

**Omissão (in)constitucional do poder público: uma análise da ampliação
das ocupações urbanas na ARIE da Matinha do Pici**

Rafael Vieira De Alencar

Professor Doutor do Instituto de Arquitetura e Urbanismo e Design
Universidade Federal do Ceará, Brasil
rafaelvalencar@ufc.br
0000-0001-6705-0676

Davi Ávila de Almeida

Graduando em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal do Ceará, Brasil
daviavila@alu.ufc.br
0009-0001-2797-0387

José Milton Pinheiro da Silva Junior

Graduando em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal do Ceará, Brasil
miltonpinheiro@arquitetura.ufc.br
0009-0009-3914-5964

Mariana Vasconcelos Pacheco

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal do Ceará, Brasil
marianapacheco@arquitetura.ufc.br

Pedro de Castro Cunha Claudino

Graduando em Direito
Universidade Federal do Ceará, Brasil
pedrocccl2310@gmail.com

Omissão (in)constitucional do poder público: uma análise da ampliação das ocupações urbanas na ARIE da Matinha do Pici

RESUMO

Objetivo – Analisar se há a caracterização de um estado de omissão inconstitucional do poder público na Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) da Matinha do Pici, no município de Fortaleza/CE, a partir da investigação dos impactos da expansão de ocupações urbanas e das potenciais falhas institucionais na gestão da unidade de conservação.

Metodologia – Desenvolveu-se um estudo de caso qualitativo baseado em análise documental da legislação ambiental e urbanística (CF/88 e Lei Municipal nº 10.463/2016), revisão bibliográfica e análise geoespacial por meio de séries temporais de uso e cobertura do solo entre 2014 e 2025.

Originalidade/Relevância – O estudo contribui para o debate sobre omissões estatais na gestão de unidades de conservação urbanas, articulando perspectivas do direito ambiental, urbanismo e habitação em áreas de risco e ambientalmente sensíveis, com análise das competências institucionais entre Universidade Federal do Ceará (UFC) e Prefeitura de Fortaleza/CE.

Resultados – Os resultados indicam caracterização de omissão estatal específica (ausência de Plano de Manejo) e estrutural (fragilidade da governança ambiental), intensificando processos de degradação como desmatamento, ocupações irregulares e poluição do Açude Santo Anastácio, demandando instrumentos jurídicos e institucionais de responsabilização e proteção ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: omissão inconstitucional; unidades de conservação urbanas; ocupação irregular; habitação em área de risco; ARIE Matinha do Pici; planejamento ambiental; Fortaleza.

(Un)constitutional omission by public authorities: an analysis of the expansion of urban occupations in the Matinha do Pici ARIE

ABSTRACT

Objective – To analyze whether there is a characterization of an unconstitutional omission by public authorities in the Area of Relevant Ecological Interest (ARIE) of Matinha do Pici, in the municipality of Fortaleza, Ceará, based on the investigation of the impacts of expanding urban occupations and potential institutional failures in the management of the conservation unit.

Methodology – A qualitative case study was conducted based on documentary analysis of environmental and urban legislation (Brazilian Federal Constitution of 1988 and Municipal Law No. 10,463/2016), literature review, and geospatial analysis using land use and land cover time series from 2014 to 2025.

Originality/Relevance – The study contributes to the debate on state omissions in the management of urban conservation units by articulating perspectives from environmental law, urbanism, and housing in risk-prone and environmentally sensitive areas, with an analysis of institutional responsibilities shared by the Universidade Federal do Ceará and the Municipality of Fortaleza.

Results – The findings indicate the characterization of both a specific state omission (absence of a Management Plan) and a structural omission (fragile environmental governance), intensifying degradation processes such as deforestation, irregular occupations, and pollution of the Santo Anastácio Reservoir, thus requiring legal and institutional instruments for accountability and environmental protection.

KEYWORDS: unconstitutional omission; urban conservation units; irregular occupation; housing in risk areas; ARIE Matinha do Pici; environmental planning; Fortaleza.

¿Omissão (in)constitucional del poder público: un análisis de la ampliación de las ocupaciones urbanas en la ARIE de la Matinha do Pici

RESUMEN

Objetivo – Analizar si se configura un estado de omisión inconstitucional del poder público en el Área de Relevante Interés Ecológico (ARIE) de Matinha do Pici, en el municipio de Fortaleza/CE, a partir de la investigación de los impactos de la expansión de ocupaciones urbanas y de las potenciales fallas institucionales en la gestión de la unidad de conservación.

Metodología – Se desarrolló un estudio de caso cualitativo basado en análisis documental de la legislación ambiental y urbanística (CF/88 y Ley Municipal n.º 10.463/2016), revisión bibliográfica y análisis geoespacial mediante series temporales de uso y cobertura del suelo entre 2014 y 2025.

Originalidad/Relevancia – El estudio contribuye al debate sobre las omisiones estatales en la gestión de unidades de conservación urbanas, articulando perspectivas del derecho ambiental, urbanismo y vivienda en áreas de riesgo y ambientalmente sensibles, con análisis de las competencias institucionales entre la Universidade Federal do Ceará (UFC) y la Alcaldía de Fortaleza/CE.

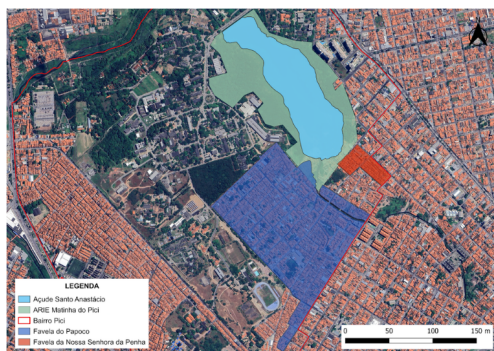
Resultados – Los resultados indican la caracterización de una omisión estatal específica (ausencia de Plan de Manejo) y estructural (fragilidad de la gobernanza ambiental), intensificando procesos de degradación como deforestación, ocupaciones irregulares y contaminación del Embalse Santo Anastácio, lo que demanda instrumentos jurídicos e institucionales de responsabilidad y protección ambiental.

PALABRAS CLAVE: omisión inconstitucional; unidades de conservación urbanas; ocupación irregular; vivienda en área de riesgo; ARIE Matinha do Pici; planificación ambiental; Fortaleza.

RESUMO GRÁFICO

ARIE Matinha do Pici – Fortaleza (42,6 ha)

Unidade de conservação urbana criada em 2016.



