

# Carta para implementação do Estatuto da Cidade

---

Texto aprovado no Encontro Nacional pelo Direito à Cidade  
Rio de Janeiro, julho de 2002





# Carta para implementação do Estatuto da Cidade

## I. RECONHECIMENTO DO DIREITO À CIDADE

O Estatuto da Cidade, Lei Nacional nº 10.257, de 10/07/2001, reconhece e qualifica o DIREITO ÀS CIDADES SUSTENTÁVEIS como um dos direitos fundamentais da pessoa humana. É a concretização dos direitos humanos na cidade através da garantia “do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.” (artigo 2º, I)

## II. DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA

### Garantir a Função Social da

#### Propriedade e da Cidade

Entendido como a prevalência na formulação e implementação das políticas urbanas de interesse comum sobre o direito individual de propriedade, implicando no uso socialmente justo e ambientalmente sustentável do espaço urbano.

Inclui a obrigação dos órgãos governamentais de regular e controlar o desenvolvimento urbano através de políticas territoriais que visem priorizar a produção social do habitat em observância aos interesses sociais,

culturais e ambientais coletivos sobre os individuais.

A *função social da propriedade* é o princípio norteador da regulação pública sobre o direito de propriedade urbana, visando a garantia do direito da população excluída e marginalizada de acesso à terra urbanizada. Já o princípio da *função social da cidade* visa assegurar a democratização do território, espaços de poder, de produção e de cultura possibilitando o acesso de todos às diversas funções da cidade.

## III. COMPETÊNCIA DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS

### União

A União tem as seguintes competências e responsabilidades:

- Regulamentar e implantar o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, de acordo com a Medida Provisória nº2.220, de 04/09/2001, como o órgão colegiado nacional da política urbana criado para garantir a gestão democrática, com função deliberativa, em discussão com as entidades envolvidas na questão urbana.

- Democratizar e descentralizar o processo de definição da política de saneamento tais como os critérios para a aplicação e destinação dos recursos, e para a utilização desses recursos pelos

Municípios, Estados, agentes privados e sociais.

- Aprovar e implementar o projeto de lei de iniciativa popular do Fundo Nacional de Moradia, que institui um sistema nacional descentralizado democrático da política habitacional de interesse social.

- Constituir programas nacionais de apoio aos Municípios para capacitação na gestão democrática da cidade, regularização fundiária e aplicação dos instrumentos de política urbana.

- Estimular e viabilizar as Conferências Nacionais de Política Urbana, Habitação e Saneamento.

- Promover a regularização fundiária das áreas públicas da União ocupadas por população de baixa renda nos termos do Estatuto da Cidade, cabendo a Defensoria Pública da União prestar o serviço de assistência jurídica gratuita.

## **Estados**

Os Estados federados têm as seguintes competências e responsabilidades:

- Instituir, mediante lei complementar, Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Micro-regiões com gestão democrática.

- Apoiar os municípios e as entidades da sociedade civil organizada com recursos e programas de capacitação para a execução da política urbana integrada em especial nas regiões metropolitanas.

- Estimular e viabilizar as Conferências Estaduais de Política Urbana, Habitação e Saneamento.

- Promover a regularização fundiária das áreas estaduais ocupadas por

população de baixa renda em acordo com o estabelecido no Estatuto da Cidade.

- Prestar assistência jurídica gratuita àqueles que comprovarem insuficiência de recursos através da Defensoria Pública, mediante um serviço preventivo de orientação e assessoria jurídica gratuita à população de baixa renda (indivíduos ou associações).

## **Municípios**

Os Municípios têm as seguintes competências e responsabilidades:

- A competência preponderante para executar a política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

- Instituir e aplicar o Plano Diretor – que é o instrumento básico da política municipal incumbido de estabelecer as metas e diretrizes da política urbana, os critérios de verificação se a propriedade atende sua função social, e definir a forma de aplicação dos instrumentos de política urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade.

- A promoção do adequado ordenamento territorial; planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

- Organizar e prestar os serviços públicos de interesse social (ex.saneamento, coleta de lixo, transporte coletivo).

- Implementar a gestão democrática da cidade como eixo estratégico da implementação da política urbana integrada, cujo processo deve conter um sistema de planejamento democrático

que assegure a participação popular e integre os órgãos da política setorial (Conselhos e Secretarias), com os órgãos regionalizados (subprefeituras, conselhos de bairros, comunitários, orçamento participativo).

