Environmental Preservation; ARIE.

INTRODUÇÃO

Pensar a questão ambiental e seus problemas de forma multissetorial nos leva a compreensão de que a sustentabilidade não se trata de uma nova “grife” dos conceitos, mas de uma verdadeira e premente necessidade socioambiental mais ampla, a qual envolve toda a sociedade de maneira direta ou indireta (HARVEY, 1980). Nesse sentido, é necessário articular as discussões a respeito da sustentabilidade como forma de enriquecer o debate científico por melhorias nas perspectivas futuras sobre o tema.

O conceito para desenvolvimento sustentável emergiu pela primeira vez em 1983 por ocasião da reunião da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU. Na esfera do Direito, o desenvolvimento sustentável é tido como um princípio fundamental, presente inclusive no texto constitucional (FIORILLO, 2006). Esse princípio preza pela manutenção dos alicerces vitais da condição humana, seja na sua reprodução ou nas suas atividades sociais, assegurando um equilíbrio harmônico entre o homem e o seu ambiente natural e garantido as mesmas condições para as gerações futuras (FIORILLO, 2006). O direito urbanístico e ambiental vem atribuir maior especificidade jurídica à questão ambiental, correlacionando o bem construído ao bem natural no meio urbano de modo interacional e legal – correlação esta que veio sendo negligenciada frente

ao avanço do crescimento urbano e ambiental em detrimento da garantia da qualidade de saúde e ambiental dos bens naturais e da população (BERNARDINI, 2014; BERNARDINI, 2012a, BERNARDINI, 2012b).

Baseando-se nas principais noções conceituais que envolvem o objeto desse estudo dentro de um contexto urbano de intensa expansão, esta investigação vem dar sua contribuição na medida em que evidencia disputas ambientais e a importância do papel dos órgãos de justiça e legisladores do direito ambiental e urbanístico nos processos de revisão de interpretações para a elaboração de novas políticas públicas ambientais e novos planos de gestão para os recursos naturais nas grandes cidades (CANOTILHO; LEITE, 2010).

Tendo por base as justificativas apresentadas, o objetivo geral da investigação consiste em compreender como se deu o conflito judicial e legal envolvendo uma área de relevância ambiental, a partir do ano de 2009, frente ao crescimento urbano de Fortaleza.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como procedimento metodológicos foram utilizados, a investigação emprega uma metodologia sistêmica e qualitativa, na qual visa colher informações e se familiarizar com o objeto de estudo específico, conhecendo a lógica jurídica de proteção ao meio ambiente para então chegar a uma constatação científica.

Na construção da base teórica de análise, foi realizado um levantamento bibliográfico de autores relacionados às temáticas do meio ambiente, planejamento urbano e direito ambiental, além da legislação urbanística e ambiental, como forma de respaldar as discussões aqui apresentadas. Consta também um levantamento documental, no qual foram coletados e analisados materiais técnicos e peças jurídicas específicas, bem como foram acompanhados os principais noticiários pertinentes como meio de atualização permanente.

Foi utilizado como base fundamental o estudo de caso do conflito ambiental e judicial referente à Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)¹ Dunas do Cocó (BERNARDINI, 2014). Esta área verde corresponde a um composto ambiental formado por dunas centenárias e ampla diversidade faunística e florística encravado na zona urbana de Fortaleza; e que se encontra como núcleo de litígios judiciais nos quais estão em disputa a preservação e manutenção desse bem natural e o direito de propriedade.

O recurso da observação *in loco* foi também primordial, compreendendo visitas sistemáticas a campo em busca de perceber as transformações físicas e sociais do local e do entorno, além de auxiliar na definição de componentes ecológicos e na identificação dos impactos sobre esse ecossistema.

