

**ESTUDOS TÉCNICOS DE SUBSÍDIO À REVISÃO/ELABORAÇÃO
DE LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA PARA ZEIS OCUPADAS E DE
VAZIOS URBANOS EM SALVADOR**

**RELATÓRIO 1 - SÍNTESE DOS LEVANTAMENTOS
E ANÁLISE DE DADOS**

Volume 1

PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR

Prefeito

João Henrique de Barradas Carneiro

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE- SEDHAM

Secretário:

Antonio Eduardo dos Santos de Abreu

FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA - FMLF

Gestor Presidente da FMLF

Vilma Emília Gomes Barbosa Lage

ELABORAÇÃO

Heloisa Oliveira de Araujo - Arquiteta

COLABORADORES

Ilce Maria Marques de Carvalho – Arquiteta

Maria do Socorro Amorim Fialho da Silva - Arquiteta

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
1. INTRODUÇÃO	10
2. LEVANTAMENTOS E ANÁLISES	14
2.1. LEGISLAÇÃO FEDERAL	14
2.1.1. Constituição Federal de 1988	14
2.1.2. Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº. 2.220, de 4 de setembro de 2001	20
2.1.3. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Parcelamento do solo urbano)	37
2.1.4. Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial (PL 3.057/2000)	45
2.1.5. Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009 (Regularização Fundiária)	58
2.1.6. Lei nº. 9.636, de 15 de maio de 1998 e Lei nº. 11.481, de 31 de maio de 2007 (Regularização em imóveis da União)	74
2.1.7. Política Nacional de Habitação e Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005 (SNHIS e FNHIS)	90
2.1.8. Legislação Ambiental	96
2.1.8.1. Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal)	98
2.1.8.2. Lei nº. 6938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente)	106
2.1.8.3. Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000 (SNUC)	112
2.1.8.4 Resolução CONAMA nº. 369, de 28 de março de 2006 (Intervenção/supressão vegetação em APP)	118
2.1.8.5. Resolução CONAMA nº. 412, de 13 de maio de 2009 (Licenciamento Ambiental de novas HIS)	124
2.2. LEGISLAÇÃO ESTADUAL	128
2.2.1. Constituição do Estado da Bahia	128
2.2.2. Lei nº 11.041 de 07 de Maio de 2008 (PEHIS e FEHIS)	135
2.3. LEGISLAÇÃO DE SALVADOR	150
2.3.1. Abordagem Histórica	150
2.3.2. Lei Orgânica Municipal	162
2.3.3. Lei nº 7.400, de 20 de fevereiro de 2008 (PDDU/07)	170
2.3.4. Lei 3.377 de 24 de julho de 1984 (LOUOS)	208
2.3.5. Lei nº 3.592, de 16 de outubro de 1985 (APSEs)	216
2.3.6. Lei nº. 3.903, de 25.07.1988 (Código de Obras)	235

2.4. PLANOS HABITACIONAIS	252
2.4.1. Plano Nacional de Habitação (PlanHab)	252
2.4.2. Plano Municipal de Habitação de Salvador: 2008 - 2025	254
2.5. ESTUDOS E PLANOS NO MUNICÍPIO DO SALVADOR	256
2.5.1. Planos de Bairro	256
2.5.1.1. Planos de Bairro de Nova Constituinte	260
2.5.1.2. Planos de Bairro de São Marcos (Baixa Fria e Baixa de Santa Rita)	262
2.5.1.3. Planos de Bairro de Colinas de Mussurunga	264
2.5.2. Levantamento e Mapeamento dos Vazios Urbanos com Potencial de Implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social	271
2.5.3. Situação Fundiária das AEIS Ocupadas e dos Vazios Urbanos Potenciais	272
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	274
4. DOCUMENTOS PESQUISADOS	279
ANEXOS	285

APRESENTAÇÃO

O presente Relatório insere-se no âmbito da Consultoria Técnica contratada com base no **Termo de Referência - Estudos Técnicos de Subsídio à Revisão/Elaboração da Legislação Urbanística de Salvador, para ZEIS em Áreas Ocupadas e em Vazios Urbanos**, pela Fundação Mário Leal Ferreira, com apoio e financiamento da Aliança de Cidades, compreendendo a proposição de diretrizes para a formulação de documento legal, a partir dos levantamentos e das análises efetuados.

