

**A EFETIVAÇÃO DA NOVA ORDEM URBANÍSTICA PELO PODER JUDICIÁRIO: ANÁLISE DAS DECISÕES PROFERIDAS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ, ORIUNDAS DA COMARCA DE FORTALEZA ENTRE 2013 E 2017**

**THE IMPLEMENTATION OF THE NEW URBAN DEVELOPMENT LEGAL FRAMEWORK BY THE JUDICIARY: AN ANALYSIS OF DECISIONS OF THE STATE OF CEARÁ'S JUSTICE COURT, ORIGINATED IN FORTALEZA'S DISTRICT COURT BETWEEN 2013 AND 2017**

Julia Mattei<sup>1</sup>  
João Luis Nogueira Matias<sup>2</sup>

**Resumo**

A inserção da política urbana na Constituição de 1988 instaurou uma nova ordem urbanística no Brasil que, no entanto, permanece longe de plena efetividade. O presente estudo tem como objetivo confirmar se esta nova ordem urbanística vem sendo observada pelo Poder Judiciário, determinando a orientação material predominante nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará sobre o tema. A pesquisa realizada é empírica e qualitativa. Assim, são analisadas as decisões judiciais do referido Tribunal proferidas entre 2013 e 2017, originárias de Varas da Fazenda Pública da comarca de Fortaleza, que contenham palavras-chaves relacionadas à política urbana e que contraponham de forma genérica o direito ao meio ambiente artificial ao direito de propriedade. O estudo mostra que o novo paradigma urbanístico baseado no planejamento urbano tem predominantemente orientado as decisões em matéria de direito urbanístico no Município de Fortaleza, embora ainda sejam evidenciados resquícios do antigo modelo patrimonial. Além disso, foram identificados alguns

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito Ambiental Tributário pela Universidade de Colônia, Alemanha. Mestre em Direito Comparado (LL.M.) pela Universidade de Colônia, Alemanha. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora do "Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos" na Universidade de Fortaleza (Unifor). Pós-doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Brasil. E-mail: juliamattei@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo - USP (2009). Doutor em Direito público pela Universidade Federal de Pernambuco (2003). Mestre em Direito e desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará (1999). MBA em gestão de empresas FGV/MARPE (2005). Professor Associado, nível III, da Universidade Federal do Ceará e do Centro Universitário 7 de Setembro - UNI7.Brasil. E-mail: joaoluism@uol.com.br

dos problemas que ainda impedem a concretização da nova ordem urbanística constitucional. Os resultados da pesquisa são importantes para orientar decisões futuras das cortes e também para sustentar cientificamente e melhorar políticas públicas e outras pesquisas sobre o desenvolvimento urbano em Fortaleza e no Brasil.

**Palavras-chave:** Fortaleza; ordem urbanística; meio ambiente artificial; direito de propriedade; função social da propriedade urbana

### Abstract

Urban policy inclusion in the Constitution of 1988 has founded a new urban development legal framework in Brazil, which, however, remains far from its full effectiveness. This study aims to confirm if this new constitutional framework has been observed by the judiciary power, establishing the predominant orientation in decisions by the State of Ceará's Justice Court concerning the subject. The conducted research is empirical and qualitative. Thus, judicial decisions by the referred justice court are analyzed. These were originated in Fortaleza's district court between 2013 and 2017, contain keywords related to urban policies and generally oppose the right to an artificial environment to the right to property. Research findings show that the new urban development legal framework, based on urban planning, has predominantly oriented judicial decisions regarding urban law in the municipality of Fortaleza, although there are still traces of the old patrimonial model. Moreover, the study identified some of the problems, which still hinder the implementation of the new constitutional urban development framework. These findings are important to guide future court decisions and also to scientifically support and to improve public policies and other research about urban development in Fortaleza and in Brazil.

**Keywords:** Fortaleza; urban development legal framework; artificial environment; right to property; social function of property

### INTRODUÇÃO

Em matéria de política urbana, a legislação brasileira é considerada uma das mais avançadas do mundo. A inclusão da política de desenvolvimento urbano na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a regulamentação das previsões constitucionais da Política Urbana pelo Estatuto da Cidade

em 2001 demonstram o avanço do direito urbanístico no país. Em um contexto internacional, o direito urbanístico pós-1988 encontra amparo e orientação no movimento mundial para o estabelecimento da “cidade sustentável”, em perfeita sintonia com o objetivo 11 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas - ONU.

Entretanto, mesmo após 30 anos de vigência, a ordem jurídico-urbanística da Constituição de 1988 ainda encontra falhas em sua materialização. A quantidade de problemas derivados da carência de infraestrutura nos grandes centros urbanos brasileiros coloca em questionamento o quão longe a ordem urbanística constitucional permanece de sua plena efetividade. As cidades brasileiras continuam fragmentadas, excludentes, segregadas, ineficazes, perigosas e injustas, resultado do fracasso do Estado em concretizar as mudanças, principalmente nos campos social e ambiental, exigidas pela Carta Constitucional (FERNANDES, 2004, p. 48).

Em matéria de direitos constitucionais, falta ainda efetividade na implementação da função social da propriedade, prevista no Art. 5º, XXIII, CF/88, da melhoria da qualidade de vida dos habitantes da cidade decorrente do Art. 182, CF/88, e dos direitos sociais previstos no Art. 6º, CF/88, notadamente educação, saúde, moradia e transporte. Na seara administrativa, constata-se a ineficácia do Estatuto da Cidade, por exemplo, com a existência de cidades que deveriam ter um plano diretor e que ainda não conseguiram aprová-lo. No caso específico do Município de Fortaleza, ainda predominam ocupações irregulares e precárias nas margens dos rios urbanos e nas faixas de dunas litorâneas (FREITAS, 2014, p. 122).

Como se vê, ainda há grandes dificuldades na efetivação do direito à cidade, muitas vezes decorrentes de conflitos com outros direitos também previstos na Constituição Federal.

O presente estudo tem por objetivo analisar os resultados de pesquisa jurisprudencial que buscou identificar os conflitos entre direitos fundamentais na aplicação dos instrumentos de política urbana. A amostra é composta por decisões de 2º grau do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (acórdãos e decisões monocráticas), com julgamento do mérito, encontradas na consulta de jurisprudência da sua plataforma e-SAJ, julgadas entre os anos de 2013 e 2017 e originárias de varas da fazenda pública da comarca de Fortaleza.

Analisando-se a literatura sobre função social da propriedade, observou-se que esta é recorrentemente associada aos instrumentos da política urbana instituídos nos Arts. 182 e 183 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Para abranger o máximo de decisões possíveis, foram usadas expressões-chaves amplas, capazes de abranger a maior parte desses instrumentos, quando mencionadas em decisões judiciais. Assim, além da própria expressão “função social da

propriedade”, foram utilizadas as expressões “plano diretor”, “desapropriação”, “usucapião”, “Estatuto da Cidade”, “ocupação do solo” e “uso do solo”.

O período selecionado levou em conta a adaptação do poder público e de particulares tanto ao atual Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, instituído no início de 2009, como ao Estatuto da Cidade de 2001, marco de concretização legislativa da nova ordem jurídico-urbanística.

A pesquisa foi limitada às lides originárias de varas da fazenda pública da comarca de Fortaleza, porque viabilizam, de forma direta, a oposição público-privado. Assim, foram afastadas da amostra, por exemplo, as ações de usucapião entre particulares, onde, por mais que a função social da propriedade esteja emblematicamente em jogo, o interesse público já é garantido pela própria possibilidade do instrumento. A amostra também se restringiu a decisões com julgamento de mérito, com o objetivo de definir o entendimento do Tribunal de Justiça sobre questões que envolvem a política urbana.