- Realizar as Conferências da Cidade como forma de constituir uma esfera de interlocução e mediação dos interesses dos diversos atores sociais visando a construção da cidade que queremos.

## **IV. FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À CIDADE**

### **A cidade que queremos**

### **POVOAR AS ÁREAS CONSOLIDADAS DA CIDADE**

- Demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), incluindo glebas vazias e seu entorno, áreas com infraestrutura completa, áreas em transformação ou altamente valorizadas pelo mercado imobiliário e áreas com forte presença de edifícios e galpões abandonados para a construção de moradia popular com espaços e equipamentos comunitários.

- Adoção de índices de densidade populacional adequados, variando de acordo com a localização do imóvel na cidade.

- Priorizar a produção de espaços de comércio e serviço de pequeno porte, regulando por atividade o tamanho máximo dos empreendimentos.

- Recuperar e qualificar os espaços

públicos para uso de toda a população.

## **CONTER A SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL E QUALIFICAR O AMBIENTE URBANO DA PERIFERIA**

- Demarcação de ZEIS incluindo todas as favelas e loteamentos clandestinos consolidados que atendam os critérios básicos de urbanização e estejam dentro de programas de regularização fundiária.

- Regularização jurídica e urbanística destas áreas, com reserva de áreas para provisão habitacional e construção de equipamentos e espaços sociais comunitários.

- Implantar zoneamento que garanta a instalação de usos geradores de emprego, respeitada a tranquilidade dos usos residenciais.

- Implantar programas de educação urbano ambiental.

- Transformar a periferia em bairros com qualidade de vida, com acesso a infraestrutura, saneamento, serviços, paisagismo, lazer e diversidade de uso.

- Aplicar a edificação e parcelamento compulsórios e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (IPTU) nos imóveis subutilizados e ociosos visando estimular a renovação urbana.

- Investir na melhoria das habitações, infraestrutura e equipamentos públicos e comunitários de cultura e lazer nos centros e eixos comerciais da periferia

## **GARANTIR ATENDIMENTO À DEMANDA DE MORADIA POPULAR**

- Articular e integrar as políticas habitacionais com políticas de inclusão social.

- Através de uma política nacional de habitação que contemple:

a) Prioridade à população de 0 a 5 salários mínimos.

b) Aprovação e implementação do Fundo Nacional de Habitação.

c) Elaboração de planos de habitação integrados em nível federal, estaduais e municipais.

d) Criação de conselhos municipais, estaduais e federal de habitação.

e) Descentralização operacional e financeira e diversificação dos programas habitacionais entre as três esferas de poder.

f) Sustentabilidade da política pública habitacional:

- Recursos públicos para subsidiar a população de baixa renda, num processo permanente e contínuo de financiamento.

- Trocar as dívidas dos estados e municípios por investimentos em habitação, urbanização e desenvolvimento sócio-econômico.

- Demarcação no Plano Diretor da Cidade de ZEIS das seguintes áreas:

a) áreas vazias e subutilizadas, que tenham infra-estrutura consolidada;

b) áreas públicas e privadas ocupadas por população de baixa renda que necessitem de regularização fundiária e urbanização para fins de municipais, estaduais e federais ociosos em ZEIS, que devem conter moradia,

lazer, comércio, serviço e atividades de produção de pequeno porte.

- Utilização dos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, do IPTU progressivo no tempo e do direito de preempção nestas áreas demarcadas

- Produzir diagnóstico dos problemas de habitação na cidade, identificando seus diferentes aspectos: moradias em situação de risco, loteamentos irregulares, favelas, cortiços, coabitações, sem teto, bairros com urbanização (infra-estrutura e equipamentos) precária, etc.

## **PRIORIZAR O TRANSPORTE COLETIVO**

- Definir um Plano Municipal de Transporte Público que inclua o metrô e a ferrovia, e que integre as linhas de ônibus, garantindo melhorias imediatas para a qualidade, frequência e agilidade do sistema de transporte público da cidade.

- Ampliação da malha viária privilegiando o transporte público coletivo.

- Implementar o Fundo e Conselho Municipal de Transporte.

- Adoção de medidas para conforto e segurança dos pedestres, especialmente dos idosos e detentores de direitos especiais.

- Estímulo à utilização de transportes não-motorizados.

- Definir um plano de mobilidade urbana, integrando as diversas modalidades de transporte a fim de garantir a acessibilidade às diversas funções da cidade.