Este estudo visa fundamentar a elaboração de uma nova legislação aplicável às Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, atendendo as diretrizes contidas na Lei 7.400/2008 – PDDU/2007, e, especialmente, as atinentes à Política Municipal de Habitação de Interesse Social, possibilitando ao Município o desenvolvimento de instrumento jurídico que permita uma atuação ativa e factível em relação ao uso e a ocupação do solo urbano em ZEIS.

A análise desenvolvida nesta etapa do trabalho tem por objetivo apontar as matérias e o tratamento legal dos instrumentos voltados à promoção da política urbana que devem ser observados para o tratamento da ZEIS. Tal abordagem será realizada com base na nova ordem legal urbana instituída a partir da Constituição Brasileira de 1988; do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001), que regulamenta o Capítulo Constitucional da Política Urbana (art. 182 da Constituição Federal) e pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU/07 (Lei 7.400/08).

O Produto I, que é objeto deste relatório, compreende duas partes. O volume 1 contém a sistematização e análise da legislação federal, estadual e municipal relacionada às ZEIS, assim como dos estudos e planos desenvolvidos para habitação de interesse social, nos três níveis governamentais, com o objetivo de identificar conflitos a serem dirimidos e linhas gerais a serem contempladas na elaboração de legislação que regulamente as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, atendendo as diretrizes contidas na Lei 7.400/2008 - PDDU 2007.

A análise do ordenamento jurídico vigente constituirá referencial a partir da qual será proposta a regulamentação do instrumento ZEIS no Município do Salvador. Para cada documento legal consultado estão apresentados artigos e incisos, na íntegra e, em seguida, são feitos os comentários em fonte diferenciada, possibilitando o confronto direto dos aspectos abordados. Mas, sobretudo, este procedimento favorece a segurança ao contemplar as diversas leis incidentes, em um único documento, considerando que não existe disponível consolidação da legislação municipal.

O levantamento realizado teve como ponto de partida as referências contidas nos Termos de Referência e foi complementado a partir do aprofundamento da pesquisa documental,

da leitura dos trabalhos consultados e pesquisa na Internet.

Tanto em relação ao levantamento, quanto à análise dos documentos, adota-se uma concepção sistêmica da legislação, compreendendo-se que cada lei deve guardar coerência externa com o conjunto das outras leis e interna em relação ao próprio documento. Considerando que o Estado brasileiro é constituído pela União, estados membros e municípios, os fundamentos da legislação residem na Constituição Federal, onde são estabelecidos os princípios, os direitos individuais e os coletivos, assim como na Constituição Estadual e na Lei Orgânica de Salvador.

A amplitude dos documentos legais levantados atende ao “Manual da Regularização Fundiária Plena”,¹ editado pelo Ministério das Cidades que recomenda a consulta aos seguintes documentos:

- “Esfera municipal: lei orgânica; plano diretor; lei de zoneamento; código de obras; e os regulamentos e normas referentes às ZEIS, que estabelecem os parâmetros urbanísticos e demais condições de uso e ocupação do solo no território municipal; a lei de parcelamento do solo, que define os parâmetros urbanísticos, exigências de infra-estrutura e procedimento de licenciamento dos parcelamentos do solo no município; a lei municipal de habitação de interesse social e de regularização fundiária; a legislação ambiental, que define as condições e restrições à ocupação visando à preservação ambiental no município”.
- “Esfera estadual: a Constituição Estadual; as leis que regulamentam as regiões metropolitanas, quando for o caso; a legislação estadual sobre registros públicos, incluindo pareceres e provimentos da Corregedoria Geral de Justiça; a legislação sobre regularização fundiária das áreas onde há interesse estadual; a legislação ambiental”.
- “Esfera federal: a Constituição Federal; o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257, de 2001, e Medida Provisória nº. 2.220 de 2001), para verificar as condições de aplicação dos instrumentos de regularização fundiária; as resoluções do Conselho Nacional das Cidades; a lei de registros públicos (Lei Federal nº. 6.015, de 1973, e alterações), que estabelece os procedimentos para registro dos títulos de regularização fundiária pelo cartório de registro de imóveis; a lei de parcelamento do solo urbano (Lei Federal nº. 6.766, de 1979 e alterações), que define os parâmetros urbanísticos, exigências de infra-estrutura e procedimentos para regularização fundiária; a lei de licitações (Lei Federal nº.

