



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**
E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

**RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 0001/2023/9ª PmJFOR de 29 de junho
de 2023 .**

Nº MP: 09.2023.00022331-8

Ementa: Política Habitacional e Urbanística. Processo eletivo dos Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Recomposição de equipe técnica municipal responsável. Gestão Democrática da Cidade. Apoio reuniões

O MINISTÉRIO PÚBLICO e a DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ, por intermédio do Promotor de Justiça e do Defensor Público que ao final subscrevem, com fulcro nas atribuições conferidas pelo art. 129 e 134, da Constituição Federal; art. 130, II, da Constituição Estadual; art. 27, V da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), e art. 117, parágrafo único, letra “d” da Lei Complementar nº 72, de 12 de dezembro de 2008 e nos termos da Lei Complementar 132/2009, com redação dada pela Lei Complementar 132/2009, resolvem conjuntamente RECOMENDAR, conforme o que se segue:

CONSIDERANDO os direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal vigente, como a democracia participativa (arts. 1º e 14), a justiça social (art. 3º), a função socioambiental da cidade e da propriedade (art. 5º, XXIII, art. 170, art. 182, art. 186) e os direitos sociais, como moradia (art. 6º), que implantaram uma nova ordem jurídico urbanística no Brasil;



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

CONSIDERANDO que o art. 4º, V, f da Lei Federal n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade dispõe a previsão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como ferramentas tanto para as políticas de integração urbana dos assentamentos precários, quanto para a constituição de reservas fundiárias e ampliação da oferta de solo urbano à habitação de interesse social.

CONSIDERANDO que as Zonas Especiais de Interesse Social são parcelas de área urbana instituídas pelo Plano Diretor ou definidas por outra lei municipal, destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeitas as regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (Art. 18, §1º da Lei nº13.465/2017 - atual lei de regularização fundiária).

CONSIDERANDO que o Plano Diretor de Fortaleza instituiu as ZEIS como ações estratégicas prioritárias da política habitacional e de regularização fundiária (art. 6º, VIII da Lei Complementar n. 062/2009).

CONSIDERANDO que o art. 123 da Lei Complementar n. 062/2009 do Município de Fortaleza dispõe que as ZEIS são destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados, e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

CONSIDERANDO que a gestão democrática da cidade é princípio da Política Urbana, nos termos do art. 2º, inciso II da Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade (“II – gestão democrática por meio de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação,



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”);

CONSIDERANDO que na regulamentação das ZEIS devem ser privilegiados aqueles que mais se relacionam com estas, considerando sua aplicação tanto para regularização fundiária, quanto em prol da urbanização de áreas ocupadas por assentamentos precários.

CONSIDERANDO que o estabelecimento, pela legislação municipal ou estadual, de padrões urbanísticos e edifícios específicos para a aprovação de zonas habitacionais de interesse social (ZHIS) é uma forma de incentivo prevista na lei federal que disciplina o parcelamento do solo urbano (art. 2º, §6º, da Lei nº 6.766/79 alterada pela Lei nº 9.785/99).

CONSIDERANDO que a regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade pelo Plano Diretor constitui o momento mais oportuno para a articulação dos instrumentos de política urbana com as ZEIS.

CONSIDERANDO que o processo de revisão do Plano Diretor da cidade de Fortaleza está em andamento e que os instrumentos de participação popular desse processo envolvem a realização de consultas, reuniões e audiências públicas;

CONSIDERANDO que a participação da sociedade civil, mediante representação dos diversos grupos de interesse no processo de criação e regulamentação das ZEIS, é essencial para que elas produzam resultados efetivos, cuja participação é um direito dos cidadãos, consagrado pela ordem jurídico-urbanística que vigora a partir da Constituição de 1988 e consolidada pelo Estatuto da Cidade.