## **DESCENTRALIZAR A OFERTA DE EMPREGO NA CIDADE**

- Revisão do zoneamento de forma a garantir a diversidade de usos em toda a cidade, preservando a qualidade da moradia e possibilitando o aumento dos usos não residências na cidade (usos mistos e corredores nos bairros).

- Reconhecimento e investimento nos espaços informais de múltiplo uso na cidade (ex. feiras livres) para sua qualificação e diversificação.

- Revisão de critérios de localização de indústrias e estudo de impacto de vizinhança de grandes empreendimentos que se instalam na periferia, com exigência de alternativas de emprego e renda para as comunidades onde se instalam.

- Definição de mecanismos de inclusão e formalização do trabalho informal, mediante tratamento tributário adequado, para estímulo a geração de emprego e renda.

## **GARANTIR O DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL**

- Articulação da dimensão do direito à cidade tendo como referência a integração entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente, visando o combate e eliminação da desigualdade econômica e social através da promoção de políticas públicas integradas no campo do desenvolvimento econômico, e social viabilizando o acesso democrático e o desfrute dos recursos ambientais, paisagísticos e do

conhecimento à todos.

- Entendimento de urbanização como a associação do direito à moradia digna e o direito a um meio ambiente saudável, entendendo-se saneamento ambiental como o acesso à água potável, a implantação de rede de esgoto, uma gestão integrada de tratamento dos resíduos sólidos.

- Garantia da efetividade das normas ambientais para legalização e urbanização das favelas, e não para manter a ilegalidade e precariedade dos assentamentos.

- Utilização do Estudo de Impacto de Vizinhança para democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando voz à comunidade sujeita ao impacto, e condicionando o direito de propriedade ao direito de vizinhança.

- Condicionamento dos projetos de grandes empreendimentos aos resultados do Estudo de Impacto de Vizinhança, que poderá aprová-los, estabelecendo condições ou contrapartidas para o funcionamento, ou poderá impedir sua realização.

- Controle dos usos incômodos em todas áreas da cidade.

# 1. Plano Diretor

O Plano Diretor irá definir a política de desenvolvimento e expansão do Município considerando a área urbana e rural respeitando as diretrizes gerais da política urbana para o estabelecimento das normas e instrumentos previstos nos artigos 2º e 39 do Estatuto da Cidade.

Deverá o Plano Diretor explicitar de forma clara qual é o objetivo da política urbana, deve partir de um amplo processo de leitura da realidade local, e a partir disso estabelecer o destino específico que se quer dar as diferentes regiões do município, embasando os objetivos e as estratégias. O MACROZONEAMENTO traçará uma estratégia de reorganização da cidade e das áreas rurais do Município, estabelecendo o destino específico que se quer dar as diferentes regiões, definindo os objetivos e estratégias, as zonas que se pretenda incentivar, coibir ou qualificar a ocupação, e, os usos que se pretende induzir ou restringir em cada região.

O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

## Plano Diretor é instrumento obrigatório para:

- as cidades com população acima de 20.000 habitantes;
- aquelas cidades situadas: em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em área de interesse turístico, em áreas sob a influência de empreendimentos de

grande impacto ambiental;

- para aqueles municípios onde o poder público pretender aplicar os instrumentos previstos no capítulo de Reforma Urbana da Constituição de 1988;

- para os municípios que já têm Plano Diretor mas que não atendem os requisitos constitucionais.

## O Plano Diretor deverá:

- Delimitar as áreas urbanas onde a propriedade urbana não atende a função social: as não edificadas, as áreas urbanas consideradas subutilizadas ou não utilizadas.

- Define as exigências para que a propriedade urbana atenda a função social.

- Pode aplicar os seguintes instrumentos para exigir do proprietário do imóvel que promova seu adequado aproveitamento: *parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo; desapropriação para fins de reforma urbana.*

- Deverá dispor a escala de prioridade para o exercício do *direito de preempção* (direito de preferência) e as áreas em que incidirá este direito.

- Definir quais são as áreas que estarão sujeitas as *operações urbanas consorciadas*, que posteriormente deverão ser delimitadas por lei municipal.

- Definir os critérios para a *transferência do direito de construir* e as áreas que incidirá este direito.

- Estabelecer critérios para a *outorga onerosa do direito de construir* fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente

de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

- Definir as áreas que estarão sujeitas ao *consórcio imobiliário*.

- Definir os empreendimentos e atividades que dependerão do *estudo de impacto de vizinhança*.