Pela análise da literatura especializada, verificou-se que os direitos fundamentais relacionados à política urbana podem ser incluídos em essencialmente duas categorias que, em geral, se contrapõem ou se limitam mutuamente: os direitos decorrentes da posição do cidadão como membro da sociedade e os direitos decorrentes da posição do cidadão considerado individualmente, categorias aqui denominadas, puramente para fins didáticos, respectivamente, de “direitos da sociedade” e “direitos do indivíduo”. Não ignorando a dificuldade e complexidade de uma classificação dos direitos fundamentais na Constituição brasileira (SARLET, 2011, p. 159), o presente estudo segue a classificação dos direitos fundamentais com relação à sua função no ordenamento jurídico (ALEXY, 2017; SARLET, 2011), baseada nas teorias do status de Jellinek. Nas lides sobre política urbana analisadas, está-se diante, por um lado, de deveres decorrentes do status passivo (deveres fundamentais) e direitos decorrentes do status positivo do cidadão em relação ao Estado (direitos a prestações estatais), e por outro lado, de direitos decorrentes do status negativo do cidadão em relação ao Estado, os direitos de defesa.

A primeira categoria, os direitos da sociedade, é composta pelo direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (Art. 225, CF), principalmente ao meio ambiente artificial urbano e do dever fundamental da função social da propriedade (COMPARATO, 1997), faceta do direito fundamental à propriedade (Art. 5º, XXIII, CF/88), ambos aqui considerados sob a ótica do planejamento urbano pautado pelo interesse coletivo. O direito ao meio ambiente artificial urbano se traduz ainda, de forma mais ampla, em um “direito à cidade”, previsto no Art. 2º, I-II do Estatuto da Cidade. Por outro lado, à segunda categoria de direitos fundamentais relevantes em matéria urbanística (direitos do

indivíduo) pertencem o direito fundamental à propriedade em sua forma absoluta, o direito de propriedade sem a limitação social (Art. 5º, XXII, CF/88), o direito fundamental à liberdade profissional (Art. 5º, XIII, CF/88), também traduzido nos direitos à livre iniciativa (Art. 170, *caput*, CF/88) e à livre concorrência (Art. 170, IV, CF/88), e o direito fundamental à moradia (Art. 6º, CF/88). Este último, por ser um direito social, é classificado também como um direito de titularidade individual (SARLET, 2011, p. 173), possuindo uma dimensão subjetiva de defesa e acaba por se contrapor, em matéria urbanística, à primeira categoria de direitos fundamentais acima mencionada.

Assim sendo, foram excluídas da amostra as decisões que não envolviam os direitos fundamentais que pudessem ser incluídos em alguma das duas categorias. Desta forma, não fazem parte da amostra ações envolvendo o Município ou o Estado que discutam a posse ou propriedade de imóveis públicos que não sejam de uso comum (usados para abrigar órgãos administrativos), ações de desapropriação onde apenas se discutiu o valor da indenização e ações de natureza tributária, que visam a obtenção de recursos para a realização das atividades dos entes públicos.

Foram prestigiadas as decisões de mérito, analisando se nas razões para julgamento foram mencionados os direitos da sociedade e do indivíduo, e se o julgamento deu preferência a uma ou outra categoria de direitos fundamentais. Além disso, nas decisões que privilegiaram direitos desta última categoria foram analisados os motivos de tal orientação, para que possam ser identificados alguns dos problemas que ainda impedem a concretização da nova ordem urbanística constitucional.

De início, será abordada a mudança de paradigma na ordem urbanística, inaugurada com a Constituição Federal de 1988. Em seguida serão expostos os dados pesquisados e os resultados da pesquisa. Na sequência, será realizada a sua análise. Ao final serão apresentadas as conclusões.

A pesquisa é empírica e fundamentalmente qualitativa, de base documental, com análise de decisões jurisprudenciais e da doutrina.

## **1. A FUNÇÃO SOCIAL, A CONSTRUÇÃO DE UMA ORDEM URBANÍSTICA E O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO**

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova fase no direito urbanístico brasileiro, baseada na noção de solidariedade social, como previsto em seu Art. 3º, inciso I. Estipula-se que é objetivo da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. O princípio da solidariedade é construção teórica que se desenvolveu ao longo dos últimos duzentos anos, transformando-se de preceito religioso em princípio jurídico, com a intermediação do plano político. De mera caridade cristã, evoluiu para objetivo político e, por fim, para preceito jurídico (MATIAS,

2009). É com tal conformação que o princípio se irradia por toda a ordem jurídica, influenciando a interpretação dos institutos jurídicos.

Exemplo emblemático de expressão do princípio da solidariedade é o Art. 225 da Constituição Federal, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não deixando dúvidas de que o dever fundamental está diretamente relacionado ao princípio da solidariedade por dividir encargos e responsabilidades na equidade geracional (MATIAS; BELCHIOR, 2011, p. 149).

Assim também ocorre com o direito à propriedade. É certo que, contemporaneamente, no Estado Democrático de Direito, o direito à propriedade assume feição funcionalizada, com a superação dos modelos herdados, sendo submetido a forte tendência de humanização, sofrendo a influência da ideia de solidariedade social, o que confirma o caráter histórico de que se reveste, estando relacionado aos aspectos sociais, políticos e econômicos de cada tempo e lugar. Sob essa constelação, o direito à propriedade passa a ser definido em novos parâmetros, estando vinculado à sua função social (RUIZ-JIMENEZ, 1962).

O direito à propriedade é previsto na ordem jurídica nacional nos Arts. 5º, *caput* e incisos XXII e XXIII, e 170, incisos II e III, da Constituição Federal de 1988, e no Art. 1.228, § 1º, do Código Civil, expressando-se em feição dupla, como direito fundamental e como instrumento para o exercício da atividade econômica, ou seja, como forma de realização pessoal e como instrumento para o exercício da atividade econômica.

No *caput* do Art. 5º, o direito à propriedade é previsto como forma de realização pessoal do indivíduo, com o objetivo de assegurar que tenha oportunidade de criar, expandir e consolidar a própria personalidade (TOMASETTI JÚNIOR, 2002). Enseja ao indivíduo o progresso material, o que garante a sua própria afirmação como pessoa (TOBEÑAS, 1963).

Nos incisos do Art. 5º e no Art. 170, o direito de propriedade é disposto como instrumento para o exercício da atividade econômica (PEREIRA, 2001). Como decorrência de tal feição, impõe-se ao Estado o dever de respeitar a propriedade dos agentes privados e aos mesmos atribui-se o dever de fazer com que os bens tenham uso adequado à sua função social (LOUREIRO, 2003). Já no Código Civil de 2002, o exercício do direito à propriedade é condicionado à função social, como narrado no artigo 1.228, § 1º. Como se percebe, faz-se o detalhamento da previsão abstrata narrada na Constituição Federal, tornando mais clara e concreta a definição da função social da propriedade constitucionalmente prevista. Trata-se de grande avanço em relação ao Código Civil de 1916, cuja

previsão do direito à propriedade era moldada por padrões liberais, seguindo um “modelo proprietário” (ALFONSIN *et al.*, 2016, p. 428), pelo qual o direito à propriedade era quase absoluto.

A atribuição de função a institutos jurídicos implica na sua vinculação à realização de fins previamente determinados. (MATIAS, 2009). Assim, dispor que o direito à propriedade deve atender à função social importa em reconhecer que são estabelecidos padrões para o seu exercício, ou seja, que deve ser concretizado tendo em vista os interesses sociais eleitos pelo constituinte, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, fundada na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho e na livre iniciativa, a teor dos artigos 1º e 3º, da Constituição Federal (PERLIGIERI, 2002). O direito à propriedade, desta forma, passa a ser instrumento para o alcance de tais fins.

Seguindo as modernas técnicas de regulação jurídica, a função social é prevista como cláusula aberta, o que pressupõe a sua concretização em cada caso, ao mesmo tempo em que permite a sua frequente atualização (LOUREIRO, 2003, p. 112). Contudo, a concretização do princípio tem demandado grandes esforços da doutrina e da jurisprudência no sentido de definir o seu conteúdo. É certo que princípio que serve para tudo não serve para nada, sendo necessário definir o seu exato conteúdo (MATIAS, 2009).