Incluíram-se também como ferramenta metodológica os recursos visuais – relevantes fontes de esclarecimento a cerca da disposição geográfica e da dinâmica evolutiva do

¹ Categoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável, sob a Lei Ordinária nº 9.502 de 2009 do Município de Fortaleza/Ce.

espaço, considerando fotos e imagens atuais e anteriores (disponíveis pelos veículos públicos de comunicação) e cópias de plantas arquitetônicas (obtidas nas sedes de órgãos públicos competentes).

Por fim, foi utilizado o recurso da entrevista semiestruturada com agentes e técnicos municipais competentes e representantes de órgãos de justiça pertinentes, a fim de apreender informações fidedignas específicas da problemática em questão. Através de agendamento prévio, foram entrevistados 02 (quatro) agentes políticos (vereador e assessor parlamentar), 01 (um) agente jurídico (advogada) e 01 (um) jurista da esfera municipal.

Foram adiante descritos de forma cronológica os fatos conflituais envolvendo o campo dunar do Cocó, como forma de apreender as disputas políticas, jurídicas e sociais em jogo.

RESULTADOS

As dunas do Cocó, até o ano de 2008, não despertavam grande interesse público ou privado por ter sido uma das últimas regiões de Fortaleza a receber intervenções desenvolvimentistas, estando, pois, “relegada à especulação”, afirma um entrevistado. Até que no período de Natal daquele ano denúncias da vizinhança apontaram processos de destruição, como queimadas, depósito de lixo, desmatamento por tratores particulares e instalação de cercas de demarcações, de acordo com informante morador das imediações.

Representantes dos movimentos ambientais procuram então o Partido PSOL, na figura do Vereador João Alfredo, para expor o problema e buscar soluções, já que viria um período eleitoral adiante. João Alfredo acatou as reivindicações e se comprometeu a dar sua contribuição caso viesse a se tornar Vereador da cidade. Assim sendo, a partir de 3 mil assinaturas reunidas por moradores do bairro Cocó, do Parecer Técnico elaborado pela professora Vanda Claudino e da iniciativa da própria Câmara Municipal, “[...] o que nós fizemos foi dar um formato jurídico, adaptando, eu diria, trazendo, concretizando um conceito para dentro de uma forma legal. Então nós estabelecemos a partir daí, quais são os usos permitidos, os usos proibidos para aquela área [...]”, explicou o autor da lei.

Visando garantir uma segurança jurídica mais específica, para além do resguardo federal (classificada por Área de Preservação Permanente (APP) pelo Código Florestal), no mesmo ano a área foi então contemplada com Projeto de Lei de autoria do supracitado Vereador, no qual propôs a criação de uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável, denominada Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) – possuidora de maior caráter conservacionista e cujo tipo ainda não existia em Fortaleza. A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (2000), nos termos do seu art. 16, define a ARIE como:

[...] área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza (SNUC, 2000).

Além da definição concreta sobre ARIE, os §1º e §2º da referida lei também ponderam que tais áreas podem ser constituídas por terras públicas ou privadas, sendo possível a utilização da propriedade privada desde que respeitados os limites estabelecidos pela Constituição. Em conformidade com o relato posterior do impasse judicial envolvendo a casuística em questão, é possível notar que esse é um dos argumentos levantados em meio ao litígio, valendo-se da discussão acerca da função socioambiental da propriedade.

O projeto de lei, se efetivou na lei ordinária nº 9.502, em 24 de junho de 2009, garantindo às dunas em questão a classificação jurídica de ARIE. Uma advogada envolvida no caso afirma que desde então a área nunca deixou de ser questionada, seja através de ADIN, várias ações individuais, ACP's e mandados de segurança em que os construtores solicitavam autorização para implementar o loteamento. De fato, antes mesmo que a lei fosse sancionada, em outubro do mesmo ano, um conflito de cunho político-jurídico e ambiental começou a se delinear quando o Vereador Carlos Mesquita (PMDB) entrou com *Mandado de Segurança* em agosto de 2009 contra a validade da lei alegando grave equívoco jurídico. Segundo seu depoimento em entrevista, a referida lei, por ser de caráter ordinário, não se sobrepõe a uma lei complementar, no caso o PDP-For – que considera aquele território uma Zona de Interesse Ambiental (ZIA). A então juíza da 5ª Vara da Fazenda Pública acatou o *Mandado de Segurança* solicitado e impediu a sanção da lei. Porém, a liminar logo foi derrubada e a sanção concedida.