- Definir os critérios para a regularização fundiária: delimitar as áreas urbanas que sejam passíveis de aplicação do *Usucapião Urbano*, da *Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia*, como as *ZEIS*, devendo definir quais são as áreas que o poder público poderá exercer a faculdade de assegurar a moradia em outro local.

- Definir *ZEIS* para assegurar condições dignas de moradia a população de baixa renda.

- Poderá ainda prever a constituição de um plano habitacional com recursos do orçamento municipal destinado a sua implementação, definindo áreas disponíveis e políticas articuladas.

## Participação popular

O Direito a participação popular na elaboração do Plano Diretor, compreendendo desde o direito de iniciativa popular de apresentação de propostas e emendas ao plano diretor, de audiências públicas como requisito obrigatório, de consultas públicas por meio de plebiscito e referendo mediante a solicitação da comunidade.

É obrigatória, a publicidade e o acesso a qualquer interessado, aos documentos e informações produzidas nos processos de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação.

A participação e mobilização popular diz respeito também as fases do processo legislativo de aprovação do Plano Diretor e a fase de implementação.

## Responsabilidade do Poder Legislativo e Executivo

Caso o Município utilize os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade contrários as diretrizes gerais da política urbana, poderá este ato ser considerado uma lesão à ordem urbanística (art. 53 do Estatuto), possibilitando que as entidades da sociedade civil utilizem o instrumento de ação civil pública.

Os prefeitos poderão incorrer em inconstitucionalidade por omissão, se não organizarem os Conselhos de Política Urbana e executarem o Plano Diretor sem a participação da comunidade, ou seja, se deixarem de lado os mecanismos constitucionais, tais como audiências públicas e iniciativas populares de interesse específicos de bairros. O Prefeito estará sujeito, se assim agir, ao cometimento de infração política administrativa, crime de responsabilidade ou de improbidade administrativa, sujeitando-se à perda do mandato e demais sanções legais.

A Câmara Municipal poderá incorrer em omissão legislativa quando não aprovar o Plano Diretor submetido pelo Executivo a sua apreciação, no prazo estabelecido no Estatuto da Cidade ou definido por lei municipal, ou em inconstitucionalidade administrativa, quando legislar as matérias obrigatórias do Plano Diretor de forma parcial,

impedindo a satisfação das normas constitucionais da política urbana.

A Câmara Municipal, ainda, deverá efetuar emendas à Lei Orgânica do Município adequando-a, no que couber, ao Estatuto da Cidade.

## 2. Regularização Fundiária

A garantia do direito à moradia digna e o direito às cidades sustentáveis são os fundamentos para a promoção de uma Política urbana que priorize a urbanização e regularização dos assentamentos humanos precários.

O Estatuto da Cidade é um novo marco legal para a integração social e territorial desta população, melhorando as condições de vida, tanto no aspecto da moradia como no aspecto ambiental, e, conferindo segurança jurídica à posse da população moradora dos assentamentos em áreas públicas ou privadas.

Para a aplicabilidade destes instrumentos de regularização é indispensável a previsão legal de **destinação de recursos**, tanto do orçamento municipal como do orçamento da União e dos Estados.

Assim as áreas onde se localizam favelas, loteamentos populares irregulares e clandestinos nas periferias urbanas ou nas áreas declaradas de proteção ambiental, conjuntos habitacionais precários ou abandonados, cortiços e habitações coletivas em condições precárias - expressões dos assentamentos humanos da população de baixa renda - serão

passíveis de regularização, uma vez preenchidos os requisitos legais.

### 2.1. Usucapião especial para fins de moradia

É um instrumento de regularização fundiária de áreas pertencentes a particulares, que são ocupadas por população de baixa renda para fins de moradia. Visa reconhecer o direito à moradia mediante o cumprimento da função social da propriedade.

Para reivindicar este direito o morador deve entrar com uma ação judicial. Todos que não tiverem recursos poderão utilizar-se da assistência jurídica gratuita e dos benefícios da justiça gratuita, ou seja, o Estado deverá fornecer advogados para que entrem com a ação, não arcarão com as despesas processuais (honorários, diligências, etc.), além da gratuidade do registro no Cartório de Registro de Imóveis. Também é obrigatória a intervenção do Ministério Público em todas as ações de usucapião urbano para garantir o fiel cumprimento da lei.

Com a declaração do usucapião na sentença judicial, o morador, posseiro, que estiver na posse de área urbana particular, assim como os assentamentos (favelas, loteamentos clandestinos, etc.) consolidados de população de baixa renda passarão a ter o domínio do imóvel com a aquisição da propriedade.