III. IMPACTOS



Desmatamento



Poluição hídrica



Ocupação irregular

- Papoco: 2.887 moradias
- Penha: 458 moradias
- Açude Santo Anastácio poluído

IV. CONCLUSÃO

A degradação da ARIE resulta da omissão inconstitucional do poder público na implementação da Lei 10.463/2016.

I. PROBLEMA

Omissão Institucional

- Plano de Manejo inexistente
- Conselho Gestor inexistente
- Falta de fiscalização

Dado chave: 80% das obrigações legais não implementadas

V. RECOMENDAÇÕES

- ✓ Plano de Manejo
- ✓ Conselho Gestor
- ✓ Política habitacional integrada
- ✓ Recuperação ambiental

II. EVIDÊNCIA

Mapa Temporal

Perda de >20% da cobertura vegetal



vegetação preservada



ocupações iniciais



ocupações consolidadas

1. INTRODUÇÃO

A cidade de Fortaleza, no Estado do Ceará, expressa um dos principais paradoxos da urbanização brasileira contemporânea, qual seja, a expansão acelerada do tecido urbano sobre áreas ambientalmente sensíveis. Ao longo do século XX, esse processo resultou na supressão de aproximadamente 83,7% da cobertura vegetal original do município, evidenciando a intensidade das transformações territoriais e seus impactos sobre a estabilidade ecológica urbana.

No bairro Pici, essa dinâmica assume contornos particularmente sensíveis. O avanço da urbanização e a permanência do *déficit* habitacional tensionam fragmentos ecológicos remanescentes, entre os quais se destaca a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) da Matinha do Pici, instituída pela Lei Municipal nº 10.463/2016 como unidade de conservação de uso sustentável, com área aproximada de 42,62 hectares. O território constitui remanescente estratégico de Mata de Tabuleiro, desempenhando funções ecológicas, hidrológicas e microclimáticas relevantes para a zona oeste de Fortaleza (UFC, 2022).

Apesar da proteção legal conferida à unidade e de sua integração ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), evidências constantes no Parecer Técnico da ARIE da Matinha do Pici, elaborado pela Universidade Federal do Ceará (UFC), apontam a ocorrência de desmatamento, aterramentos e poluição no entorno do Açude Santo Anastácio. Tais elementos revelam persistentes lacunas na gestão ambiental municipal e indicam a fragilidade da implementação dos instrumentos previstos no marco normativo da unidade.

Diante desse contexto, o presente estudo investiga se a persistência dessas discontinuidades institucionais na gestão da ARIE da Matinha do Pici pode caracterizar hipótese de omissão inconstitucional do poder público, especialmente diante da ausência de mecanismos formais de planejamento e da intensificação das pressões urbanas sobre a unidade de conservação.

1.1 Problema de Pesquisa

O estudo busca compreender como a ausência de políticas públicas efetivas, especialmente a não elaboração do Plano de Manejo após quase uma década da criação da Unidade de Conservação (UC), contribui para o avanço de ocupações irregulares, tensionando direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) e o direito à moradia (art. 6º).

Para isso, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a evolução histórica das ocupações urbanas no bairro Pici e identificar os processos de degradação ambiental por meio de séries geoespaciais (2011–2025);
- b) Avaliar lacunas institucionais na gestão da ARIE;
- c) discutir possíveis caminhos para a articulação entre proteção ambiental e justiça socioespacial.

1.2 Hipótese e Relevância

Conforme o diagnóstico técnico que subsidiou a criação da unidade, a ARIE encontra-se integralmente inserida no Campus do Pici, imóvel de propriedade da Universidade Federal do Ceará (UFC). Tal configuração territorial implica um arranjo institucional complexo, no qual o município detém a competência legislativa e administrativa sobre a unidade de conservação, enquanto a posse do solo e parte das dinâmicas operacionais do território vinculam-se a um ente federal.

Parte-se da hipótese de que a não implementação continuada dos instrumentos de gestão previstos para a ARIE compromete a efetividade do regime constitucional de proteção ambiental, podendo caracterizar quadro de proteção insuficiente por parte do poder público, especialmente diante da ausência de Plano de Manejo e de instâncias formais de governança compartilhada.

O estudo contribui para o debate sobre justiça socioambiental em unidades de conservação urbanas ao articular dimensões jurídicas, territoriais e institucionais, oferecendo subsídios tanto para o aprofundamento do debate acadêmico sobre omissões estatais quanto para a formulação de políticas públicas territorialmente integradas no município de Fortaleza.

2. REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEITUAL

A Constituição Federal de 1988 consagrou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de natureza difusa, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988). No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), operacionaliza esse mandamento ao estabelecer categorias de proteção territorial e instrumentos específicos de gestão, entre os quais se destaca o Plano de Manejo.

Para além de um requisito administrativo, o Plano de Manejo constitui a materialização territorial do dever constitucional de proteção ambiental, pois converte comandos abstratos de tutela ecológica em parâmetros concretos de uso, fiscalização, monitoramento e mediação de conflitos socioespaciais. Sua ausência compromete a efetividade do regime jurídico da unidade de conservação, fragilizando a coordenação institucional e ampliando a exposição do território a pressões urbanas incompatíveis com sua função ecológica.

Sob a ótica da proteção insuficiente, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019) sustentam que a tutela dos direitos fundamentais envolve deveres positivos de atuação estatal, de modo que a omissão prolongada na implementação de instrumentos legalmente previstos pode configurar inércia institucional relevante. Em áreas urbanas, Vilani (2022) demonstra que essa descontinuidade ultrapassa o plano formal e passa a reproduzir vulnerabilidades socioambientais por meio da fragilidade de coordenação entre planejamento, fiscalização e políticas sociais.

No campo do urbanismo crítico, Maricato (2015) e Rolnik (2019) permitem compreender a pressão por moradia em áreas sensíveis como expressão das contradições da urbanização desigual, associadas ao déficit habitacional e à exclusão fundiária. No caso da ARIE da Matinha do Pici, essa leitura evidencia a convergência entre expansão informal, fragmentação da governança ambiental e lacunas de gestão territorial.

A inserção integral da unidade no Campus do Pici acrescenta complexidade institucional ao caso, pois a competência municipal convive com a presença territorial da Universidade Federal do Ceará (UFC). Embora sua atuação técnica fortaleça diagnósticos e monitoramento, ela também evidencia a externalização de funções típicas do poder público, revelando um arranjo de governança formalmente incompleto. O referencial teórico permite, assim, compreender a situação da ARIE como expressão territorialmente produzida da desigualdade urbana, na qual déficit habitacional, inércia institucional e fragilidade interfederativa se reforçam mutuamente.

3. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

A proteção jurídica da ARIE da Matinha do Pici estrutura-se a partir do art. 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988), do Sistema Nacional de Unidades de Conservação — SNUC (Brasil, 2000) e da Lei Municipal nº 10.463/2016, que instituiu a unidade no bairro Pici, em Fortaleza. Esse arcabouço estabelece instrumentos essenciais de gestão, especialmente Plano de Manejo, instâncias colegiadas e mecanismos de fiscalização territorial.

No entanto, a distância entre a densidade normativa e sua implementação evidencia descontinuidade institucional, marcada pela ausência de instrumentos de gestão e pela fragilidade da coordenação administrativa. Tal cenário é agravado pela singularidade territorial da unidade, integralmente inserida no Campus do Pici, de domínio da Universidade Federal do Ceará (UFC), o que exige articulação contínua entre competência municipal e presença territorial federal.

Embora a atuação técnica da UFC fortaleça a produção de diagnósticos e o monitoramento da área, sua centralidade também evidencia dependência de mecanismos não formalmente incorporados à estrutura municipal de governança. O marco normativo e institucional do caso revela, assim, um contraste entre proteção jurídica robusta e baixa capacidade de implementação, aspecto central para a análise das lacunas documentais e territoriais examinadas nas seções seguintes.

4. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, estruturada como estudo de caso único da Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) da Matinha do Pici, em Fortaleza (CE), selecionada por sua relevância ecológica, singularidade institucional e evidências de conflitos socioambientais associados à expansão urbana. O recorte temporal compreende o período de 2014 a 2025, permitindo examinar a efetividade dos instrumentos de gestão no decênio subsequente à criação da unidade.

O recorte espacial corresponde à poligonal oficial da ARIE (42,62 ha), delimitada pela Lei Municipal nº 10.463/2016, acrescida da Zona de Amortecimento definida no Diagnóstico e Proposta de Zoneamento da UFC (2022), estabelecida por buffer de 100 metros ao limite sul da unidade, de modo a captar as pressões urbanas mais intensas no entorno imediato. A estratégia analítica fundamenta-se na triangulação entre análise documental, revisão bibliográfica e análise geoespacial, conforme a lógica de validação cruzada recomendada para estudos de caso qualitativos (Yin, 2018).

4.1. Procedimentos de Coleta de Dados

A coleta de dados concentrou-se nos principais atos normativos, administrativos e jurisprudenciais relacionados à gestão da ARIE, incluindo Constituição Federal, Sistema Nacional de Unidades de Conservação — SNUC, legislação municipal, diagnóstico técnico da Universidade Federal do Ceará (UFC) e precedentes pertinentes ao tema da proteção insuficiente.

A revisão bibliográfica reuniu obras centrais de direito constitucional, direito ambiental, urbanismo crítico e metodologia, com destaque para Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019), Vilani (2022), Maricato (2015), Rolnik (2019), Yin (2018) e Creswell (2014), selecionadas por pertinência ao problema da omissão estatal em unidades de conservação urbanas.

Na dimensão territorial, realizou-se análise comparativa de sete imagens históricas do Google Earth (2014–2025), validadas pelo diagnóstico técnico da UFC, com foco na expansão de ocupações, perda de cobertura vegetal no setor sul e sobreposição com a ZPA-1 prevista na LC nº 236/2017.

4.2 Procedimento Analítico: Quadro Comparativo

Classificação em eixos (A: obrigações; B: status; C: consequências), com categorias "não implementado/parcial/implementado" baseadas em evidências. Análise: comparação lei vs. prática, qualificação de omissões específica/estrutural (Miles; Huberman, 1994).

Eixo	Obrigação (Lei 10.463/2016)	Status	Evidência	Consequência
A (Art. 6º, I)	Plano de Manejo/zonamento	Não implementado	Ausência SAPL (2026); proposta UFC 2022 não aprovada	Degradação sul (imagens 2017-2025)
B (Art. 7º)	Conselho Gestor	Não implementado	Sem atas SEUMA	Vácuo governança
C (Art. 2º, II)	Preservação biota	Parcial	Fiscalizações isoladas UFC	Perda biodiversidade (UFC, 2022)

Quadro 1. Quadro Comparativo esquemático.

Elaborado pelos autores (2026).

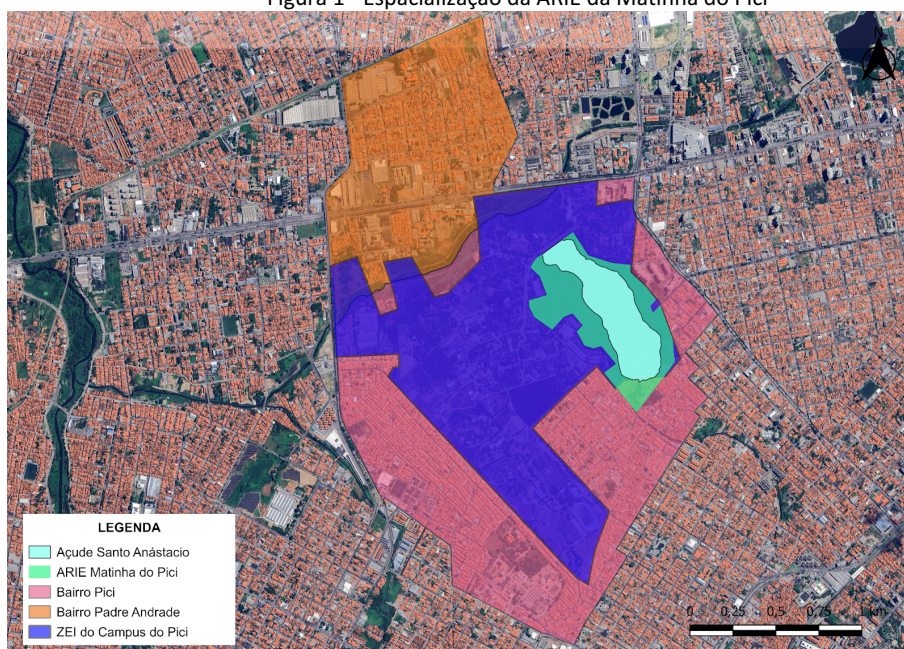
5. Diagnóstico Empírico da ARIE da Matinha do Pici

O diagnóstico empírico articula caracterização físico-territorial, evolução temporal das ocupações e perfil socioterritorial do entorno, evidenciando a materialização espacial das lacunas de gestão da ARIE. Desde sua criação em 2016, a unidade permanece submetida à pressão antrópica contínua, expressa pela expansão de assentamentos precários sobre APPs, degradação progressiva do Açude Santo Anastácio e ausência de instrumentos estruturantes de governança, como Plano de Manejo, Conselho Gestor e fiscalização coordenada.