¹ MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) / MCidades, 2008.pp.30-32.

8.666, de 1993), principalmente quando se tratar de concessão, alienação e doação de áreas públicas; o Código Civil (Lei Federal nº. 10.406, de 2002), importante, por exemplo, para se conhecer os procedimentos para aplicação de ações de usucapião; a legislação ambiental, que define as condições de preservação de áreas de interesse ambiental, especialmente a lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº. 6.938, de 1981), as disposições sobre as Áreas de Preservação Permanente do Código Florestal (Lei Federal nº. 4.775, de 1965, e a Medida Provisória nº. 2.166, de 2001) e as resoluções do CONAMA sobre regularização fundiária (como a Resolução CONAMA nº. 369, de 2006)”.

Como já se teve oportunidade de observar, não foram contempladas as leis que tratam dos aspectos jurídicos, fundiários e registrários, salvo quando estreitamente relacionadas com os aspectos urbanísticos. O tratamento conferido a estas matérias não teve por esta razão, caráter analítico, mas descritivo, procurando-se aprofundar, quando pertinente, os aspectos urbanísticos.

Quanto ao atendimento aos Termos de Referência fazem-se necessários alguns esclarecimentos. Em primeiro lugar, optou-se por não separar em itens diferenciados os levantamentos e análises das ZEIS ocupadas e os das ZEIS vazias, dado que determinados dispositivos aplicam-se indistintamente a qualquer categoria de ZEIS, encontrando-se geralmente nos mesmos documentos, o que ocasionaria repetições desnecessárias. Além disto, considerou-se importante ter uma visão de conjunto da forma de tratamento conferido à Habitação de Interesse Social (HIS) na Política Habitacional e no Plano Diretor e do grau de integração entre estes documentos e sua legislação decorrente.

À medida que os levantamentos iam sendo efetuados verificou-se a necessidade de contemplar documentos não relacionados nos Termos de Referência ou mesmo no Manual de Regularização Fundiária Plena. Destaca-se neste particular, a Lei Federal nº. 11.977/2009, que constitui o documento de fundamentação para a regularização fundiária em todo o país, tendo sido aprovada no ano subsequente à edição do referido manual.

Procedeu-se à análise do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial, constante do item 2.1.4 deste relatório, considerando-se que ela contempla as regras para os novos parcelamentos, que se presume serão regulares, e as ocupações irregulares, sobre os quais incidirão as normas de regularização, já disciplinadas na nova Lei Federal nº. 11.977/2009. Teve-se, assim, o cuidado de remeter aos artigos correspondentes desta nova lei, os artigos do PL 3.057/2000 que, automaticamente, ficaram revogados, por já terem sido contemplados ou alterados pela referida lei. Restaram as disposições sobre os novos parcelamentos, que envolvem várias questões polêmicas, cujos encaminhamentos são de difícil previsibilidade, além de não poderem servir de fundamento à legislação que

irá fazer, por se tratar de matéria ainda em discussão.

Foi também incluída a Resolução do CONAMA, nº. 412, de 13 de maio de 2009, que disciplina o licenciamento ambiental de novas HIS.

A presença da legislação sobre regularização de imóveis da União decorre das especificidades das normas incidentes sobre as ocupações nessas terras, especialmente os terrenos de marinha, em um município como Salvador, que detém a maior extensão de orla marítima do país.

Quanto ao Código de Obras vigente, utilizou-se a análise já efetuada recentemente para o município – “Assessoria técnica e jurídica para a revisão do código de obras – habitação de interesse social.”

Embora a apresentação dos documentos mantenha por critério de sistematização a hierarquia federativa, buscou-se agrupá-la de acordo com a temática, obedecendo, na medida do possível, à ordem cronológica. Procurou-se compreender os documentos considerando o contexto em que foram produzidos, o que aponta para a importância conferida aos temas ao longo do tempo, assim como para a evolução das formas de abordagem das HIS no processo de construção da cidade, em sua relação com a legislação maior, a Constituição Federal, que lhe serve de fundamento. Por outro lado, a leitura destes documentos foi realizada de forma cruzada, de modo a tornar explícitas as implicações e superposições existentes. No decorrer do trabalho outras conclusões poderão ser agregadas, decorrentes de debates e novas informações.