O interesse do capital privado entra na questão ao final de 2009, quando a Associação Cearense dos Empresários da Construção e Loteadores (ACECOL), representando a Construtora Waldyr Diogo e associados, impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) no Tribunal de Justiça do Ceará (TJ-CE) com pedido de liminar para que a Lei ARIE Dunas do Cocó fosse suspensa, com o argumento de ilegalidade na mesma. Foi argumentada a oficialização de um projeto de loteamento pela prefeitura (no mandato de Juraci Magalhães) em 19 de dezembro de 1975. Naquele período, a pauta “verde” tinha pouca expressão político-social e não havia normas municipais ou estaduais que regulassem a apropriação de áreas verdes. Ademais, um operador político entrevistado afirma que antes da família Diogo comprar o terreno do antigo proprietário consultou o Município e o Estado a fim de saber se havia interesse público em transformar a área em um reduto ambiental. Proferindo resposta negativa, a família então adquiriu o imóvel acompanhado da aprovação do projeto de loteamento.

A interessada visava empreender no local um loteamento denominado *Jardim Fortaleza*, o qual prevê a construção de 20 (vinte) edifícios residenciais, abrangendo

13 (treze) quarteirões, em uma área de 115.000m² com valor estimado atualmente em R\$ 250 milhões. A partir de análise documental, foi notável a formação de quadras com vias projetadas e todas nomeadas em homenagem a desembargadores de importante representatividade no cenário judicial cearense, fato que induz a um favoritismo social. A título de esclarecimento, a Avenida Antonio Sales representada na imagem se trata de uma projeção de prolongamento para a mesma adentrando a área verde do “Parque do Cocó”.

Vale ressaltar que, até a aprovação da Lei da ARIE, não havia sido solicitado nenhum licenciamento para a construção juntos aos órgãos competentes, visto que os empreendedores aguardavam momento comercialmente viável para iniciar as obras.

Ainda assim, a resposta positiva para a ACECOL veio em 05 de janeiro de 2010, quando o Presidente do TJ-CE, Desembargador Ernani Barreira, concedeu a liminar, suspendendo temporariamente os efeitos da lei. Segundo seu entendimento, o direito de propriedade e o direito de construir são superiores ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, a lei entraria em conflito com o PDP-For, o qual a enquadra como ZIA – essa classificação permite edificações na área segundo parâmetros e índices urbanísticos pré-estabelecidos. Sendo inconstitucional, seria proibida sua aplicação.

Foi então encaminhada ao Pleno do TJ-CE uma petição produzida por cientistas, políticos, movimentos sociais e ambientais em defesa da constitucionalidade da lei municipal, na qual afirmava que sua suspensão deixaria a área vulnerável, sem forte proteção jurídica e, portanto, “[...] ‘à mercê dos interesses privados e da especulação imobiliária que, em benefício de grupos econômicos, realizam loteamentos e construções irregulares numa Área de Preservação Permanente’” (O POVO, 13/02/2012). O grupo também obteve o apoio da Procuradoria Geral do Município (PMG), que apresentou defesa em favor da ARIE ao TJ-CE, através da figura do então Procurador-Geral do Município, Martônio Mont-Alverne. Mais adiante, será discutida a postura supostamente contraditória desse órgão, colocando o mesmo agente político em duas esferas de ação em meio ao conflito.