5.1. Caracterização da ARIE: Delimitação Legal, Relevância Ecológica e Fragilidade Ambiental

A ARIE da Matinha do Pici abrange 42,62 hectares no oeste de Fortaleza, inserida em Zona Especial Institucional (ZEI, LC nº 62/2009, art. 161), ocupando parte do Campus do Pici (UFC) e o entorno do bairro homônimo (**Figura 1**). Instituída pela Lei nº 10.463/2016, a UC consolida processo legislativo iniciado em 2011, com redução de área de 82,59 para 42,62 ha em 2016, excluindo trechos do Parque Raquel de Queiroz e sobrepondo-se à ZPA-1 de recursos hídricos (O Povo, 2016).

Figura 1 - Espacialização da ARIE da Matinha do Pici

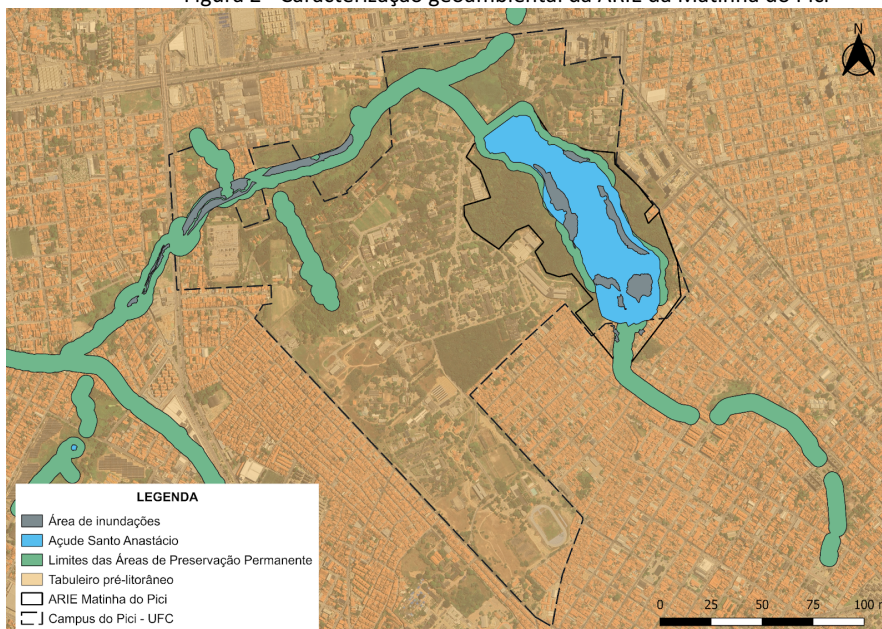


Elaborado pelos autores, 2026.

Conforme o art. 2º da Lei Municipal nº 10.463/2016, a ARIE possui finalidades legais específicas, incluindo a garantia da permeabilidade do solo, a proteção da microbacia do Riacho Santo Anastácio, a preservação do remanescente de Mata de Tabuleiro, o subsídio a atividades didáticas e científicas da UFC, o fomento ao ecoturismo e a mitigação de ilhas de calor. O art. 6º estabelece a obrigatoriedade de Plano de Manejo com zoneamento, fiscalização e educação ambiental. Contudo, em consulta ao Sistema de Apoio ao Processo Legislativo, constatou-se a inexistência de marcos regulatórios complementares, evidenciando que os instrumentos previstos permanecem não implementados (Fortaleza, 2016; SAPL, 2026).

A paisagem da ARIE é marcada por dualidade geomorfológica entre tabuleiros pré-litorâneos e sistema úmido central, composto por planícies fluviais, lacustres e zonas de inundação, consideradas áreas de alta fragilidade ambiental e susceptíveis a alagamentos, conforme parecer técnico da UFC (2022).

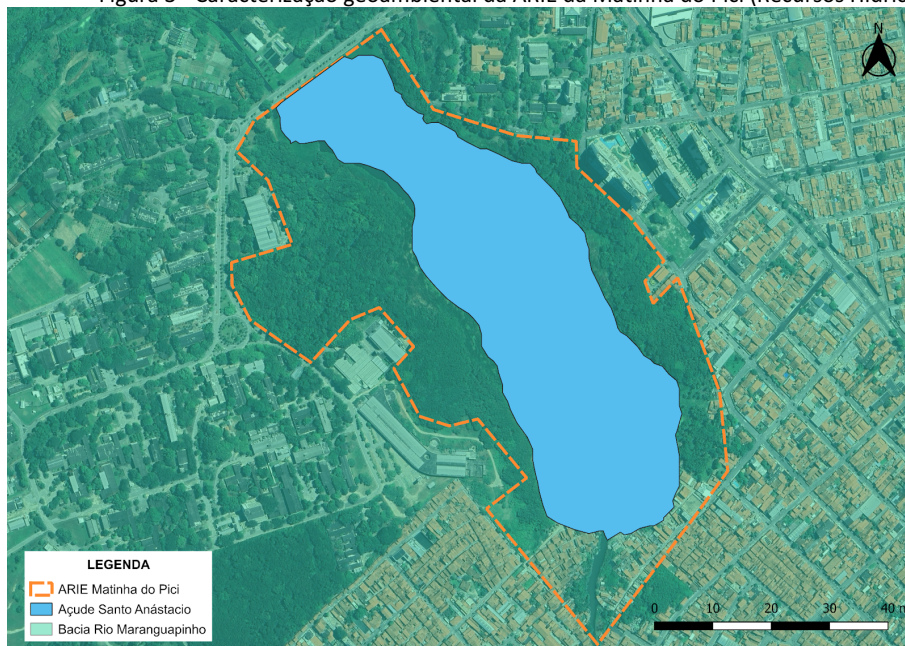
Figura 2 - Caracterização geoambiental da ARIE da Matinha do Pici



Elaborada pelos autores.

Inserida na Bacia do Maranguapinho-Ceará, que abrange cerca de 30% da zona oeste de Fortaleza, a ARIE conecta-se diretamente ao Açude Santo Anastácio, construído em 1918, com volume original de 500.000 m³, para represar a Lagoa da Parangaba (**Figura 3**). Atualmente, o açude recebe mistura de águas pluviais e esgoto doméstico in natura, tornando-se impróprio para uso, com assoreamento e poluição contínuos decorrentes das ocupações irregulares em suas margens (**Figura 4**). Mesmo diante desse quadro, persistem usos arriscados, como pesca e recreação, por parte dos habitantes do entorno, evidenciando a naturalização social da contaminação hídrica.