Rocha (2003) sustenta que sempre houve grande resistência à aplicação do princípio da função social da propriedade, sob os mais diversos argumentos. Um dos mais utilizados remonta à origem do princípio que seria vinculada a regimes totalitários. Contudo, como sustenta Sztajn (2005), a concepção fascista de que a propriedade estava vinculada aos interesses do Estado não expressa a grandeza da ideia que remonta à doutrina social da Igreja.

Outro argumento bastante utilizado era o de que a previsão constitucional da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988 teria por objetivo funcionalizar exclusivamente a propriedade imobiliária rural (SZTAJN, 2005, p. 37). O argumento não se sustenta em nenhuma vertente. Ora, a regulação da função social da propriedade imobiliária na Constituição, quando do disciplinamento da desapropriação para fins de reforma agrária, nos Arts.184 a 186, não exclui a função social da propriedade urbana, como decorrência do Art. 170, da Constituição Federal e dos Arts. 182 e 183, que disciplinam a função social da propriedade urbana (SANTANNA, 2007).

Ao estabelecer que a propriedade deve cumprir a sua função social e que objetivos da política de desenvolvimento urbano são a garantia da função social da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes, a Constituição de 1988 impôs a mudança de paradigma, que deve ser consolidada, não só pelo Judiciário, como por todos os participantes da sociedade. (MATIAS, 2013).

Em sintonia com esta interpretação, decorre do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) a expressão ordem urbanística, tomada na concepção de Machado (2005, p. 367) como o “conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos”.

Dessa forma, o ordenamento da ocupação do solo urbano passa de política de pouco interesse e expressão antes de 1988 a instrumento prestigiado de regulação estatal dentro de um novo modelo mais social e democrático de Estado. Se, antes da Constituição Cidadã, o planejamento urbano era pautado pelo “modelo proprietário”, pelo qual prevalecia a função econômica do bem e a exclusividade do titular em seu direito de propriedade, restando reduzido o espaço para o Estado atuar como regulador da ocupação do solo, com o advento da nova Carta, o Estado assume sua função planejadora de forma plena, o que gera embates diretos principalmente com os particulares.

Nesse sentido, o Poder Judiciário desempenha um papel crescente na concretização da política urbana, principalmente quando se considera o aumento da judicialização de causas urbano-ambientais desde 1988 (KONZEN; CAFRUNE, 2016). Problemas como despejos forçados, ocupação de áreas protegidas, falta de planejamento pelo poder administrativo, inconstitucionalidade de leis urbanísticas, entre outros, são temas que chegam corriqueiramente ao judiciário e exigem uma posição clara dos magistrados e tribunais (DE MARCO, 2014).

Diante deste contexto, é importante delimitar e analisar a atuação do Poder Judiciário nessa nova conformação legal do direito urbanístico, através do estudo qualitativo dos principais conflitos de direitos fundamentais enfrentados na aplicação da política urbana constitucional. O embate entre um “modelo proprietário”, segundo uma visão civilista, priorizando o direito de propriedade absoluto, e o novo paradigma urbanístico socioambiental, delineado pelos princípios da ordem constitucional urbanística, travado nas revisões de casos concretos pelo judiciário, deve ser analisado para ser determinado se há uma prevalência do primeiro sobre o segundo, o que seria incompatível com os princípios do Estado e do Direito da sociedade contemporâneos.

## 2. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA REALIZADA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ

Seguindo os parâmetros da pesquisa, foram encontradas e analisadas 47 decisões judiciais com julgamento de mérito entre 2013 e 2017, que incluíam as palavras-chaves selecionadas e que eram provenientes de Varas da Fazenda Pública do Ceará da comarca de Fortaleza. Todas em sede de recursos, as decisões se dividiram entre apelações e/ou reexames necessários (35) e agravos de

instrumento (12), estando entre as partes ou o Município de Fortaleza (42) ou o Estado do Ceará (5). Um panorama simplificado das decisões analisadas encontra-se na Tabela 1.

Com relação aos tipos de ação originária, as decisões dividem-se em ação demolitória (14), sendo umas delas combinada com reintegração de posse, ação de obrigação de fazer (12), ação de indenização (6), ação de desapropriação (4), ação de reintegração de posse (4), usucapião (1), mandado de segurança (1), ação cautelar (1), reconvenção (1), ação de nunciação de obra nova (1), ação civil pública (1) e ação de interdito proibitório (1).

Em relação aos temas das ações, tem-se que a maioria delas gira em torno de obras ou imóveis irregulares (22), principalmente nas ações demolitórias, seguida de ações para concessão de alvarás (8), que, em sua maioria, são objetos das obrigações de fazer. Ações sobre desapropriações por utilidade pública (7) e posse irregular (5) também puderam ser observadas em quantidades consideráveis. Além desses, aparecem os temas “desmembramento de imóvel” (1), “instalação ou manutenção de antenas” (1), “limitação administrativa” (1), “matrícula irregular” (1) e “turbação ou esbulho na posse de imóvel público” (1).

Tabela 1 – Panorama das decisões analisadas do Tribunal de Justiça do Ceará (TJ-CE)

Nr. do processo no TJ-CE	Ação originária	Tema	Referência
0100318-03.2010.8.06.0000	Agravo de Instrumento	Ação demolitória	(CEARÁ, 2014a)
0624637-36.2014.8.06.0000	Agravo de Instrumento	Ação demolitória	(CEARÁ, 2014b)
0533856-53.2000.8.06.0001	Apelação	Ação demolitória	(CEARÁ, 2014c)
0027821-83.2013.8.06.0000	Agravo de Instrumento	Ação de desapropriação	(CEARÁ, 2015a)
0622362-80.2015.8.06.0000	Agravo de Instrumento	Ação de obrigação de fazer	(CEARÁ, 2015b)
0061778-29.2000.8.06.0001	Apelação/Reexame	Ação de indenização	(CEARÁ, 2015c)
0790988-84.2000.8.06.0001	Apelação/Reexame	Ação de obrigação de fazer	(CEARÁ, 2015d)
0016797-02.2006.8.06.0001	Apelação	Ação de reintegração de posse	(CEARÁ, 2015e)
0061304-58.2000.8.06.0001	Apelação	Ação demolitória	(CEARÁ, 2015f)
0171475-28.2013.8.06.0001	Apelação	Ação de reintegração de posse	(CEARÁ, 2015g)
0230327-02.2000.8.06.0001	Apelação	Reconvenção	(CEARÁ, 2015h)