Apesar da petição apresentada e do apoio da PGM, em março de 2010, o juiz da 2^a Vara da Fazenda Pública determinou que o secretário responsável pelo órgão ambiental da capital, então Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), concedesse licença para a construção do citado loteamento, se apoiando na liminar concedida pelo desembargador do TJ-CE em que determina à prefeitura a autorizar o início das obras pelos construtores. Em abril de 2010, o TJ-CE rejeitou a *Ação de Inconstitucionalidade* (ADIN) movida contra a lei municipal, mas não julgou em definitivo sua constitucionalidade.

Diante da situação não consolidada, o partido PSOL ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) uma *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF), na qual questionava a previsão pelo PDP-For de ocupação e edificação na região das dunas do Cocó, com o argumento de que feria o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (O POVO, 29/04/2010).

A efetivação do cumprimento da referida lei também recebeu o apoio do Ministério Público do Estado do Ceará (MPE) e da Procuradoria Geral do Estado (PGE) que apresentaram pareceres se pautando no argumento de que pelo fato da ACECOL ser uma associação civil defensora de interesses específicos de duas categorias, não tendo caráter sindical, não poderia ser autora de uma ADIN. O MPE também entrou com ação anulatória contra uma ACP movida pela ACECOL.

Ao final de 2010 a indefinição sobre o caso ainda permanecia, visto que o processo, tendo como relator o desembargador Paulo Camelo Timbó, entraria em julgamento em 02 de dezembro daquele ano. Contudo, seu adiamento foi dado pelo Pleno do TJ-CE em razão do pedido de vista antecipada do processo pelo Desembargador Lincoln Tavares Dantas. O processo ainda veio a sofrer mais três adiamentos em virtude da mesma razão – respectivamente, pelo Desembargador Francisco Suenon Bastos Mota em 16 de dezembro, pelo Desembargador José Mário dos Martins Coelho em 03 de fevereiro de 2011 e pelo Desembargador Ernani Barreira em 03 de março de 2011. Um dos informantes frisa inclusive que este último desembargador “tem fama” de conceder ganho de causa a empreendedores.

Em março de 2011, o mesmo juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública intimou novamente o Município de Fortaleza, na figura da SEMAM, a conceder licenciamento ambiental ao loteamento sob pena de prisão e multa diária de R\$ 30mil (direcionada ao secretário), em caso de descumprimento. Na intimação, o juiz levou em consideração o parecer favorável do MPE, mencionando um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) a ser elaborado pela 1ª Promotoria do Meio Ambiente. O então secretário da SEMAM, Deodato Ramalho, declarou não ser uma surpresa a decisão do juiz, bem como que a Prefeitura iria recorrer, visto que discorda daquela área ser objeto de construção privada.

Na semana seguinte, contudo, o magistrado anulou sua própria decisão em virtude da anterior rejeição pelo TJ-CE da ADIN interposta pela ACECOL (O POVO, 22/03/2011). No último dia do mesmo mês, em reunião do Pleno do TJ-CE, foi, por fim, anulada a ADIN por 25 votos contra 08. Significa dizer que a lei ARIE Dunas do Cocó voltaria a vigor, ficando assim proibida qualquer intervenção que descaracterize aquelas feições naturais, até que outros questionamentos fundados invocassem a reabertura do caso ou que a proponente da ação, no caso a ACECOL, recorresse do processo.

As duas possibilidades vieram a ocorrer. A associação dos construtores apresentou *Embargo de Declaração* junto ao TJ-CE, solicitando esclarecimento sobre alguns aspectos da decisão, segundo ela, não explicitados. Este é um instrumento útil como subsídio em caso de recurso à ação, uma vez que um dos advogados da associação demonstrou disposição para recorrer e levar o caso ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou até ao Supremo Tribunal Federal (STF), se necessário.