Figura 3 - Caracterização geoambiental da ARIE da Matinha do Pici (Recursos Hídricos)



Elaborada por autores, 2026.

Figura 4 - Lançamento de esgotos domésticos no canal que deságua no Açude



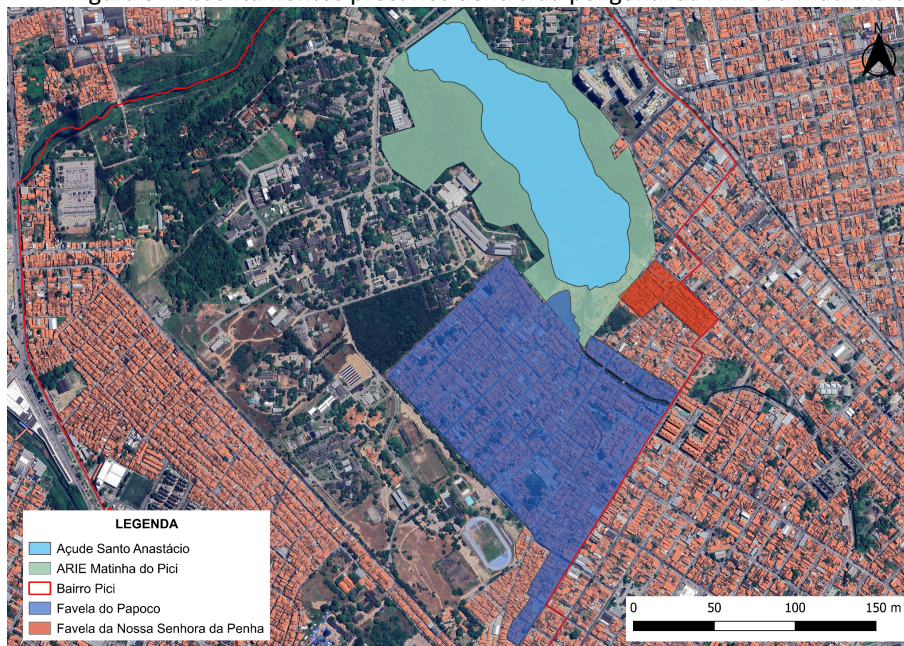
Fonte: Diagnóstico e Proposta de Zoneamento da ARIE da Matinha do Pici, 2022.

Embora a gestão da ARIE careça de instrumentos estruturantes, registram-se ações operacionais pontuais de manutenção. A UFC realiza serviços terceirizados de limpeza para remoção de macrófitas e resíduos sólidos, por vezes em cooperação com a Prefeitura de Fortaleza, visando conter o processo de eutrofização em APP. Tais intervenções, entretanto, possuem caráter emergencial e paliativo, sem integração a coordenação municipal contínua vinculada ao zoneamento ambiental da unidade (UFC, 2024).

5.2. Perfil Socioeconômico do Entorno: Assentamentos Precários e Conflitos Fundiários

A análise socioterritorial da ARIE revela a presença de assentamentos precários em áreas de alta vulnerabilidade ambiental, com destaque para as comunidades Papoco e Nossa Senhora da Penha (Figura 5).

Figura 5 - Assentamentos precários dentro da poligonal da ARIE da Matinha do Pici



Elaborada pelos autores.

A Comunidade do Papoco, composta por 2.887 imóveis, configura assentamento de grande porte parcialmente consolidado, com trechos situados em planície fluvial de elevado risco de inundação. Já a Comunidade Nossa Senhora da Penha, com 458 imóveis, caracteriza-se como favela parcialmente inserida em áreas de risco. Ambas se localizam em APPs e integram a Macrozona de Proteção Ambiental, gerando conflito direto com o zoneamento legal e evidenciando a permanência de ocupações em território protegido pela ausência de política habitacional alternativa eficaz (PLHIS, 2016; Fortaleza, 2017).

Mesmo onde houve implantação de infraestrutura, como a rede da CAGECE na Rua Tim Maia, a persistência do despejo de esgoto in natura demonstra que a solução técnica isolada se mostra insuficiente diante de lacunas de informação, receio tarifário e ausência de estratégias permanentes de educação ambiental.

5.4. Evolução Temporal das Ocupações: Análise Geoespacial (2014-2024)

A análise temporal das imagens históricas do Google Earth (2014–2024) documenta o adensamento populacional após a criação formal da UC. Entre 2014 e 2016, observava-se ocupação mais dispersa e vegetação expressiva no perímetro sul. Em 2017, as edificações precárias já avançavam sobre a porção sul da poligonal; em 2018, a expansão atingia as margens do açude; e, em 2024, ambas as comunidades se apresentam consolidadas fisicamente em perímetros legalmente protegidos.

Figura 6 - Imagem aérea de satélite datada de Junho de 2014



Fonte: Google Earth

Figura 7 - Imagem aérea de satélite datada de Junho de 2016



Fonte: Google Earth

Figura 8 - Imagem aérea de satélite datada de Junho de 2017



Fonte: Google Earth

Figura 9 - Imagem aérea de satélite datada de Junho de 2018



Fonte: Google Earth

Figura 10 - Imagem aérea de satélite datada de Junho de 2024



Fonte: Google Earth

Tal evolução temporal revela como a ausência de ação estatal efetiva converte áreas ambientalmente frágeis na principal alternativa de moradia para populações vulnerabilizadas, tensionando proteção ambiental, déficit habitacional e planejamento urbano.

5.5. Evidências de Omissão Administrativa: Quadro Sintético

A análise documental evidencia lacunas persistentes na implementação das obrigações legais da unidade, especialmente quanto ao Plano de Manejo, Conselho Gestor, fiscalização coordenada, homologação do zoneamento e educação ambiental.

Quadro 2 - Evidências de Omissão Administrativa.