0235574-61.2000.8.06.0001	Apelação	Ação de obrigação de fazer	(CEARÁ, 2015i)
0235587-60.2000.8.06.0001	Apelação	Ação cautelar	(CEARÁ, 2015j)
0272547-15.2000.8.06.0001	Apelação	Ação demolitória	(CEARÁ, 2015l)
0311098-64.2000.8.06.0001	Apelação	Ação demolitória	(CEARÁ, 2015m)
0369853-81.2000.8.06.0001	Apelação	Ação de usucapião	(CEARÁ, 2015n)
0452977-62.2000.8.06.0000	Apelação	Ação demolitória	(CEARÁ, 2015o)
0865088-19.2014.8.06.0001	Apelação	Mandado de segurança	(CEARÁ, 2015p)
0013364-19.2008.8.06.0001	Reexame necessário	Ação de obrigação de fazer	(CEARÁ, 2015q)
0101704-07.2006.8.06.0001	Reexame necessário	Ação de obrigação de fazer	(CEARÁ, 2015r)
0028276-48.2013.8.06.0000	Agravo de Instrumento	Ação de desapropriação	(CEARÁ, 2016a)
0132415-85.2012.8.06.0000	Agravo de Instrumento	Ação civil pública	(CEARÁ, 2016b)
0620182-57.2016.8.06.0000	Agravo de Instrumento	Ação de desapropriação	(CEARÁ, 2016c)
0057092-81.2006.8.06.0001	Apelação/Reexame	Ação de obrigação de fazer	(CEARÁ, 2016d)
0065332-93.2005.8.06.0001	Apelação/Reexame	Ação de obrigação de fazer	(CEARÁ, 2016e)
0301306-86.2000.8.06.0001	Apelação/Reexame	Ação demolitória	(CEARÁ, 2016f)
0190590-69.2012.8.06.0001	Apelação	Ação de indenização	(CEARÁ, 2016g)
0032824-19.2013.8.06.0000	Agravo de Instrumento	Ação de desapropriação	(CEARÁ, 2017a)
0131027-50.2012.8.06.0000	Agravo de Instrumento	Ação de obrigação de fazer	(CEARÁ, 2017b)
0621274-70.2016.8.06.0000	Agravo de Instrumento	Ação demolitória c/c reintegração de posse	(CEARÁ, 2017c)
0625213-24.2017.8.06.0000	Agravo de Instrumento	Ação demolitória	(CEARÁ, 2017d)
0626533-46.2016.8.06.0000	Agravo de Instrumento	Ação de reintegração de posse	(CEARÁ, 2017e)
0010154-23.2009.8.06.0001	Apelação	Ação demolitória	(CEARÁ, 2017f)
0015931-23.2008.8.06.0001	Apelação	Ação de indenização	(CEARÁ, 2017g)
0019946-69.2007.8.06.0001	Apelação	Ação de nunciação de obra de nova	(CEARÁ, 2017h)

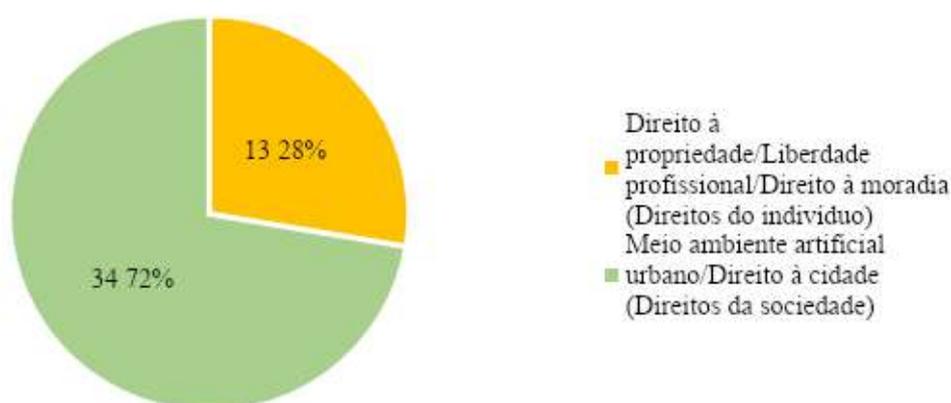
0025882-75.2007.8.06.0001	Apelação	Ação demolitória	(CEARÁ, 2017i)
0121085-59.2010.8.06.0001	Apelação	Ação demolitória	(CEARÁ, 2017j)
0122163-88.2010.8.06.0001	Apelação	Ação de obrigação de fazer	(CEARÁ, 2017l)
0135883-88.2011.8.06.0001	Apelação	Ação demolitória	(CEARÁ, 2017m)
0139486-33.2015.8.06.0001	Apelação	Ação de indenização	(CEARÁ, 2017n)
0185771-55.2013.8.06.0001	Apelação	Ação de indenização	(CEARÁ, 2017o)
0192785-90.2013.8.06.0001	Apelação	Ação de interdito proibitório	(CEARÁ, 2017p)
0279550-21.2000.8.06.0001	Apelação	Ação de obrigação de fazer	(CEARÁ, 2017q)
0410141-22.2010.8.06.0001	Apelação	Ação de obrigação de fazer	(CEARÁ, 2017r)
0481202-89.2000.8.06.0001	Apelação	Ação de reintegração de posse	(CEARÁ, 2017s)
0872092-10.2014.8.06.0001	Apelação	Ação de indenização	(CEARÁ, 2017t)
0876700-51.2014.8.06.0001	Apelação	Ação de obrigação de fazer	(CEARÁ, 2017u)

Fonte: Autoria própria.

As 47 decisões com julgamento do mérito contrapuseram, de forma geral, os direitos fundamentais ao meio ambiente artificial/direito à cidade e o direito à propriedade/liberdade profissional/direito à moradia, mesmo que apenas 1 das decisões citasse ambos expressamente (CEARÁ, 2017b). Os direitos da primeira categoria foram citados em 5 das decisões (CEARÁ, 2017b, 2017f, 2017j, 2017l, 2017r) e os da segunda categoria em 12 das decisões (CEARÁ, 2015a, 2015b, 2015h, 2015q, 2016b, 2016c, 2016f, 2017b, 2017e, 2017i, 2017m, 2017u). Como pode ser verificado ilustrativamente no Gráfico 1, 13 decisões foram favoráveis ao direito à propriedade/liberdade profissional/direito à moradia (CEARÁ, 2014a, 2014b, 2015c, 2015d, 2015f, 2015o, 2015r, 2016e, 2016f, 2017i, 2017m, 2017t, 2017u), enquanto 34 decisões beneficiaram o planejamento urbanístico, através, principalmente, da aplicação da legislação municipal urbana (mais especificamente da Lei de Uso e Ocupação do Solo e Código de Obras e Posturas) e do uso do instrumento da desapropriação por utilidade pública (CEARÁ, 2014c, 2015a, 2015b, 2015e, 2015g, 2015h, 2015i, 2015j, 2015l, 2015m, 2015n, 2015p, 2015q, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016g, 2017a, 2017b, 2017c, 2017d, 2017e, 2017f, 2017g, 2017h, 2017j, 2017l, 2017n, 2017o, 2017p, 2017q, 2017r, 2017s). Das decisões em favor de direitos do indivíduo, 2 deram preferência, em sede

de antecipação de tutela de ação demolitória, ao direito à propriedade/liberdade profissional/direito à moradia, ao impedir a demolição do imóvel, baseando-se na desproporcionalidade da medida demolitória (CEARÁ, 2014a, 2014b). No entanto, foi observado parcialmente o direito fundamental ao meio ambiente artificial/direito à cidade e especificamente um direito à segurança coletiva, exigindo-se, em uma das decisões, medidas acautelatórias para a segurança dos utilizadores do imóvel e, na outra, deferindo-se as medidas de interdição e inalienabilidade do imóvel até a conclusão do processo principal ou a sua regularização pela via administrativa.

Gráfico 1 - Resultado da colisão de direitos fundamentais em número absoluto de decisões



Fonte: Autoria própria.

### 3. ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS OBTIDOS NA PESQUISA: DO CONFLITO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Da análise dos resultados apresentados, observa-se claramente que o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará vem, nos últimos anos, privilegiando os aqui denominados “direitos da sociedade” nas causas que envolvem o planejamento urbano. Esse resultado demonstra que a mudança de paradigma imposta pela Carta Constitucional de 1988 vem impactando a atuação do Poder Judiciário, corroborando a ideia exposta na introdução deste artigo de que o Brasil ainda vive essa transição de um modelo centrado na propriedade privada absoluta para um modelo em que se privilegia a função social da propriedade.

Tal resultado confirma as conclusões do estudo de Crawford (2017), que envolveu decisões dos tribunais superiores e de tribunais regionais diversos, no sentido de que, não obstante a ideia popular de que os tribunais brasileiros são conservadores em relação a questões urbanas, o Poder

Judiciário no Brasil está cada vez mais consciente da importância da função social da propriedade e do direito à cidade.

Entretanto, de acordo com os resultados mostrados no Gráfico 1, 27,7% das decisões analisadas foram de encontro às diretrizes do planejamento urbano para beneficiar o particular em seu direito à propriedade em perspectiva absoluta, direito à liberdade profissional e/ou direito à moradia. Apesar de a amostra ser restrita a 47 decisões, se esta fração se repetir em diversos municípios da região ou mesmo em outras regiões do país, o número de decisões que desconsideram o meio ambiente artificial e o direito à cidade é preocupante e merece uma análise mais detalhada.