A sentença judicial que reconhece o domínio individual ou coletivo sobre o terreno valerá como título para o registro de imóveis.

O usucapião especial para fins de moradia poderá se dar na forma individual ou coletiva. No primeiro caso

deve se entrar com uma ação judicial individual, no segundo, os diversos possuidores podem entrar com uma ação coletiva ou a associação de moradores que os represente, desde que lhe autorizem expressamente.

### REQUISITOS PARA

USUCAPIÃO INDIVIDUAL	USUCAPIÃO COLETIVO
posse de área urbana particular	posse de área urbana particular
área de até 250m <sup>2</sup>	área de até 250m <sup>2</sup>
posse sem interrupção e oposição pelo período mínimo de 5 anos	posse sem interrupção e oposição pelo período mínimo de 5 anos
não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural	não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural
posse destinada para fins de moradia própria ou de sua família	posse destinada para fins de moradia própria ou de sua família
	ocupação por população de baixa renda
	deve ser usado sempre que não for possível individualizar os lotes ocupados

### Papel da Prefeitura

1. A Prefeitura deverá prestar assistência jurídica gratuita para a população e as comunidades de baixa renda visando assegurar o acesso à justiça.

2. Deverá prestar o serviço de assistência técnica gratuita, para

verificar a situação física e urbanística de fato das áreas de posse individual e as de posse comum (levantamento topográfico, elaboração de planta, memorial descritivo, etc.) dos imóveis que pretendem ser regularizados, tornando possível com isto que o morador entre com a ação.

3. Deverá desenvolver políticas sociais com a comunidade, visando a urbanização e regularização fundiária, assegurando a sua participação na formulação e execução no Plano de Urbanização.

4. A regularização está condicionada à urbanização ou reurbanização, de modo a incorporar esses espaços urbanos à cidade legal, como meio de viabilizar os direitos urbanos aos setores sociais marginalizados.

5. Definir mecanismos econômico-financeiros como medida que favoreça a inclusão social tais como a isenção e anistia de taxas e impostos.

## 2.2. Concessão de uso especial para fins de moradia

A concessão de uso especial para fins de moradia é o meio pelo qual é possível regularizar a situação das áreas públicas ocupadas por população de baixa renda, uma vez que os imóveis públicos não estão sujeitos a usucapião.

Ao contrário do usucapião, não é necessária ação judicial para reivindicação deste direito. Deve-se requerer pela via administrativa, junto ao órgão competente da Administração Pública, a concessão de uso especial para fins de moradia.

## **Orientação para o Pedido da Concessão Especial:**

### **1. Identificação da Área Pública**

O primeiro passo é identificar se a área ocupada é pública e o segundo é identificar quem tem o domínio da área: a União, o Estado ou o Município.

Havendo documentos oficiais, como a certidão do cartório de Registro de Imóveis ou do próprio Poder Público, declarando de quem é a áreas pública, o pedido poderá ser feito diretamente à União, Estado ou Município que tenha o domínio sobre a área objeto da concessão especial.

Na da falta de conhecimento se a área é pública ou sobre quem tem o seu domínio, cabe ao Município identificar quais são as áreas públicas ocupadas por população de baixa renda, e se é a União, Estado ou Município que detém o seu domínio.

Neste caso os moradores que tem o direito à concessão deverão solicitar uma certidão à Prefeitura que declare se o imóvel público ocupado é de domínio da União, do Estado ou do Município.

Se for constatado que a área pública pertence a mais de um ente federado, cabe também ao Município nesta certidão especificar a respectiva metragem da área pertencente a cada um deles. Por exemplo, se parte da área pertencer ao União e outra parte pertencer ao Município deve ser especificada a metragem da área de domínio da União e a área de domínio do Município.

Após obter a certidão o requerimento do direito a concessão especial deverá

ser feito à Prefeitura caso o imóvel seja municipal, ao Governo do Estado, se o imóvel pertencer ao Estado, ou ao Governo Federal, se o imóvel for da União. Havendo omissão ou o não reconhecimento do direito os moradores deverão se valer da ação judicial para reivindicar o direito.

### **2. Identificar a existência de oposição a posse**

A oposição ocorre mediante a promoção de uma ação judicial (reintegração de posse) por parte do Poder Público (União, Estado ou Município) reivindicando a posse da área e solicitando a remoção dos ocupantes da área.