Obrigação Legal	Status (2016-2026)	Evidência Empírica	Consequência Territorial
Plano de Manejo (art. 6º, I)	Não implementado	Ausência SAPL; proposta UFC 2022 não aprovada	Expansão ocupações sul (Figuras 8-11); perda vegetal >20%
Conselho Gestor (art. 7º)	Não implementado	Sem atas SEUMA	Vácuo de governança participativa
Fiscalização coordenada	Fragmentada	UFC atua isoladamente (limpeza açude)	Esgoto <i>in natura</i> persiste (Figura 4); assoreamento
Zoneamento (art. 6º, I)	Não aprovado	Proposta UFC 2022 não homologada	Ocupações em APPs (LC 236/2017 violada)
Educação ambiental (art. 6º, IV)	Não implementada	Desinformação sobre rede CAGECE	Subutilização de saneamento (Rua Tim Maia)

Elab. autores (2026). Base: SAPL Fortaleza (2026)/UFC (2022)

5.6. Síntese: Degradação Ambiental como Produto da Omissão

Em síntese, o diagnóstico evidencia que, entre 2016 e 2026, a ARIE sofreu degradação contínua, expressa pela perda de cobertura vegetal superior a 20%, poluição hídrica do Açude Santo Anastácio, expansão de assentamentos em APPs — totalizando 2.887 imóveis no Papoco e 458 na Comunidade Nossa Senhora da Penha — e permanência de conflitos fundiários não resolvidos. A ausência de Plano de Manejo, Conselho Gestor, fiscalização coordenada e política habitacional alternativa revela persistentes lacunas de implementação, com repercussões diretas sobre a proteção ambiental e as condições de moradia em contexto de vulnerabilidade socioespacial.

6. Análise Jurídica e Constitucional

A caracterização empírica e a análise temporal desenvolvidas na seção anterior evidenciam que a proteção formal da ARIE da Matinha do Pici, instituída pela Lei nº 10.463/2016, não foi acompanhada da implementação dos instrumentos jurídicos e administrativos necessários à efetividade de sua tutela. A progressiva expansão de ocupações no setor sul, a perda de cobertura vegetal, o assoreamento do Açude Santo Anastácio e a persistência de conflitos fundiários demonstram que a delimitação normativa da unidade e sua sobreposição à ZPA-1 não foram suficientes para conter a degradação territorial.

Nesse contexto, a corresponsabilidade da Universidade Federal do Ceará (UFC), como proprietária parcial da área e agente técnico diretamente envolvido na produção de diagnósticos e proposta de Plano de Manejo, materializa o dever federativo de cooperação ambiental previsto nos arts. 23, VI e VII, da Constituição Federal, em articulação com a função socioambiental da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 182). Embora a UFC desenvolva intervenções pontuais, como limpeza do Açude Santo Anastácio e elaboração de proposta técnica de

zoneamento e manejo (UFC, 2022), a ausência de homologação municipal e de integração institucional com a SEUMA mantém fragmentada a governança da unidade.

A persistência dessa inércia compartilhada entre Município e UFC evidencia a hipótese de proteção insuficiente, nos termos da leitura proposta por Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019), especialmente porque os deveres positivos de proteção ambiental exigem a atuação coordenada e contínua dos entes responsáveis. As evidências empíricas sistematizadas no Quadro 2 conferem densidade probatória a esse quadro, estabelecendo base consistente para a análise jurisprudencial acerca da responsabilização por omissão em políticas públicas ambientais.

6.1 Parâmetros Jurisprudenciais do STF e STJ sobre Omissão Ambiental em Políticas Públicas

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento segundo o qual a ausência de Plano de Manejo em unidades de conservação configura omissão administrativa juridicamente relevante. No REsp nº 1.163.524/SC, a Corte reconheceu a possibilidade de imposição de obrigações de fazer por meio de ação civil pública, especialmente quando a ausência de instrumentos de gestão compromete a finalidade ecológica da unidade.

Esse entendimento dialoga diretamente com o caso da Matinha do Pici, em que a não homologação do Plano de Manejo proposto pela UFC se soma à inexistência de Conselho Gestor, à fragmentação da fiscalização e à ausência de zoneamento aprovado, conforme demonstrado na seção 5. A *ratio decidendi* desses precedentes reforça que a omissão administrativa em unidades de conservação urbanas não se restringe ao plano formal, produzindo repercussões territoriais concretas e cumulativas.

Em igual sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF nº 760 e a ADO nº 54, reafirmou que a inércia estatal em políticas preventivas ambientais pode configurar violação direta ao art. 225 da Constituição, sobretudo quando compromete deveres positivos de proteção e favorece retrocessos ecológicos. A leitura desses precedentes, aplicada ao caso da ARIE, fortalece a compreensão de que a lacuna de governança identificada transcende a esfera administrativa e alcança densidade constitucional.

6.2 Possibilidade de Responsabilização Civil e Administrativa dos Entes Omissos

À luz desse quadro, a responsabilização civil e administrativa apresenta-se como via juridicamente viável para superação do vácuo institucional entre Município de Fortaleza e UFC. A ação civil pública, nos termos da Lei nº 7.347/1985, permite a imposição de obrigações de fazer voltadas à homologação do Plano de Manejo, instituição do Conselho Gestor e adoção de medidas coordenadas de fiscalização, saneamento e proteção territorial.

A responsabilidade objetiva solidária dos entes públicos, prevista no art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981, mostra-se aplicável diante do nexo entre omissão administrativa prolongada e danos territoriais empiricamente demonstrados, como perda de cobertura vegetal, poluição hídrica e consolidação de assentamentos em APPs. Nesse ponto, a orientação sintetizada pela Súmula 652 do STJ reforça a possibilidade de responsabilização subsidiária do poder público,

especialmente quando a vulnerabilidade social dos ocupantes impede soluções individuais eficazes.

Acima de um instrumento sancionatório, a responsabilização assume, no caso da Matinha do Pici, função estruturante de recomposição da governança ambiental, exigindo articulação entre proteção ecológica, política habitacional e planejamento urbano, de modo a enfrentar as causas institucionais que sustentam a degradação identificada no diagnóstico empírico.

7. Discussão entre o dever constitucional e a prática institucional

Os achados empíricos e o enquadramento jurídico desenvolvidos nas seções anteriores permitem compreender a ARIE da Matinha do Pici como expressão de uma disjunção recorrente entre dever constitucional de proteção e capacidade institucional de implementação. A unidade se apresenta como manifestação territorial de um modelo de governança fragmentada em que a existência formal de instrumentos jurídicos não se converte em tutela ecológica efetiva.

Nesse sentido, a ausência de homologação do Plano de Manejo, associada à inexistência de Conselho Gestor e à descontinuidade das ações fiscalizatórias, revela que a fragmentação entre produção técnica, competência administrativa e execução territorial compromete a eficácia do regime protetivo da unidade. O **Quadro 3**, ao sintetizar os impactos decorrentes da inefetividade desses instrumentos, evidencia que a lacuna produz efeitos materiais sobre a expansão das ocupações, a permanência do esgoto in natura e a intensificação das vulnerabilidades socioambientais no entorno.