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

CONSIDERANDO que a forma de garantir a participação da sociedade civil inserida nas ZEIS ocorre mediante atuação do Grupo Gestor, cujas atividades deverão ser sistematicamente apresentadas e debatidas em fóruns mais amplos, tais como os Conselhos Municipais de Habitação e de Política Urbana;

CONSIDERANDO que o processo de elaboração do Plano Diretor deve atender ao princípio da gestão democrática da cidade, de modo que o Estatuto da Cidade determina que sejam garantidos nesse processo: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos (art. 40, §4º);

CONSIDERANDO que a interação entre os gestores públicos e a sociedade civil na elaboração e revisão do Plano Diretor municipal afeta diretamente a efetividade do planejamento urbano pretendido e proporciona o cumprimento da função socioambiental da cidade, com redução de desigualdades urbanas e ampliação do acesso a bens e serviços a toda a população;

CONSIDERANDO que o Plano Diretor é instrumento que se perpetua por longo período de tempo, de maneira que as revisões ocorram a cada (10) dez anos, tendo grande impacto sobre os municípios de Fortaleza, sua elaboração deve ser pautada pela realização de debates e reflexões com os setores da população, notadamente aqueles que compõem as ZEIS.

CONSIDERANDO que todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento dos planos integrados de regularização fundiária (PIRFS) das ZEIS se realizarão por meio de Conselhos Gestores compostos por representantes dos atuais moradores das localidades e do Município (art. 268 da Lei Complementar n. 062/2009 do



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

Município de Fortaleza).

CONSIDERANDO que o Conselho Gestor, de natureza consultiva e deliberativa, é composto de forma pluralista, respeitados os modos de representação equitativa dos moradores locais e dos órgãos públicos competentes (art. 2º do Decreto Municipal n. 14.211/2018), e regido regido pelos princípios da gestão democrática da cidade, da função social da propriedade urbana e da cidade (art. 3º do Decreto Municipal n. 14.211/2018).

CONSIDERANDO que a escolha dos representantes do Conselho Gestor ocorre por meio do voto direto e secreto dos moradores da respectiva ZEIS, através de processo eleitoral acompanhado pelo órgão gestor das Zonas Especiais de Interesse Social e organizado por meio de uma comissão eleitoral (art. 13 do Decreto Municipal n. 14.211/2018).

CONSIDERANDO que o Decreto Municipal n. 15.028/2021 prorrogou o mandato dos últimos moradores eleitos para o Conselho Gestor das Zonas e condicionou a realização de nova eleição para escolha dos membros moradores da comunidade ao fim da situação de emergência e calamidade públicas decorrente da pandemia de Covid-19 (art. 2º).

CONSIDERANDO que o Governo Estadual cessou o fim da situação de emergência decorrente da COVID-19 em 07 de junho de 2023 após resultado da reunião do comitê estratégico encarregado da definição das medidas de controle da Covid-19 no Estado do Ceará (Decreto Estadual n. 35.496/2023).

CONSIDERANDO que o Decreto municipal n. 14.215/2018 criou o fórum permanente das Zonas Especiais de Interesse Social como instância de participação



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

popular composta por integrantes dos Conselhos Gestores, instituídos nos termos dos princípios fundamentais estabelecidos no Plano Diretor Participativo do Municipal, com caráter consultivo sobre a política habitacional do Município

CONSIDERANDO que o art. 7 do Decreto n. 15.145/2011 definiu o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) como o órgão gestor das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), devendo este articular e encaminhar as demandas destas, bem como reservar recurso orçamentários para prover o funcionamento do Fórum Permanente das Zeis.

CONSIDERANDO a demanda de maior número de profissionais na equipe da Diretoria de Articulação e Integração de Políticas (DIART), setor do IPLANFOR responsável pela realização das eleições dos conselhos gestores da ZEIS.

CONSIDERANDO o anúncio (18 de junho de 2023) sobre a realização de concurso público do Instituto de Planejamento de Fortaleza para preenchimento de 60 vagas do Cargo de Analista de Planejamento e Inovação Urbana (Projeto de Lei Complementar n. 19/2023).