Esta identificação pode ser feita no Poder Judiciário ou nos órgãos da justiça e assuntos jurídicos da União, do Estado ou Município.

### **3. Descrição da Área**

Para solicitar a identificação da área através da certidão do Município e para solicitar o pedido do reconhecimento do direito à concessão especial, deve ser anexado um croquis de localização da área através da denominação das ruas e vias de circulação que constituem o perímetro da área ocupada.

O pedido do direito de concessão especial coletiva deve ser feito e aceito pelo Poder Público sempre que não for possível individualizar os lotes ocupados por cada um dos moradores, não sendo necessário a descrição individualizada dos lotes neste caso.

#### 4. Documentos de Prova da Posse de 5 anos

A prova da posse coletiva de uma área pública pelo prazo mínimo de 5 anos pode ser efetuada através dos seguintes documentos:

- Registro das crianças na escola e dos moradores no posto de saúde;
- Existência de equipamentos públicos e comunitários na área pública ocupada; escolas, creches, centro comunitário, posto de saúde;
- Prestação de serviços de coleta de lixo, transporte público;
- Iluminação pública;
- Prestação de serviços de fornecimento de energia elétrica e água;
- Mapas e fotos aéreas;

<b>CONCESSÃO DE USO INDIVIDUAL</b>	<b>CONCESSÃO DE USO COLETIVA</b>
possuir como sua área de <b>até</b> 250m <sup>2</sup>	possuir como sua área de <b>mais</b> de 250m <sup>2</sup>
por 5 anos, até 30 de julho de 2001	por 5 anos, até 30 de julho de 2001
posse sem interrupção e oposição pelo período mínimo de 5 anos	posse sem interrupção e oposição pelo período mínimo de 5 anos
não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural	não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural
posse destinada para fins de moradia própria ou de sua família	posse destinada para fins de moradia própria ou de sua família
	usar sempre que não for possível individualizar os lotes ocupados por cada um dos moradores

#### Papel da Prefeitura

1. Deverá garantir a assistência técnica e jurídica gratuita e a participação popular na elaboração do Plano de Urbanização.

2. Deverá reconhecer o direito à concessão de uso especial para fins de moradia nos casos em que estejam preenchidos os requisitos previstos em lei para esse reconhecimento, outorgando desta forma, o título de concessão de direito especial de uso para fins de moradia.

3. Como regra haverá a concessão de uso da área ocupada pela população, mantendo a população onde está, sejam elas áreas de uso comum do povo, áreas verdes, situadas em via de comunicação e destinadas a urbanização ou construção de represas e obras congêneres

4. Excepcionalmente o Poder Público deverá remover a população. Nos casos em que a população estiver ocupando área de risco, esta terá o direito à moradia garantido através da concessão de uso de outra área urbana adequada à moradia.

### 2.3. Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

A população que ocupa área pública ou privada, mas não preenche os requisitos da concessão de uso ou da usucapião, poderá reivindicar alternativamente a CDRU.

Ela foi criada pelo Decreto-lei nº271 de 28/02/1967, anteriormente a aprovação do Estatuto da Cidade, e consiste no direito real de uso aplicável a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de

urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social.

Este direito será constituído através de instrumento público ou particular, ou ainda, por simples termo administrativo, inscrito e cancelado em livro especial, de acordo com o Decreto-lei nº271/67. Para o Município aplicar a CDRU nas áreas públicas municipais para fins de moradia é necessário que uma lei municipal autorize a aplicação deste instrumento.

## **2.4. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social, uma vez que visam incorporar os espaços urbanos da cidade clandestina (favelas), loteamentos irregulares e habitações coletivas (cortiço) à cidade legal.

### **Papel da Prefeitura**

1. Delimitar no Plano Diretor da Cidade os diferentes tipos de ZEIS:

a) áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda (favelas, etc.) em que haja interesse público de promover a urbanização ou a regularização jurídica da posse da terra.

b) loteamentos irregulares em que haja interesse público de promover a regularização jurídica do parcelamento, a complementação da infra-estrutura urbana ou dos equipamentos comunitários, bem como a recuperação ambiental.

c) terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, necessários para a implantação de programas habitacionais de interesse social.

d) áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiço), onde haja interesse público de promover programas habitacionais.

2. Elaborar planos de intervenção nas ZEIS de urbanização e regularização fundiária tanto de lotes urbanizados quanto de construção de moradias populares como mutirões.

3. Prever no Plano Diretor a outorga gratuita da autorização para construir acima do coeficiente base nas ZEIS, viabilizando a oferta de Habitação de Interesse Social.