Como agrave ao processo, com a possibilidade de remodelação do Plano Diretor da capital em decorrência de grandes jogos esportivos, a Vereadora Magaly Marques

apresentou Emenda Complementar (EC) para votação na reunião da Comissão Especial do Plano Diretor, ocorrida em setembro de 2011, a qual anula os efeitos da lei da ARIE. Desse modo, seria considerada Zona de Interesse Ambiental (ZIA) – tornando-a passível de permissões para edificação. Conforme seu argumento, a ARIE viola os parâmetros apontados pelo PDP-For (Lei Complementar nº 62/2009), por se tratar de invasão de competência do legislador complementar.

Na ocasião da votação, o autor da lei discursou e entregou à mesa diretora um abaixo-assinado composto por 5.185 assinaturas contra a EC. Magaly Marques, em discurso de caráter ideológico, afirmou que a cidade de Fortaleza precisava crescer e o meio ambiente significava um empecilho para tal desenvolvimento. Através de intensos protestos e mobilizações da sociedade civil organizada, a proposta de revogação impetrada por Magaly Marques foi rejeitada por 28 votos contra 06 dos vereadores. A Vereadora ainda apresentou recurso questionando quórum mínimo de dois terços na votação. A 8ª Vara da Fazenda Pública extinguiu a proposta em outubro do corrente ano por falta de provas que atestassem a irregularidade ou ilegalidade do projeto de lei. O magistrado considerou que a vereadora não apresentou documentos que comprovassem descumprimento do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Não obstante, as decisões favoráveis à lei ARIE Dunas do Cocó não asseguravam uma proteção ambiental efetiva à região, vista a existência de vários interesses e direitos em questão, e as partes que se sentirem prejudicadas de alguma forma provavelmente recorrerão das decisões tomadas até o momento. “Portanto, a investida de Magaly é apenas mais uma tentativa de derrubar a lei. Se fracassar, dificilmente será a última”, afirma o jornal O Povo.

De fato, após a extinção da EC invocada pela vereadora, houve algumas reuniões tanto do legislativo municipal, como da Comissão Especial do Plano Diretor, ambas na Câmara dos Vereadores. Contudo, não foram encontradas soluções razoáveis para as partes envolvidas a fim de adequar a EC da vereadora ao Plano Diretor. Como tentativa de frear os conflitos envolvendo a referida lei, foi sugerido o pagamento de indenizações aos proprietários do terreno em questão, a fim de desapropriar a área em favor do interesse público, uma vez que a prefeitura reconhece a propriedade privada ao realizar cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) sobre o terreno. Vale ressaltar que tal cobrança não pode se fundamentar enquanto ferramenta de legitimação da propriedade privada, visto que, se tratando de território de valor incomensurável, a cobrança já poderia ser sido suspensa perante solicitação dos proprietários.

Como desfecho temporário, no mesmo mês, o TJ/CE, aceitando a *Apelação* da PGM na figura de Martônio Mont’Alverne e acatando a posição contrária ao projeto do desembargador Lincoln Tavares, decidiu suspender a sentença que impedia a Prefeitura Municipal de validar a referida Lei de nº 9.502/2009, significando a proibição de construções no local. Enquanto não ocorria a apreciação final, entendeu ser fundamental validar a lei, a fim de evitar maiores danos ao local. Por sua vez, a ACECOL abriu novamente recurso por meio de *Agravo Regimental*.

Todavia, um decreto judicial divulgado em 03 de janeiro de 2013 veio a autorizar intervenções urbanas na área, mais precisamente, a construção do complexo residencial Central Park em parte remanescente do loteamento Jardim Fortaleza. Novamente o juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública determinou que a SEMAM concedesse as aprovações definitivas para a execução dos projetos da iniciativa privada, incluindo alvará e licença cabíveis. O decreto judicial parece ter desconsiderado a posição contrária do Ministério Público e considerado um suposto Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)² assinado ainda na gestão petista de Luizianne Lins, em 16 de outubro de 2012 - período entre 1º e 2º turnos das eleições municipais. Outra surpresa residiu no conhecimento das partes presentes, que além da ACECOL e das construtoras Unit, Flórida, Waldir Diogo e Central Park Participações Ltda, estavam o então Procurador Geral do Município (Martônio Mont'Alverne) e o ex-secretário da SEMAM (Adalberto Alencar), figuras estas que durante os trâmites do conflito se declaravam oponentes aos loteadores.