CONSIDERANDO ainda o Decreto Municipal nº 13.827, de 14 de junho de 2016, alterado pelo Decreto Municipal n. 13.954, de 11 de janeiro de 2017, respectivamente, de criação e prorrogação de vigência, da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, conforme atribuição prevista no art. 7º, inciso I, e art. 8º, “d”, do Decreto Municipal n. 13.827 de 14 de junho de 2016;

CONSIDERANDO, o que foi notoriamente discutido em Audiência Pública promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

Fortaleza, durante toda a manhã do dia 22 de junho de 2023, no prédio anexo à Câmara, reunindo o Núcleo Gestor de Revisão do Plano Diretor, a equipe técnica do Consórcio Quanta/Gênesis, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o IPLANFOR, a HABITAFOR, atuais Conselheiras(os) de diversas ZEIS, Vereadoras(es) e cidadãs(aos) fortalezenses – *especificamente em relação à:*

- *falta de apoio para deslocamentos e reuniões dos integrantes dos Conselhos das ZEIS e*
- *falta de pessoal suficiente para, em tempo hábil, cumprir seu dever de realizar com segurança e transparência os procedimentos de eleição dos novos Conselhos das ZEIS*

CONSIDERANDO, por fim, a necessidade de garantir um processo efetivamente participativo no Acompanhamento da Regulamentação e da Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e na elaboração e execução dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs).

RESOLVEM RECOMENDAR à Prefeitura de Fortaleza, ao Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) e à Mesa da Câmara de Vereadores:

A) Providenciar em 10 dias úteis a recomposição suficiente dos quadros da equipe da DIART/IPLANFOR, sem aguardar o resultado do Concurso anunciado e com vigência até a realização das primeiras reuniões ordinárias dos novos Conselhos Gestores das ZEIS (*cujo processo eleitoral ainda precisa iniciar-se*) ou até a posse das pessoas concursadas.

B) Garantir auxílio-transporte e auxílio-alimentação (*ou equivalentes*) para todas as pessoas integrantes dos Conselhos das ZEIS



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

participarem das reuniões ordinárias ou extraordinárias, bem como das Audiências Extrajudiciais ou reuniões para as quais tenham sido chamadas por Órgãos do poder Executivo, Judiciário e Legislativo ou pelo Ministério Público, relativo aos temas ZEIS e PLANO DIRETOR e CONSELHO DAS CIDADES.

Publique-se e cientifique-se pessoalmente o Gabinete do Prefeito do Município de Fortaleza e demais autoridades responsáveis recomendadas.

Demais disto, o Ministério Público **REQUISITA, com as advertências legais** aos mesmos Órgãos e Autoridades e nos termos dos artigos 129 e ss. da Constituição Federal; 26, I, b, II, III e IV da Lei 8625/93; 7º, II e III, 8º, II, II IV e IX §§ 3º, 5º e 9º, IV da Lei Complementar 75/93 e 201, IV, a, c, V e § 5º da Lei 8069/90 e 5º, II do CPP que:

1) no prazo de 10 (dez) dias úteis:

1.1) manifestem-se explicitamente quanto à aceitação desta Recomendação

1.2) independentemente da aceitação ou não, prestem informações de quantos e quais cargos deverão ser *futuramente* destinados ao IPLANFOR e ao HABITAFOR a partir notório concurso público municipal

2) no prazo de 3 (três) dias úteis, publiquem nas próprias páginas oficiais o inteiro Teor desta Recomendação

O Ministério Público do Estado do Ceará e a Defensoria Pública do Estado do Ceará, acompanharão, no âmbito das respectivas atribuições, o cumprimento das



**9ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FORTALEZA
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DEFESA DA HABITAÇÃO**

E-mail: 9prom.fortaleza@mpce.mp.br

disposições acima consignadas e adotarão medidas cabíveis em caso de violação ao objeto da presente Recomendação, ressaltando que a omissão injustificada quanto às providências acima consignadas poderá caracterizar o dolo necessário à configuração de ato de improbidade administrativa, sujeitando o responsável às sanções previstas na Lei n. 8.429/1992.

Fortaleza, 29 de junho de 2023

Élder Ximenes Filho

Promotor de Justiça em respondência pela 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza
Especializada em Conflitos Fundiários e Defesa da Habitação

José Lino Fonteles da Silveira

Defensor Público titular da 1ª Defensoria do Núcleo de Habitação e Moradia