Quadro 3. Impactos da Inefetividade do Plano de Manejo (2016-2026)

Obrigação (Lei 10.463)	Status	Evidência	Impacto Socioambiental
Plano de Manejo (art. 6º, I)	Não impl.	Ausência SAPL; UFC 2022	Expansão ocupações sul (Fig. 8-11)
Conselho Gestor (art. 7º)	Não impl.	Sem atas SEUMA	Vácuo governança; conflitos UFC
Fiscalização (art. 6º, III)	Fragmentada	UFC isolada	Esgoto persistente (Fig. 4)

Elaborado pelos autores com base em SAPL Fortaleza (2026) e Diagnóstico UFC (2022).

A leitura desse cenário confirma o diagnóstico formulado por Maricato (2011) sobre o descompasso estrutural entre normatividade urbanística e sua capacidade de execução nas cidades brasileiras. No caso da Matinha, a proteção legal da unidade convive com a permanência de processos de urbanização informal que avançam precisamente sobre os fragmentos ecológicos mais sensíveis, revelando que a insuficiência institucional opera como mecanismo de reprodução da degradação.

Sob a perspectiva crítica da produção do espaço, em Lefebvre (2001) e Rolnik (2015), a ocupação irregular do entorno não pode ser reduzida à categoria de ilegalidade fundiária. Trata-se da materialização espacial de desigualdades históricas de acesso à terra urbanizada, nas quais

populações vulnerabilizadas são deslocadas para áreas ambientalmente frágeis em razão da ausência de alternativas habitacionais compatíveis com a estrutura desigual da cidade.

A principal contribuição analítica do caso reside, portanto, em demonstrar que a inefetividade dos instrumentos de gestão em unidades de conservação urbanas produz um circuito cumulativo entre fragilidade institucional, precariedade habitacional e degradação ecológica. A ARIE da Matinha do Pici evidencia como a proteção insuficiente, quando territorializada, deixa de ser apenas categoria jurídica e passa a operar como forma concreta de produção da vulnerabilidade socioambiental.

8. Conclusão e Recomendações

8.1 Síntese dos achados e verificação da hipótese

A pesquisa confirmou a hipótese de que a persistente não implementação dos instrumentos previstos para a ARIE da Matinha do Pici configura quadro de proteção insuficiente, incompatível com o dever constitucional de tutela ambiental. A articulação entre análise empírica, leitura territorial e enquadramento jurídico demonstrou nexos consistentes entre degradação ecológica, expansão de ocupações em áreas frágeis e ausência de instrumentos estruturantes de gestão, especialmente o Plano de Manejo e a governança colegiada.

Desse jeito, a Matinha do Pici evidencia como unidades de conservação urbanas podem operar sob forte dissociação entre proteção normativa formal e efetividade territorial, reproduzindo vulnerabilidades socioambientais já estruturais no tecido urbano.

8.2 Conclusões sobre a responsabilidade e a omissão dos entes públicos

A análise indica responsabilidade primária do Município de Fortaleza, gestor formal da unidade, sem excluir a corresponsabilidade institucional da UFC no plano técnico e territorial. O aspecto central, contudo, não reside apenas na omissão administrativa isolada, mas na incapacidade de coordenação entre proteção ecológica, política habitacional e gestão urbana, o que prolonga a produção territorial da desigualdade no entorno da unidade.

8.3 Análise de propostas de solução para gestão da ARIE

Com base nas evidências empíricas, jurídicas e territoriais produzidas ao longo do estudo, a primeira proposta consiste na formalização do Plano de Manejo da ARIE, com homologação administrativa do instrumento e definição de zoneamento, parâmetros de uso e diretrizes de fiscalização. Analiticamente, trata-se da medida com maior aderência ao núcleo da omissão específica identificada, pois enfrenta diretamente a lacuna entre previsão normativa e operacionalização territorial da proteção.

A segunda proposta refere-se à instituição de Conselho Gestor paritário, integrando poder público, universidade e comunidades do entorno. Sua relevância reside na capacidade de

enfrentar a fragmentação institucional discutida na seção anterior, incorporando governança participativa como mediação entre proteção ecológica, permanência social e conflitos fundiários em território urbano complexo.

A terceira proposta envolve a integração entre a gestão da ARIE, a política habitacional municipal e instrumentos de recuperação ambiental do Açude Santo Anastácio, de modo a articular preservação ecológica, saneamento e alternativas habitacionais para áreas de maior vulnerabilidade. Entre as alternativas analisadas, esta apresenta maior densidade territorial, por incidir simultaneamente sobre os vetores ambientais e sociais que sustentam a degradação identificada.

Quadro 4. Análise de Viabilidade das Propostas de Solução

Proposta	Base Legal	Custo Estimado	Impacto Esperado	Risco Principal	Mitigação
Plano de Manejo	Lei 10.463/2016, art. 6º	R\$ 500 mil	-20% ocupações	Resistência SEUMA	ACP (MP)
Conselho Gestor	Lei 10.463/2016, art. 7º	R\$ 100 mil/ano	Governança participativa	Baixa adesão	Extensão UFC
PRAD + PLHIS	CF/88, arts. 6º/225	R\$ 5 mi	Recuperação 10 ha	Funding	PAC Saneamento

Elaborado pelos autores (2026).

Como desdobramento complementar, a quarta proposta consiste na estruturação de programa contínuo de educação ambiental e monitoramento territorial com adaptação metodológica do RAPPAM, articulado às ações de extensão e apoio técnico. Diferentemente das medidas anteriores, seu foco recai sobre a prevenção e a retroalimentação da gestão, fortalecendo a leitura periódica das pressões territoriais, a apropriação comunitária dos instrumentos de proteção e o uso socialmente qualificado da infraestrutura de saneamento existente.