As decisões que privilegiaram direitos da categoria “direitos do indivíduo” em detrimento aos “direitos da sociedade” ocorreram em ações demolitórias (7), propostas pela Administração Pública, em ações de obrigação de fazer (4), nas quais o Município de Fortaleza era réu, assim como, em ações de indenização por desapropriação indireta (2).

No caso das ações demolitórias, 2 decisões foram em agravos de instrumento interpostos de decisões concessivas de liminar (CEARÁ, 2014a, 2014b). No entendimento da desembargadora que julgou ambas as causas, “a demolição de um imóvel é uma medida de extrema gravidade, causadora de danos de difícil reversibilidade, razão pela qual seu deferimento em sede de liminar somente deve ser admitido em situações excepcionais” (CEARÁ, 2014b, *online*), quando a obra que se pretende demolir tenha causado dano ou prejuízo ao interesse público. Nas 2 lides, a julgadora confirma que as construções foram erguidas de forma irregular, sem a aprovação de projeto e sem prévia licença, atitude deliberada e em desconformidade com as prescrições legais, o que geraria dúvida sobre a segurança do imóvel construído. Ainda assim, em sede liminar negou provimento ao pedido de demolição, mas exigiu outras medidas acautelatórias para assegurar os direitos até o julgamento do mérito das causas.

Nas demais ações demolitórias, o Município pedia a demolição de construções realizadas sem a licença prévia necessária. Em uma lide (CEARÁ, 2017i), os réus acabaram regularizando a situação dos imóveis junto aos órgãos competentes e em outra (CEARÁ, 2015o), esta regularização era possível e, por estes motivos, não foram concedidas as demolições. Nas outras 3 demandas, o Tribunal confirmou que as obras foram feitas sem licença, 2 delas não mencionam se as obras seriam passíveis de regularização (CEARÁ, 2015f, 2017m) e uma delas, de acordo com laudo pericial, definitivamente não era passível de regularização, mas julgadores argumentaram que, de acordo com os autos, as obras clandestinas não representariam risco para os habitantes ou à população (CEARÁ, 2016f). Nestas 3 decisões, é ainda levado em consideração, como motivo da negativa para

a demolição, o decurso do tempo entre os momentos da conclusão das obras e do julgamento pelo Tribunal. Foi mencionado ainda, em uma dessas 3 lides, cujo réu é um colégio, que os alunos restariam prejudicados com demolição de parte do prédio e que o colégio “vem concedendo um dos direitos primordiais previstos na Constituição Federal, qual seja, o direito à educação” (CEARÁ, 2015f, *online*). Nos outros 2 casos, é mencionado o direito à moradia como de maior peso nas respectivas situações jurídicas.

Observa-se que, nestes últimos 3 casos analisados, os julgadores determinam que, mesmo com a irregularidade das obras, não há riscos para os habitantes e para a população, sem considerar, entretanto, os prejuízos à sociedade nos termos do direito ao meio ambiente artificial ou do direito à cidade. Em termos de construção ou ocupação sem licença prévia do órgão municipal, ressalta-se que o direito de construir, como uma faceta do direito à propriedade, também é limitado pela exigência constitucional da observância da função social da propriedade, de forma que não assiste aos particulares um direito subjetivo de construir a despeito da licença municipal. Esta é a garantia do cumprimento do direito ao meio ambiente artificial e do direito à cidade. A preservação dos espaços urbanos, conforme previstos não só nas leis de regulamentação do ordenamento do solo urbano, como também decorrentes do Plano de Diretor participativo, é um direito fundamental da população. Sua observância, não só pelo Estado, como também pelo particular, garante a qualidade de vida do cidadão. Uma forma de não desconsiderar este direito fundamental em decisões desse gênero poderia ser condicionar a sua aplicação à garantia pela administração de algum tipo de indenização, quando a irregularidade decorreu de sua falta de fiscalização eficiente.

Correlata às ações demolitórias, aparecerem as 4 ações de obrigação de fazer, onde os particulares requerem que o Município conceda alvará (CEARÁ, 2015d, 2016e), permita a instalação de antenas (CEARÁ, 2015r) ou aceite desmembramento de imóvel (CEARÁ, 2017u). Na ação que tem como tema a instalação de antenas em imóveis particulares sem licença, o desembargador argumenta que “a imposição de negativa [para a instalação das antenas], por parte do Município, somente seria possível com fundamento técnico e científico apto a reconhecer efeito nocivo a sociedade, fato não demonstrado” (CEARÁ, 2017u, *online*). Ainda foi relevante para a decisão o fato de o autor ter ingressado com pedido de licença de construção junto ao órgão competente, sem obter qualquer resposta, mesmo após vários meses.

Uma das ações de obrigação de fazer que tinham por objeto a concessão de alvarás de construção e utilização de edificação, tramitou apenas a ação civil pública transitada em julgado, que constatou que a obra foi aprovada e fiscalizada segundo as determinações dos órgãos municipais competentes e não foi comprovado dano ao meio ambiente, restando não demonstradas as

irregularidades e ilegalidades na edificação do imóvel (CEARÁ, 2015d). Já a outra ação para concessão de alvará acabou por privilegiar o direito à propriedade em detrimento do direito ao meio ambiente artificial, posto que, à época do pedido de licença e de propositura da ação, existia no Código de Obras e Postura do Município a possibilidade da aprovação de obras e projetos urbanísticos de forma tácita, por decurso de prazo, quando a Administração Pública não se manifestava sobre a licença (CEARÁ, 2016e). Ao Poder Público era garantido o efeito suspensivo de ação judicial que versasse sobre a concessão tácita de alvará, recurso que não foi utilizado no caso em questão. Não obstante a coerência e legalidade deste julgamento ao assegurar direito adquirido e em nome do princípio da segurança jurídica, o dispositivo que permitia a concessão tácita (Art. 20, § 6º, Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza) foi revogado pela Lei Complementar Municipal nº 49/2007, o que evidencia uma mudança no entendimento de qual é a função da Administração Pública em relação ao ordenamento do território. Esta mudança, diretamente decorrente da nova ordem urbanística constitucional, confirma a importância da garantia pelo Estado do direito ao meio ambiente artificial e do direito à cidade.

Na ação com pedido de oficializar desmembramento da matrícula de imóvel, os imóveis resultantes do desmembramento foram averbados nas respectivas matrículas irregularmente, sem a oficialização na Secretaria Regional competente. O terreno desmembrado restou com dimensões que não atendem as regras do Plano Diretor. No caso, decidiu o desembargador no sentido de que “por excepcionalidade, não prevalecem as disposições legais (Lei Nº 6.766/79 e o Plano Diretor de Fortaleza) - minimamente não atendidas, em detrimento do direito de propriedade, considerando se tratar de situação já consolidada há uma década” (CEARÁ, 2017u, *online*), posto que o Município não apresentou qualquer prejuízo urbanístico ou mesmo à vizinhança. Mais uma vez, o decurso do tempo e o direito à propriedade serviram como justificativa para o convencimento do juiz, sem considerar, entretanto, os prejuízos à sociedade nos termos do direito ao meio ambiente artificial ou do direito à cidade.

Por fim, as duas últimas decisões da amostra a desfavorecer os direitos da categoria “direitos da sociedade” foram ações de indenização por descumprimento de acordo extrajudicial (obras não concluídas) (CEARÁ, 2015c) e por atraso do pagamento da indenização devida por desapropriação de imóvel por utilidade pública (obras do sistema de drenagem e urbanização) (CEARÁ, 2017t). Em ambas o direito ao meio ambiente artificial foi considerado, uma vez que admitida a desapropriação nos termos constitucionais, mas não prevaleceu no caso concreto, já que o meio ambiente artificial, quando concretizado pela desapropriação por utilidade pública, só é garantido quando realizado com a justa indenização ao desapropriado. Nos casos em questão, os desembargadores entenderam

que a justa indenização restou prejudicada por responsabilidade civil do Estado (demora injustificada e abusiva), causando danos materiais, em uma das ações, e morais na outra, a serem suportados pelo Poder Público.