Com o objetivo de identificar situações específicas da realidade do Município de Salvador foi realizada a leitura dos Planos e Estudos elaborados em período recente para Habitação de Interesse Social. Na apresentação dos conteúdos dos estudos e Planos se procurou utilizar a linguagem e termos do documento, interferindo o menos possível nos seus conteúdos. Não houve análise do Plano de Bairro de Mata Escura, porque o mesmo não foi disponibilizado para a equipe, por não ter sido elaborado pela SEHAB (atualmente incorporada à SEDHAM).

O volume 2 traz as “Experiências importantes desenvolvidas em outras cidades brasileiras”. A seleção dos municípios contemplados teve por base indicações em livros, estudos e pesquisas que analisaram o tratamento conferido às áreas de interesse social no país, desde as primeiras experiências na década de 80 até as atuais. Foram, assim, analisadas as legislações de Belo Horizonte, Diadema, Porto Alegre, Recife, Santo André, São Paulo e Goiânia.

Procurou-se compreender no contexto onde se desenvolveram estas experiências, o tratamento conferido às ZEIS na legislação do plano diretor de desenvolvimento urbano e na legislação específica das ZEIS. Em relação ao Plano Diretor, procurou-se verificar: a

criação e categorização das ZEIS; a definição de diretrizes para integração das ZEIS na organização territorial do município; a definição dos instrumentos de política urbana aplicáveis e de diretrizes para tanto, bem como o modelo de gestão proposto para as ZEIS, identificando-se eventuais mecanismos de diálogo com o modelo de gestão do plano diretor e/ou os instrumentos de gestão orçamentária. Buscou-se verificar, também, a existência de legislação específica dispendo sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo aplicáveis ZEIS vazias, nem como para a regularização das que se encontram ocupadas.

Para melhor compreensão dos instrumentos propostos em cada cidade, suas potencialidades e dificuldades de aplicação, foram consultados documentos analíticos sobre as mencionadas experiências. Como seria de esperar, não se obteve um quadro homogêneo, seja do ponto de vista da disponibilidade de informações, do amadurecimento dos municípios na aplicação da legislação, ou da avaliação de sua eficácia. Contudo, o panorama geral oferecido, já permite identificar quais as experiências que mais se afinam com a nossa realidade municipal, contribuindo para a estruturação da proposta, que será objeto de discussão com a equipe da FMLF, com vistas à formulação da proposta final, objeto do Relatório 2.

1 INTRODUÇÃO

A aceitação da realidade como ponto de partida para o enfrentamento das questões urbanas das cidades sempre foi uma das dificuldades dos legisladores brasileiros. As razões para tanto são de várias ordens que não caberia aprofundar no âmbito deste trabalho. Uma visão panorâmica, porém, de tratamento conferido pela legislação ao “lugar dos pobres na cidade”, merece reflexão, como forma de não repetir os erros do passado.

Durante os três primeiros séculos, e até boa parte do século XIX, no regime escravagista, a convivência próxima da população, independentemente da classe social, se não era pacífica, era socialmente aceita, visto ser impossível o funcionamento da cidade sem os escravos. Havia uma compreensão explícita do seu lugar na sociedade, pois não se tratava de cidadãos portadores de direitos, mas de “peças”, sobre as quais dispunha o senhor como melhor lhe aprouvesse, inclusive sobre as suas moradias, não ocorrendo, assim, uma disputa pela apropriação dos espaços na cidade.

Com a liberação dos escravos, tratando-se de “cidadãos livres”, era preciso demarcar o seu lugar, tanto do ponto de vista social, como físico. A solução da legislação foi afastá-los, tanto quanto permitisse a necessidade do exercício de suas funções, destinando-lhes áreas periféricas, encostas íngremes e alagadiços insalubres, bem como áreas ambientalmente frágeis, hoje enquadradas como de preservação permanente, as APPs.