4. Também deverá ser definido no Plano Diretor formas de participação da iniciativa privada, especialmente dos proprietários de terrenos, agentes imobiliários e associações e cooperativas de moradores.

5. Garantir que depois de aprovado o plano de urbanização da ZEIS não seja permitido o desmembramento de lotes, exceto para implantação de equipamentos comunitários públicos.

## **3. Acesso à Justiça**

De acordo com nossa Constituição Federal (artigo 5º LXXIV) é dever do Estado assegurar à população necessitada o acesso à justiça para a obtenção e defesa de seus direitos. Cabe ao Poder Público promover:

### **3.1. Assistência técnica e jurídica gratuita Municipal**

Implantação pela Prefeitura do serviço de orientação jurídica gratuita integral à população de baixa renda, mediante:

a) prestação de orientação e assessoria jurídica preventiva aos grupos sociais carentes;

b) prestação de assistência judiciária, através de advogados gratuitos que entrem com as possíveis ações na Justiça, para a proteção em juízo dos direitos da população sem recursos.

A assistência jurídica gratuita e os benefícios da justiça gratuita devem ser assegurados tanto para o indivíduo ou grupo de indivíduos necessitados, como também para a associação de moradores de uma comunidade carente.

O Poder Público pode promover este serviço por órgão próprio ou através de convênios com Universidades, com a OAB e com entidades civis que tenham esta finalidade prevista em seu estatuto.

Já o serviço de assistência técnica deve disponibilizar os instrumentais que serão exigidos pelo Poder Judiciário, e, suficientes para demonstrar e comprovar a situação física e urbanística dos imóveis que pretendem regularizar, desapropriar, conceder o uso, etc.

### **3.2. Justiça Gratuita - Gratuidade do registro**

Os beneficiados pela Justiça Gratuita não arcarão com quaisquer custos processuais, como diligências dos Ofícios de Justiça, Certidões dos Cartórios Judiciais ou de Registro de Imóveis, honorários periciais, etc.

A Justiça gratuita perante o Cartório de Registro de Imóveis significa que as pessoas beneficiadas pela sentença judicial (ex.usucapião) não terão que arcar com os gastos relativos ao registro do seu título de domínio, sendo gratuita a nova matrícula e escrituração do imóvel.

### **3.3. Defensoria Pública Estadual**

De acordo com o artigo 134 da Constituição Federal, a Defensoria Pública é reconhecida como instituição indispensável para a concretização do direito de acesso à Justiça da população de baixa renda.

É papel da Defensoria:

- Prestar assistência jurídica integral às pessoas carentes (à todos os graus de necessitados), no campo judicial e extrajudicial.

- Defender os interesses difusos e coletivos das pessoas carente, como o direito à cidade em todas as suas facetas (moradia, meio ambiente, transporte, etc.).

- Assessorar juridicamente ONGs, associações e entidades civis, especialmente as de defesa dos direitos humanos, do direito das vítimas de violência, das crianças e dos

adolescentes, das mulheres, dos idosos, das pessoas portadoras de deficiências, dos povos indígenas, da raça negra, das minorias sexuais e de luta pela moradia e terra.

- Prestar atendimento interdisciplinar com defensores, psicólogos e assistentes sociais.

### **3.4. Ministério Público**

O Ministério Público é uma instituição autônoma, por isto, não está subordinada a nenhum outro órgão, poder ou autoridade pública, podendo atuar:

a) como fiscal da lei;

b) ou como autor da ação civil; pública, no caso de lesão ou ameaça de lesão à ordem urbanística (interesse difuso e coletivo).

Isso porque dentre os poderes que a Constituição delegou para este órgão esta a proteção do patrimônio público e social e a tutela dos interesses difusos e coletivos (ordem urbana, meio ambiente, moralidade administrativa, direitos do consumidor, das populações indígenas, da infância e da juventude etc.).

Poderá valer-se do INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO para investigar e recolher provas que possibilitem a propositura da AÇÃO CIVIL PÚBLICA, que é por onde o Ministério Público, substituindo a coletividade cuidará da defesa de seus direitos.

Vale ressaltar que poderá ser firmado também TERMO DE AJUSTAMENTO, quando for possível acordo dispensando a propositura da ação.