Como visto, das 13 decisões que privilegiaram os direitos individuais, 4 (3 demolitórias e 1 de oficialização de desmembramento de imóvel) simplesmente desconsideraram o papel do planejamento urbano para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, previsto no Art. 225 da Constituição Federal, e do direito humano à cidade, previsto no Estatuto das Cidades. Nas demais, a desídia da Administração Pública, a falta de eficiência na fiscalização e implementação de projetos, provou ser uma razão forte para as decisões em favor de particulares. Além disso, nesses 13 casos, em 8 o decurso do tempo foi um fator decisivo para a decisão, sendo considerado como uma verdadeira “prescrição” do direito ao meio ambiente artificial/direito à cidade garantido pelo planejamento urbano.

Assim, conclui-se como Fernandes (2004, p. 45) e Alfonsin *et al.*(2016) que a ação do poder público no controle do desenvolvimento urbano, da concretização da função social e ambiental da propriedade e da política urbana ainda encontra obstáculos nos princípios civis e no interesse privado, que ainda orientam parte dos tribunais.

Vale ainda mencionar que, desconsiderando-se as menções em mera colação de jurisprudência no texto da decisão, o termo “função social da propriedade” foi citado em 1 decisão para basear a ação da Administração Pública, considerando que a desapropriação concretiza a função social da propriedade ao ser utilizada para o planejamento urbano, para o fornecimento de infraestrutura básica (CEARÁ, 2017o). Contudo, o termo foi usado em 3 decisões para justificar o direito de propriedade em desconformidade com o planejamento municipal, no sentido de que a propriedade em desconformidade com as leis urbanísticas cumpria, ainda assim, uma função social ao garantir o acesso à escolaridade, moradia ou atividade profissional de cidadãos (CEARÁ, 2016f, 2017m, 2017u). Cumpre aqui salientar, que o papel do instituto da função social da propriedade é *prima facie* garantir que a propriedade beneficie toda a sociedade, devendo ser interpretada de acordo com interesses coletivos e não individuais. De acordo com os resultados apresentados, concorda-se com Crawford (2017, p. 16) no sentido de que “a jurisprudência brasileira, no entanto, nem sempre adota uma posição tão forte na defesa dos interesses coletivos quando interpreta a função social”.

Além disso, ainda é preocupante a escassez de menções aos direitos fundamentais em jogo, quando desconsiderados os mencionados em mera colação de jurisprudência no texto da decisão.

Da análise dos resultados, observa-se que o número de decisões que mencionam expressamente os direitos fundamentais de propriedade, de moradia e de livre iniciativa (13) é visivelmente maior do que o número de citações do direito fundamental ao meio ambiente artificial (5). Não foram aqui consideradas as menções da expressão “interesse público” por ser esta muito abrangente e não significar necessariamente o meio ambiente artificial em todos os casos. Ou seja, mesmo que em segunda instância não sejam discutidos no julgamento do mérito os direitos fundamentais, a menção dos direitos da segunda categoria em mais que o dobro das vezes que os de primeira categoria pode indicar uma familiaridade maior dos julgadores com esses direitos, o que deve mudar em atenção ao novo paradigma do direito urbanístico.

Em relação à expressão “direito à cidade”, os resultados são ainda menos animadores. Não há nenhuma menção ao “direito à cidade” nas decisões analisadas, o que evidencia uma visão ainda estritamente objetiva deste direito. Seguindo este sentido objetivo, 4 decisões conexas foram emblemáticas ao descreverem detalhadamente a função social da cidade como objetivo da política urbana, identificando o meio ambiente artificial como um direito indisponível, não podendo a Administração Pública transacionar sobre ele (CEARÁ, 2017f, 2017j, 2017l, 2017r). Entretanto, para além de um mero objetivo do Estado, a doutrina nacional vem buscando desenvolver legal e jurisprudencialmente o “direito à cidade sustentável” como um direito humano coletivo (SAULE JÚNIOR, 2016). O conteúdo do “direito à cidade” ainda não é juridicamente preciso, mas está diretamente relacionado com o direito ao meio ambiente artificial urbano, refletindo a ideia da democratização da urbanização, um conjunto de direitos e instrumentos que proporcionam a melhoria das cidades, aprimorando a qualidade de vida de seus habitantes, e depende primeiramente da atividade de planejamento da Administração Pública. De uma forma mais ampla, este direito humano coletivo pode embasar causas da administração pública em prol do planejamento urbano e deve ser considerado também em decisões judiciais que envolvam a Administração Pública como detentora da função de ordenação do território.

A nova ordem urbanística exige a prevalência do interesse social sobre o privado, fazendo da ordenação do solo urbano uma função pública. Os resultados mostram que o Brasil ainda vive essa transição paradigmática (ALFONSIN *et al.*, 2016, p. 446), não apenas em matéria de direito urbanístico, mas de toda a ordem jurídica, que busca implementar o direito ao meio ambiente sadio.

## CONCLUSÃO

Do exposto, observa-se que o Tribunal de Justiça do Ceará tem dado prevalência ao direito fundamental ao meio ambiente artificial urbano, bem como, de forma ampla, ao direito à cidade, quando estes entram em conflito com os direitos fundamentais à propriedade, à liberdade profissional e à moradia, conformando sua jurisprudência com a dos tribunais superiores, apesar das escassas menções aos direitos fundamentais nas decisões.

Entretanto, ainda existem resquícios da ideia da manutenção de propriedades em desconformidade com a lei, principalmente quando o lapso temporal entre o fato e a decisão é grande e quando há a desídia da Administração Pública, observada na demora desta em avaliar concessão de licenças e fiscalizar os administrados.

A mudança de um padrão centrado no direito à propriedade absoluto, no padrão liberal, para um modelo que privilegia abordagens sociais e ambientais é um processo lento e gradativo, por implicar em uma grande ruptura jurídica, social, econômica e cultural, que passa obrigatoriamente pela interpretação e aplicação dos direitos fundamentais envolvidos na ordem jurídico-urbanística.

No entanto, diante da importância do meio ambiente artificial e do direito humano à cidade na nova ordem constitucional urbanística, concretizados por meio do planejamento urbano da Administração Pública, é imperioso que uma visão ainda individualista da propriedade, quer seja para fins de moradia, profissionais ou patrimoniais, seja abandonada, dando lugar a uma concretização plena da função social da propriedade e da cidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

ALFONSIN, Betânia. *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 421–453, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22951/16489>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 11 nov. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0027821-83.2013.8.06.0000**. 3ª Câmara Cível.