Tal documento prolonga a polêmica, uma vez que o magistrado afirma ter a Prefeitura de Fortaleza renunciado ao direito de recorrer da decisão, dando plenos poderes para a legitimação do direito de construir. Contudo, o Ministério Público, através da Procuradora supracitada, afirma que cabe recurso à ação. Diante desta posição um paradoxo se constrói, visto que o ex-Procurador da PGM encaminhou ao TJ-CE no mês seguinte, uma petição contra tal acordo, na qual solicitava a desconsideração do documento pelo desembargador responsável pelo caso, Durval Aires Filho. Nos termos da contestação, ele alegava se tratar de uma “petição unilateral, firmada apenas pelos advogados dos apelados” e não homologada pela justiça, ou seja, seria apenas uma minuta de acordo. Explicava ainda que, além de não constar sua assinatura digital, não poderia ter sido apresentada nos autos ao TJ-CE, acreditando ter sido um equívoco por parte dos advogados.

Por outro lado, para o presidente da ACECOL, o documento tem validade por ser um ato jurídico perfeito, sendo irretroatável, irreversível e irrevogável. Para mitigar o impacto ambiental em consequência das obras, a ACECOL se comprometeu a plantar 100 árvores da mesma espécie para cada árvore derrubada e a criar um horto florestal mantido em constante replantio de plantas nativas do local. Como cumprimento ao “TAC”, a ACECOL garante ter pago a quantia de R\$500 mil como medida de compensação, além de alegar despesas advocatícias da Fazenda Pública Municipal no valor de R\$ 60mil, segundo determina o TAC, em benefício Associação dos Procuradores da Administração Centralizada do Município de Fortaleza (O POVO, 14/01/2013). Contudo, uma das advogadas envolvidas no processo esclareceu em entrevista que mesmo que o documento se trate de um TAC, este não devia ter peso jurídico na questão, uma vez que versa sobre o meio ambiente - bem indisponível e tema jurídico inegociável, por se tratar de interesse público.

² De acordo com a Lei da Ação Civil Pública nº 7347/85, art. 5º, parágrafo 6º, o TAC é um instrumento jurídico extrajudicial utilizado para estabelecer compromettimentos sobre determinadas condições entre as partes de um acordo, realizado perante promotores de justiça e/ou procuradores.

Para além das informações e contrainformações proferidas por esses polos ativos do conflito, o início das obras não pode ser concedido até que a SEMAM emita o devido alvará e as licenças ambientais cabíveis. Águeda Muniz, secretária da pasta do meio ambiente e urbanismo na nova gestão municipal, afirma não ter recebido notificação da justiça para fazê-lo, além de estar aguardando parecer emitido pela PGM sobre a polêmica. Por hora, a providência tomada pela secretária foi o envio de uma equipe técnica *in loco*, que constatou o não início das obras.

Houve ainda uma reunião entre o novo procurador-geral do Município, José Leite Jucá Filho, Águeda Muniz, integrantes dos Movimentos Salvemos as Dunas do Cocó e SOS Cocó; e João Alfredo (O POVO, 15/01/2013). O objetivo foi ouvir as partes e analisar o caso para então a PGM tomar sua postura, tendo como orientação do novo Prefeito de Fortaleza, Roberto Cláudio (PSB), a prevalência ao meio ambiente - seguindo o entendimento da prefeita antecessora, que defendia a lei da ARIE como uma proteção extra a já reservada pela legislação federal, por suas especiais características. Devido a esse entendimento, as liberações de licenças para construções no local foram negadas, à época, mesmo quando a lei municipal estava suspensa. Antes de deixar o comando municipal, a então prefeita entregou em 26 de dezembro de 2012 à Câmara Municipal um projeto de veto popular que objetiva a proibição de construções públicas ou privadas no âmbito daquela área verde, exceto em casos de utilidade pública ou interesse social, conforme previsto em lei federal. O instrumento político foi elaborado pelo Movimento Veto Popular em Defesa do Cocó, a partir da obtenção de 750 assinaturas dos eleitores do bairro. A lacuna política que se configura nesse momento é o fato do “TAC” ter sido firmado entre a Prefeitura e a ACECOL às vésperas do término de mandato de Luizianne Linz, ao final de 2012.