8.4 Pesquisas futuras

O estudo contribui para o debate sobre unidades de conservação urbanas ao demonstrar que a proteção insuficiente se manifesta como fenômeno simultaneamente jurídico, político e territorial. Como agenda futura, destacam-se análises comparativas sobre outras unidades urbanas de Fortaleza e investigações sobre justiça socioambiental e redistribuição dos riscos ecológicos em áreas de urbanização precária

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Tereza Cristina Valverde Araujo. **Parques urbanos de Fortaleza-CE: espaços vivos e qualidade de vida**. Tese (Doutorado em Geociências e Ciências Exatas) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, SP, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/56d28361-eef9-4cdb-8e97-a8333ffe9c5c/content>. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 243902: Exercício 2009: Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: CGU-Regional/CE, 2010. 64 p. Disponível em: https://www.ufc.br/images/_files/a_universidade/relatorio_auditoria/exercicios_2009/relatorio_auditoria_parte2_243902_2009.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. **SNUC** – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Brasília-DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm Acesso em: 18 mar. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Unidade de Conservação: plano de manejo e gestão. Revista do Superior Tribunal de Justiça, Brasília, a. 27, n. 239, p. 495–586, jul./set. 2015. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2015_239_1_capUnidadedeConservacao.pdf Acesso em: 19 mar. 2025.

COSTA, L. et al. **Quanto sobra de verde em uma metrópole? Um estudo sobre a cobertura vegetal remanescente em Fortaleza, Ceará**, *Brasifigshare*, , 13 jul. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.28802192.v2>. Acesso em: 18 nov. 2025

CRESWELL, J. W. **Research design**: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014, Disponível em: <http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/tiposdecancer/site/home/estomago/definicao> Acesso em: 18 nov. 2026.

FORTALEZA. **Lei nº 10.463, de 31 de março de 2016**. Dispõe sobre a criação da Área de Relevante Interesse Ecológico - ARIE da Matinha do Pici, e dá outras providências. Disponível em: https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2024/07/DECRETO_CRIACAO_MATINHA_DO_PICI.pdf Acesso em: 18 nov. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017**. Dispõe sobre o Parcelamento, o Uso e a Ocupação do Solo no Município de Fortaleza, e dá outras providências. Fortaleza: Diário Oficial do Município, 2017. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-municipal/lei_complementar_n_236_de_11_de_agosto_de_2017,_com_comentarios_da_secretaria_d_e_urbanismo_e_meio_ambiente.pdf Acesso em: 18 nov. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: https://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/servletrepositoriolegislacao?arquivo=LEI_N_062.2009.pdf&pasta=legislacaoGeral Acesso em: 18 nov. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Plano de Desenvolvimento Integrado: Fortaleza 2040**. Fortaleza: IPLANFOR, 2015. 1 v. Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/> Acesso em: 20 mar. 2026.

FORTALEZA. **Prefeitura Municipal**. **Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional**. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS-FOR). Fortaleza: HABITAFOR, 2016. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=45a6bb9b-f99b-44e9-88fc-c6177442a679> Acesso em: 18 mar. 2025.

FROTA, Renata Locarno et al. **Análise da dinâmica da ocupação territorial em Fortaleza-CE, Brasil: o desafio do município em promover funções ambientais e econômicas**. Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade, v. 8, n. 19, p. 759–776, 2021. DOI: [https://doi.org/10.21438/rbgas\(2021\)081907](https://doi.org/10.21438/rbgas(2021)081907)

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/DireitoAmbiental.pdf>. Acesso em: 1 out. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. Disponível em: https://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre_Henri_O_direito_a_cidade.pdf Acesso em: 18 mar. 2025.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes.. Acesso em: 10 mar. 2026. , 2002

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes. Acesso em: 10 abr. 2026. , 2011

MATINHA DO PICI: UMA PERCEPÇÃO DO ACOMPANHAMENTO DA CONSTRUÇÃO DO SEU PLANO DE MANEJO ENQUANTO ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO. **Encontros Universitários da UFC**, [S. l.], v. 4, n. 11, p. 5425, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/eu/article/view/55120> Acesso em: 19 mar. 2025..

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. **Qualitative data analysis: an expanded sourcebook**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 1994. Disponível em: <https://www.metodos.work/wp-content/uploads/2024/01/Qualitative-Data-Analysis.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

O POVO. **Prefeitura lança novo projeto de lei que reduz a ARIE Matinha do Pici**, 2016. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2016/03/prefeitura-lanca-novo-projeto-de-lei-que-reduz-arie-da-matinha-do-pici.html>. Acesso em: 20 nov. 2025.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. Disponível em: <https://dn720006.ca.archive.org/0/items/we-wish-you-a-merry-christmarx/Raquel%20Rolnik%20-%20Guerra%20dos%20Lugares.pdf> Acesso em: 18 mar. 2025.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2017. (Coleção Primeiros Passos, n. 179). Disponível em: <https://zoboko.com/read/o-que-e-cidade-o11v2wrj?hash=346a410a6c35f9cbd11dd3f39b5bc869> Acesso em: 18 mar. 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Direito ambiental**. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. (Coleção Supremo Contemporâneo). Disponível em: https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/5609/Direito_Ambiental.pdf?sequence=1 Acesso em 10 mar. 2026.

TÔRRES, Lucas Matheus Garcia et al. **Ocupações irregulares em áreas de risco: um estudo de caso do núcleo informal 23 de junho em Fortaleza/CE**. Brazilian Applied Science Review, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 1–13, 2024. DOI: <https://doi.org/10.34115/basrv8n2-027> Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BASR/article/view/75702/52730> Acesso em 10 mar. 2026

UFC. Universidade Federal do Ceará, **Diagnóstico e proposta de zoneamento da Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) da Matinha do Pici**. Fortaleza: [s.n.], 2022. 221 p. Disponível em: <https://sma.ufc.br/wp-content/uploads/2023/11/diagnostico-zoneamento-matinha.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Secretaria de Meio Ambiente da UFC e Prefeitura de Fortaleza realizam limpeza do Açude Santo Anastácio, do Campus do Pici**. Fortaleza: Portal da UFC, 2024. Disponível em: <https://www.ufc.br/noticias/noticias-de-2024/19046-secretaria-de-meio-ambiente-da-ufc-e-prefeitura-de-fortaleza-realizam-limpeza-do-acude-santo-anastacio-do-campus-do-pici>. Acesso em: 20 mar. 2026.

VILANI, Rodrigo Machado. **Avanço técnico-científico na jurisprudência do STF: reflexões a partir das ADPFs 747, 748 e 749.** Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 43, n. 90, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e80705>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/yvJSqm4BBPB3KF9448MJR6c/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 20 mar. 2026.

YIN, Robert K. **Case study research and applications: design and methods.** 6. ed. Thousand Oaks: Sage, 2018. Disponível em: http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/tiposdecancer/site/home/estomago/definicaohttps://opac.atmaluhur.ac.id/uploaded_files/temporary/DigitalCollection/YTE3NDImYTY0ZjE2MDA5ODE4NGI1Y2FhMjdkMjRmYWVWNkMDA2MTVhOQ==.pdf. Acesso em: 20 mar. 2026.