## **4. Gestão Democrática da Cidade**

Garantia da participação direta da população no Planejamento e Gestão da Cidade, através da normatização, execução e fiscalização das atividades do Poder Público e dos agentes privados, mediante canais de participação popular nos termos do Estatuto da Cidade ou das Leis Orgânicas Municipais com os Conselhos de Política Urbana, de Desenvolvimento Urbano ou da Cidade com poder deliberativo

O princípio da gestão democrática da cidade é condição para o controle da Administração Pública, da gestão das políticas públicas, da destinação e utilização dos recursos públicos para a reversão do quadro de desigualdade social (artigo 2º, II).

Organizar um processo de informação sobre a cidade de forma a inserir os setores populares no debate sobre o Plano Diretor, o Orçamento Municipal e a Política Urbana Metropolitana, fomentando assim a criação de uma rede de formação de gestores populares.

São instrumentos de democratização da gestão das cidades:

### **1. Fóruns da sociedade civil**

- É um espaço de articulação da sociedade civil de âmbito federal, estadual e local.

- Papel de formulação das plataformas a serem levadas para os Conselhos de gestão democrática. Poderá, ainda, indicar os representantes da sociedade nos Conselhos.

## 2. Conselhos

- Devem ser instituídos por lei nos níveis: nacional, estadual e municipal para promoção da política urbana.

- São órgãos colegiados, deliberativos que devem ser constituídos por representantes da Administração e por representantes da sociedade.

- Têm a finalidade de fiscalizar a atuação dos órgãos e agentes da Administração Pública. Como órgãos de controle do poder Público não podem ser submetidos a qualquer forma de subordinação.

## 3. Audiências e Consultas públicas

- Assegura a participação popular nos processos de decisões do Poder Legislativo e Executivo, sobre assuntos de seu interesse, garante o direito à informação dos cidadãos e o princípio da publicidade dos atos públicos.

- São obrigatórias no Legislativo Municipal para a aprovação dos instrumentos de planejamento municipal:

- a) o plano plurianual;
- b) a lei de diretrizes orçamentárias;
- c) orçamento anual;
- d) o Plano diretor.

- Podem ser solicitadas por grupos de cidadãos e entidades representativas na falta de previsão expressa no regimento interno do Legislativo e Executivo Federal, Estaduais e Municipais, da necessidade de sua realização na tramitação dos projetos de leis e dos processos administrativos.

- Seu resultado tem efeito vinculante para a Administração Pública, cabendo

a lei que disciplina o processo administrativo determinar essa vinculação.

## 4. Conferências sobre assuntos urbanos de interesse público

- Devem ser realizadas no âmbito municipal, estadual e nacional, para a mobilização dos Governo e sociedade civil.

- Compreendida como espaço público privilegiado para estabelecer as diretrizes, prioridades, metas referentes ao desenvolvimento urbano sustentável e a implementação da política urbana visando assegurar o pleno exercício do direito a cidade. A Conferência é um espaço privilegiado para a definição de parcerias, dirimir conflitos coletivos e legitimar as ações referentes à política urbana e promover a avaliação de como esta sendo desenvolvida esta política.

## 5. Iniciativa Popular

- Assegura o direito da população apresentar projetos de lei, de planos, de programas e projetos sobre assuntos de seu interesse, de desenvolvimento urbano.

- No âmbito municipal, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação na Câmara dos Vereadores de projeto subscrito por, no mínimo, 5% do eleitorado.

- No âmbito estadual, a iniciativa dependerá de percentual definido na Constituição Estadual de cada estado.

- No âmbito federal, é necessário que 1% do eleitorado nacional (distribuídos por pelo menos 5 Estados,

com não menos que 3/10 de eleitores para cada um deles) subscreva o projeto apresentado na Câmara dos Deputados.

## **6. Gestão orçamentária participativa**

- Segundo nossa Constituição Federal, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato na forma da lei, têm legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (art.74,x 2º, CF).

- No âmbito Municipal, possibilita ao cidadão exercer seu direito de fiscalização das finanças públicas, participando da elaboração e execução dos orçamentos públicos.

- Pressupõe o direito à obtenção de informações sobre as finanças públicas e participação na definição das prioridades.

- É obrigatória a realização de audiências e consultas públicas para a aprovação do orçamento anual municipal pela Câmara dos Vereadores.

- A falta de garantia efetiva da participação popular no processo de elaboração do orçamento municipal resulta na inconstitucionalidade da Lei Orgânica Municipal (art.49 do Estatuto da Cidade).

---

Texto aprovado no Encontro Nacional  
pelo Direito à Cidade  
Rio de Janeiro, julho de 2002