Agravante: Estado do Ceará. Agravado: Francisco Freire do Nascimento. Relator: Des. Francisco Gladyson Pontes, 24 de agosto de 2015a. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 12 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0028276-48.2013.8.06.0000**. 2ª Câmara Cível. Agravante: Estado do Ceará. Agravados: Maria Bezerra da Silva de Sousa, Raimundo Nonato Paulo de Sousa Júnior e Lucélia Lima da Silva. Relatora: Des. Tereza Neumann Duarte Chaves, 26 de outubro de 2016a. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 14 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0032824-19.2013.8.06.0000**. 1ª Câmara de Direito Público. Agravante: José Lafaiete Costa Representado Pela Curadora Emília Cavalcante Costa. Agravado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Inacio de Alencar Cortez Neto, 6 de março de 2017a. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0100318-03.2010.8.06.0000**. 2ª Câmara Direito Público. Agravante: Município de Fortaleza. Agravado: Rogerio Barbosa Maia. Relatora: Des. Ligia Andrade de Alencar Magalhães, 14 de agosto de 2014a. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 10 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0131027-50.2012.8.06.0000**. 2ª Câmara de Direito Público. Agravante: Vicente Filho Barroso Nogueira - ME. Agravado: Município de Fortaleza. Relatora: Des. Tereze Neumann Duarte Chaves, 15 de março de 2017b. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0132415-85.2012.8.06.0000**. 1ª Câmara Cível. Agravante: Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará. Agravados: Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará e Estado do Ceará. Relator: Des. Fernando Luiz Ximenes Rocha, 18 de abril de 2016b. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 14 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0620182-57.2016.8.06.0000**. 6ª Câmara Cível. Agravante: Município de Fortaleza. Agravado: Francisco de Sales Amorim da Silva. Relator: Des. Lira Ramos de Oliveira, 24 de fevereiro de 2016c. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 14 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0621274-70.2016.8.06.0000**. 3ª Câmara de Direito Público. Agravante: Maria Carmelita Marreiro Lima. Agravado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Inacio de Alencar Cortez Neto, 10 de julho de 2017c. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0622362-80.2015.8.06.0000**. 4ª Câmara Cível. Agravante: E & E Comércio de Derivados de Petróleo Ltda. Agravado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Emanuel Leite de Albuquerque, 21 de outubro de 2015b. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 13 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0624637-36.2014.8.06.0000**. 3ª Câmara Direito Público. Agravante: Município de Fortaleza. Agravado: Rosana Maia Rocha. Relatora: Des. Ligia Andrade de Alencar Magalhães, 29 de julho de 2014b. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 10 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0625213-24.2017.8.06.0000**. 3ª Câmara de

Direito Público. Agravante: Antônio Guedes Júnior. Agravado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Inacio de Alencar Cortez Neto, 18 de dezembro de 2017d. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 0626533-46.2016.8.06.0000**. 1ª Câmara de Direito Público. Agravante: Edivaldo de Almeida Pereira. Agravado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Fernando Luiz Ximenes Rocha, 10 de abril de 2017e. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação e Reexame Necessário nº 0057092-81.2006.8.06.0001**. 2ª Câmara de Direito Público. Apelante: Município de Fortaleza. Apelado: Mardonio Castro Coelho ME: Des. Maria Nailde Pinheiro Nogueira, 30 de novembro de 2016d. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 14 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação e Reexame Necessário nº 0061778-29.2000.8.06.0001**. 5ª Câmara Cível. Apelante: Município de Fortaleza. Apelado: Espólio de Norma Libania Ferreira Diogo. Relator: Des. Francisco Barbosa Filho, 25 de novembro de 2015c. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 12 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação e Reexame Necessário nº 0065332-93.2005.8.06.0001**. 1ª Câmara Cível. Apelante: Município de Fortaleza. Apelados: CCB- Construtora Castelo Branco Empreendimentos Imobiliários Ltda e Condomínio Edifício Santiago de Compostela. Relator: Des. Paulo Ailton Albuquerque Filho, 11 de julho de 2016e. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 14 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação e Reexame Necessário nº 0301306-86.2000.8.06.0001**. 5ª Câmara Cível. Apelante: Município de Fortaleza. Apelada: Maria de Fátima Furtado Souto. Relator: Des. Francisco Barbosa Filho, 4 de fevereiro de 2016f. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 13 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação e Reexame Necessário nº 0790988-84.2000.8.06.0001**. 2ª Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado do Ceará. Apelado: Explentur Empreendimentos Hoteleiros e Turísticos Ltda. Relatora: Des. Maria Iraneide Moura Silva, 9 de dezembro de 2015d. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 13 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0010154-23.2009.8.06.0001**. 1ª Câmara Direito Público. Apelante: Município de Fortaleza. Apelado: Âncora Distribuidora Ltda. Relatora: Des. Lisete de Sousa Gadelha, 30 de janeiro de 2017f. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0015931-23.2008.8.06.0001**. 1ª Câmara de Direito Público. Apelante: Granjas Ribeiro Ltda. Apelado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Paulo Francisco Banhos Ponte, 29 de maio de 2017g. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0016797-02.2006.8.06.0001**. 8ª Câmara Cível. Apelante: Viviane Rocha Barros. Apelado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Raimundo Nonato Silva dos Santos, 26 de outubro de 2015e. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 10 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0019946-69.2007.8.06.0001**. 3ª Câmara de Direito Público. Apelante: Messias Pereira de Andrade. Apelado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Inacio de Alencar Cortez Neto, 8 de agosto de 2017h. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul.

2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0025882-75.2007.8.06.0001**. 3ª Câmara de Direito Público. Apelante: Jose Amilcar Batista Filho. Apelado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Inacio de Alencar Cortez Neto, 4 de setembro de 2017i. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0061304-58.2000.8.06.0001**. 3ª Câmara Cível. Apelante: Colégio Batista Santos Dumont. Apelado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Inacio de Alencar Cortez Neto, 21 de setembro de 2015f. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 13 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0121085-59.2010.8.06.0001**. 1ª Câmara de Direito Público. Apelante: Município de Fortaleza. Apelado: Ancora Distribuidora Ltda. Relatora: Des. Lisete de Sousa Gadelha, 30 de janeiro de 2017j. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0122163-88.2010.8.06.0001**. 1ª Câmara de Direito Público. Apelante: Município de Fortaleza. Apelado: Ancora Distribuidora Ltda. Relatora: Des. Lisete de Sousa Gadelha, 30 de janeiro de 2017l. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0135883-88.2011.8.06.0001**. 1ª Câmara de Direito Público. Apelante: Maria Aldeniza Santos de Medeiros. Apelado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Paulo Airton Albuquerque Filho, 6 de março de 2017m. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0139486-33.2015.8.06.0001**. 1ª Câmara de Direito Público. Apelante: Francisco das Chagas de Assis. Apelado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Paulo Airton Albuquerque Filho, 28 de fevereiro de 2017n. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0171475-28.2013.8.06.0001**. 5ª Câmara Cível. Apelante: Kelly Souza da Silva. Apelados: Município de Fortaleza e EMLURB - Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização. Relator: Des. Teodoro Silva Santos, 30 de setembro de 2015g. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 12 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0185771-55.2013.8.06.0001**. 2ª Câmara de Direito Público. Apelante: Francisco Harnoldo Rodrigues. Apelados: Estado do Ceará e Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR. Relatora: Des. Tereze Neumann Duarte Chaves, 25 de outubro de 2017o. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0190590-69.2012.8.06.0001**. 1ª Câmara Cível. Apelante: Antonio Washington Francelino dos Santos. Apelado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Paulo Airton Albuquerque Filho, 15 de fevereiro de 2016g. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 14 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0192785-90.2013.8.06.0001**. 3ª Câmara de Direito Público. Apelante: Município de Fortaleza. Apelados: Réus incertos. Relator: Des. Inacio de Alencar Cortez Neto, 24 de julho de 2017p. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0230327-02.2000.8.06.0001**. 1ª Câmara Cível. Apelante: Município de Fortaleza. Apelado: Conceição de Maria Carneiro de Andrade. Relator: Des. Paulo