O primeiro mês de 2013 foi marcado por decisão judicial do Desembargador Romulo Moreira em favor da apropriação imobiliária sobre a ARIE, entendendo como legítima a existência do TAC. Em resposta, o atual prefeito declarou a intenção de recorrer da decisão, determinando que a PGM a questionasse perante os órgãos judiciais, na tentativa de reverter a interpretação judicial. Enquanto uma decisão definitiva não é tomada, a SEUMA assegurou que não concederia licenciamento para nenhuma iniciativa imobiliária e que manteria as dunas do Cocó sob vigilância constante, a fim de evitar o início de qualquer obra sobre o patrimônio natural, sob pena de autuação.

Na tentativa de rever a decisão, em 23 de janeiro, foi realizada na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – CE mais uma audiência pública para discutir o embrólio, tendo como pauta principal o TAC. Ademais, os movimentos sociais e ambientais continuaram se mobilizando, promovendo em 16 de fevereiro novo ato público no Anfiteatro do “Parque do Cocó” em defesa das dunas e da revogação da decisão judicial em prol das construções, além da solicitação junto ao prefeito do município que intensifique a fiscalização no local e elabore um plano de manejo para a área.

Em abril, ocorreu nova reunião da Comissão de Meio Ambiente na Assembleia Legislativa (AL), com a presença de Eduardo Diogo (representante da Construtora Waldyr Diogo e também Secretário do Planejamento e Gestão do Governo Estadual) e novamente com a articulação dos movimentos populares, no intuito de organizar um Veto Popular em favor da proteção ambiental já exposta.

Permanecem, ainda assim, pendências políticas e jurídicas em torno do conflito ambiental em questão, visto que representantes sociais agora lutam pela manutenção do veto à emenda da PLC20 por parte da Câmara Municipal, pela efetivação do Veto Popular entregue em maio de 2013 ao prefeito municipal dando direito democrático ao povo de decidir sobre as definições à região do Cocó, bem como pela garantia de uma regulamentação definitiva para o parque pelo Governo do Estado e de um Plano de Manejo específico para a ARIE.

Em meio a divergências de entendimento entre os próprios membros do judiciário quanto ao caso das dunas, o processo permaneceu sem novidades durante todo o restante do ano de 2013. Já no último mês do ano, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) indeferiu o pedido de liminar em medida cautelar impetrado pelas construtoras em ação, rejeitando a validação do suposto TAC. Portanto, tal decisão dá efeito suspensivo às decisões anteriores em favor dos empreendedores. As construtoras Waldyr Diogo Ltda., Central Park Empreendimentos e Participações Ltda., Unit Construtora e Incorporadora Ltda e Microempresa e Construtora Florida Ltda., representadas pela ACECOL, alegam que por ser uma medida cautelar, a decisão ainda está passível de julgamento do mérito final.

Para além das mobilizações realizadas e das controvérsias políticas e jurídicas em exemplos de grande repercussão social, política, urbana e ambiental como este, é notável a permanência de conflito de grande profundidade envolvendo a manutenção desse reduto natural como relevante área verde de Fortaleza. Para o autor da lei em questão está claro que “esta é uma guerra que envolve várias batalhas”.

Sob considerações jurídicas, foi possível apreender que esta esfera, mesmo resguardando o papel fundamental de ser mediadora de conflitos na configuração democrática brasileira, permanece na tentativa de isenção nos processos decisórios, embora ainda se veja presa a contradições e impasses, mergulhando também no embrólio ambiental construído em torno do caso estudado.

Muitos dos percalços atravessados pelos órgãos judiciais quando se trata da matéria ambiental se deve ao fato deste ser um assunto ainda muito recente se comparado a matérias outras, não tendo ainda adquirido uma sensibilidade plena pelo corpo judiciário. Consoante a este fato, parte do judiciário alimenta a soberania de alguns conceitos atualmente em fase de aprimoramento, dificultando o avanço na aplicação de novos entendimentos e abrindo precedente para discrepâncias interpretativas. A subjetividade nas interpretações também permite que juízes ou desembargadores decretem uma decisão e posteriormente recorram dela, gerando uma insegurança jurídica.

Faz-se presente, além disso, uma vulnerabilidade dos instrumentos jurídicos, a exemplo do TAC. Juridicamente, um Termo de Ajustamento de Conduta foi utilizado para adequar uma situação irregular, estabelecendo condicionantes para sua regularidade. O fato do acordo estabelecido ser considerado um TAC e instrumento válido para liberar uma construção demonstra a ausência de parâmetros coerentes e de quem os pondere nas decisões judiciais.

Para além dos obstáculos práticos e teóricos, o judiciário tem incorporado, de forma gradual, noções antes desfavorecidas às suas decisões finais. A consideração do entendimento técnico vem sendo agregado à compreensão jurídica, refinando as conceituações e promovendo entendimentos que tendem a prevalecer os valores ambientais em detrimento de outros valores. A exemplo do caso empírico apresentado, as Dunas do Cocó estão atualmente protegidas. Esse novo cenário garante otimismo para futuras decisões judiciais em âmbito local.

Nesse sentido, se faz esclarecedor pensar as transformações estruturais e funcionais da paisagem urbana e a destinação dos elementos naturais de grandes cidades como Fortaleza, correlacionando-as às representações da ordem e da desordem, da justiça e da injustiça que a elas podem ser associadas (BENEVIDES, 2009) através das tomadas-de-decisão dos agentes públicos dos governos locais, bem como dos órgãos de justiça, buscando compreender a lógica que tece tais relações políticoambientais na dinâmica urbana atual e suas peculiaridades (BERNARDINI, 2012).

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Marinina Gruska. *Direito à cidade: administração pública, justiça social, consciência ecológica e desenvolvimento sustentável*. Fortaleza: Museu do Ceará: Secult, 2009.

BERNARDINI, C. S. M.. Aspects of inequality in Brazil: Cases of socioenvironmental injustice in Fortaleza? CEARÁ. In: II Forum of International Sociological Association (ISA), 2012, Buenos Aires / AR. Abstracts of II Forum of ISA, 2012a.

BERNARDINI, C. S. M.. Os conflitos socioambientais e o poder político no espaço urbano: o caso da Lagoa do Papicu ? Fortaleza/CE. In: 36º Encontro anual da ANPOCS, 2012, Águas de Lindoia / SP. 36º Encontro Anual da ANPOCS, 2012b. v. 36.

BERNARDINI, Camila S. M. Conflitos ambientais em Fortaleza/Ce: as dunas do Cocó como alvo no jogo urbano. 2014. 126 f. : Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente - PRODEMA, Fortaleza-CE, 2014.

BRASIL. *Legislação de direito ambiental*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

BRASIL. *Lei do SNUC*. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 28/05/2012.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257. *Estatuto da Cidade*. 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao>>. Acesso: 15/10/2012.

CANOTILHO, Joaquim G.; LEITE, José Rubens. (Org.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. SP: Ed. Saraiva, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 7ed, 2006.

HARVEY, D. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

O POVO. Disponível em: <www.opovo.com.br>. Acesso em: 14/11/2023.