Airton Albuquerque Filho, 26 de outubro de 2015h. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 12 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0235574-61.2000.8.06.0001**. 6ª Câmara Cível. Apelante: Município de Fortaleza. Apelada: Empresa Nossa Senhora de Salete. Relatora: Des. Maria Vilauba Fausto Lopes, 9 de dezembro de 2015i. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 12 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0235587-60.2000.8.06.0001**. 6ª Câmara Cível. Apelante: Município de Fortaleza. Apelada: Empresa Nossa Senhora de Salete. Relatora: Des. Maria Vilauba Fausto Lopes, 9 de dezembro de 2015j. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 12 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0272547-15.2000.8.06.0001**. 1ª Câmara Cível. Apelante: Maria Margarida Lima da Silva. Apelado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Paulo Airton Albuquerque Filho, 6 de junho de 2015l. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 12 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0279550-21.2000.8.06.0001**. 1ª Câmara de Direito Público. Apelantes: Ilnah Cunha e Wilson Magalhães Monteiro. Apelado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Paulo Airton Albuquerque Filho, 30 de janeiro de 2017q. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0311098-64.2000.8.06.0001**. 1ª Câmara Cível. Apelante: Clausens Roberto Cavalcante Viana. Apelado: Município de Fortaleza. Relator: Des. Paulo Airton Albuquerque Filho, 23 de novembro de 2015m. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 12 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0369853-81.2000.8.06.0001**. 4ª Câmara Cível. Apelante: Elizeu Fernandes de Menezes. Apelados: Adriano Borges Martins, Gláucia Maria Jucá Martins e Município de Fortaleza. Relator: Des. Heráclito Vieira de Sousa Neto, 13 de outubro de 2015n. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 12 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0410141-22.2010.8.06.0001**. 1ª Câmara de Direito Público. Apelante: Município de Fortaleza. Apelado: Ancora Distribuidora Ltda. Relatora: Des. Lisete de Sousa Gadelha, 30 de janeiro de 2017r. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0452977-62.2000.8.06.0000**. 7ª Câmara Cível. Apelante: Município de Fortaleza. Apelado: Maria do Socorro Rocha Fernandes. Relatora: Des. Maria Gladys Lima Vieira, 4 de agosto de 2015o. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 13 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0481202-89.2000.8.06.0001**. 3ª Câmara de Direito Público. Apelante: Estado do Ceará. Apelados: José Edson da Silva, Maria Rosineide de Oliveira Teixeira, Francisco das Chagas Pires Bernardo, Regilany Paulo Colares, Vera Lucia de Lima Martins, Narcelio Sousa Lima, Maria Nascimento da Silva, Nilcimar Pereira dos Santos, Celina Teixeira Vital Sampaio, Jose Cláudio Sampaio e Silva, Erivanir Rodrigues Ramos, José Aubeni Ramos, Maria Neuma Roque dos Santos, Antonio Abilio Gomes de Alencar, Ivanildo Lima Bertoldo, Marlene Ribeiro da Silva, Joana Pereira Ribeiro, Nila, Joana D'arc, Marco Aurélio e Cláudia e outros réus não identificados. Relator: Des. Inacio de Alencar Cortez Neto, 3 de abril de 2017s. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0533856-53.2000.8.06.0001**. 5ª Câmara Cível. Apelante: Município de Fortaleza. Apelado: Luciano Bezerra de Menezes. Relator: Des. Carlos Alberto Mendes Forte, 22 de outubro de 2014c. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 10 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0865088-19.2014.8.06.0001**. 6ª Câmara Cível. Apelante: Churrascaria e Pizzaria Picanha do Jonas Ltda. - ME. Apelado: Município de Fortaleza. Relatora: Des. Maria Vilauba Fausto Lopes, 14 de dezembro de 2015p. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 13 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0872092-10.2014.8.06.0001**. 3ª Câmara de Direito Público. Apelante/Apelado: Estado do Ceará. Apelante/Apelada: Francisca Maria da Silva Mesquita. Relator: Des. Antônio Abelardo Benevides Moraes, 4 de julho de 2017t. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação nº 0876700-51.2014.8.06.0001**. 2ª Câmara de Direito Público. Apelante: Município de Fortaleza. Apelados: Francivaldo de Oliveira Bezerra, Francimar de Oliveira Bezerra, Francilene Bezerra de Vasconcelos e Francineide Bezerra de Oliveira. Relatora: Des. Maria Iraneide Moura Silva, 24 de maio de 2017u. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Reexame Necessário nº 0013364-19.2008.8.06.0001**. 2ª Câmara Cível. Autor: Garcia Lima Imóveis e Participações Ltda. Réu: Município de Fortaleza. Relatora: Des. Maria Nailde Pinheiro Nogueira, 11 de novembro de 2015q. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 10 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Reexame Necessário nº 0101704-07.2006.8.06.0001**. 3ª Câmara Cível. Autor: TNL PCS S/A. Réu: Município de Fortaleza. Relator: Des. Inácio de Alencar Cortez Neto, 11 de setembro de 2015r. Disponível em: <http://esaj.tjce.jus.br>. Acesso em: 12 jul. 2018.

COMPARATO, Fábio K. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. **Revista CEJ**, Brasília, v. 1, n. 3, p. 92-99, set./dez. 1997.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade**: Teoria e prática atual. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7651/1/td\\_2282.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7651/1/td_2282.pdf). Acesso em: 15 mar. 2018.

DE MARCO, Christian M. **O direito fundamental à cidade sustentável e os desafios de sua eficácia**. Porto Alegre: Novas edições acadêmicas, 2014.

FERNANDES, Edésio. Del código civil al estatuto de la ciudad: Algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Cidade do México, v. XXXVII, n. 109, p. 41-69, 2004. Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/view/10563/9892>. Acesso em: 15 mar. 2018.

FREITAS, Clarissa F. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 109-125, 2014. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12305/1/2014\\_art\\_cfsfreitas.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12305/1/2014_art_cfsfreitas.pdf). Acesso em: 15 mar. 2018.

KONZEN, Lucas. P.; CAFRUNE, Marcelo. A judicialização dos conflitos urbano-ambientais na América Latina. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 376–396, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22967>. Acesso em: 12 mar. 2018.

LOUREIRO, Francisco E. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso L. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MATIAS, João Luis N. M. A efetivação do direito ao meio ambiente - uma perspectiva jurisprudencial. *In*: MORAES, Germana de O. M.; MARQUES JUNIOR, William P.; MELO, Alisson José M. **As águas da UNASUL na Rio + 20: Direito fundamental à água e ao saneamento básico, sustentabilidade, integração da América do Sul, novo constitucionalismo latino-americano e sistema brasileiro**. Curitiba: CRV, 2013, p. 69-92.

MATIAS, João Luis N. M. **A função social da empresa e a composição de interesses na sociedade limitada**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado de São Paulo, São Paulo, 2009.

MATIAS, João Luis N. M.; BELCHIOR, Germana P. N. O princípio da solidariedade como marco jurídico-constitucional do Estado de Direito Ambiental. *In*: GUEDES, Jefferson C.; HAUSCHILD, Mauro L.; RODRIGUES JUNIOR, Otavio L. (org.). **Meio ambiente, propriedade e agronegócio**. Brasília: IP, 2011, v. 1, p. 125-156.

PEREIRA, Caio Mário da S. **Direito civil: alguns aspectos da sua evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

ROCHA, Carmen Lúcia A. O princípio constitucional da função social da propriedade. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 2, p. 543-594, jul./dez., 2003.

RUIZ-JIMENEZ, Joaquin. **La propiedad, sus problemas y su función social**. Vol. II. Salamanca: Ediciones Anaya, 1962.

SANTANNA, Mariana S. Planejamento urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao plano diretor. *In*: DALLARI, Adilson A.; DI SARNO, Daniela C. L. (coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SARLET, Ingo W. **A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à cidade como centro da nova agenda urbana. **Boletim regional, urbano e ambiental do IPEA**, Brasília, v. 15, p. 73-76, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_regional/160906\\_bru15\\_opinioa02.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/160906_bru15_opinioa02.pdf). Acesso em: 15 mar. 2018.

SZTAJN, Rachel. Função social do contrato e direito de empresa. **Revista de Direito Mercantil**,

**Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, n. 139, p. 29-49, jul./set. 2005.

TOBEÑAS, Jose Castan, **La propiedad e sus problemas actuales**. Madrid: Reus, 1963.

TOMASETTI JÚNIOR, Alcides. A propriedade privada entre o direito civil e a constituição. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, n. 126, p.123-128, abr./jun. 2002.

Trabalho enviado em 21 de janeiro de 2019

Aceito em 01 de outubro de 2019