A “posse” dos terrenos era consentida pelos proprietários ou detentores legais, quer se tratassem de terras públicas ou privadas. Com o passar do tempo, a consolidação de uma estrutura socioeconômica cada vez mais desigual passou a pressionar por mais espaços e soluções espaciais segregacionistas e de exclusão social foram adotadas. Em contrapartida, iniciam-se, em 1946, as invasões, como movimento coletivo e organizado de apropriação de espaços da cidade, considerado por juristas não conservadores, como um processo que não é legal, mas é legítimo.

O primeiro plano diretor, elaborado pelo Escritório de Planejamento da Cidade de Salvador, EPUCS, na segunda metade dos anos 40, destinou à população de baixa renda várias localidades na cidade, onde seriam implantadas casas populares, que reverteriam ao Poder Público após o prazo de 20 anos. A “solução” do planejamento jamais saiu do papel se transformando em medida de gestão.

Acompanhando a atuação dos gestores que sucessivamente empreendiam ações mais ou menos repressivas visando à erradicação, e do mercado imobiliário que pressionava os assentamentos populares, sobretudo em áreas valorizadas, invasões foram exterminadas, entre as quais se destacam pela violência nos métodos, as do “Bico de Ferro” e Ondina.

A legislação de Salvador só veio a tentar, pela primeira vez, garantir o local onde se assentavam populações de baixa renda, com a proposição de Áreas de Proteção Socioecológica (APSEs), no âmbito dos anteprojetos de Lei do Plano Diretor e da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação (LOUOS), elaborados pelo Plandurb (1976-1979). Tais propostas só foram encaminhadas à Câmara e aprovadas, respectivamente, em 1985 e 1984, sendo que a LOUOS é vigente até hoje, independentemente de dois planos já terem revogado as disposições do plano diretor que lhe servia de fundamento.

O primeiro exemplo de regulamentação de APSE foi a Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina, ainda na década de 70, não havendo uma avaliação sistemática de sua eficácia, seja em termos de contenção das pressões do mercado imobiliário, ou da melhoria da qualidade ambiental urbana. Posteriormente, aprovou-se a Lei nº. 3.592/85, vigente até hoje, tratando especificamente do planejamento e ordenamento do uso e ocupação do solo nas APSEs.

Vários estudos e pesquisas dão conta de que os anos 80 representam um ponto de inflexão na busca de solução para os assentamentos de baixa renda, pelo Brasil afora, considerando-se paradigmáticas as experiências do PREZEIS, em Recife e as ocorridas em Belo Horizonte.

Os assentamentos passaram a ser conhecidos como ZEIS, enquanto o planejamento para integrá-los à ordem urbana, foi denominado “regularização fundiária” ou “regularização urbanística”, conforme a exclusividade, ou ênfase conferida a cada um desses aspectos. Muitas das experiências dão tratamento mono setorial a um dos aspectos, seja o fundiário, o ordenamento do uso e ocupação do solo, o saneamento básico, a infra-estrutura viária, etc., ou conjugam alguns destes componentes, deixando de lado a melhoria das condições de vida de sua população. Poucas são as experiências que agregam ações destinadas à geração de trabalho e renda, ou voltadas para grupos vulneráveis, ou ainda para ações educativas com foco na educação sanitária ou ambiental.

As experiências se sucedem, predominando aquelas que enfrentam as questões pontualmente, ou quando ampliam o leque dos componentes contemplados, não o fazem de forma integrada, deixando que cada solução setorial ocorra por conta do órgão responsável pela implementação das ações. Mais recentemente, destacam-se soluções criativas, a exemplo das adotadas pelas cidades de Porto Alegre, Santo André, Rio de Janeiro, Vitória, Belém e São Bernardo do Campo, sendo que esta, principalmente, por equacionar competentemente, o dilema do direito à moradia X direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por outro lado, persistem soluções que, mesmo obtendo a integração setorial, trabalham com estas áreas de ocupação informal, como se estas constituíssem guetos, ou

enclaves, separados do restante da cidade por um muro invisível, mas intransponível, não prevendo medidas voltadas para a sua integração à cidade, como qualquer outro bairro.

Acresce que se costuma utilizar na abordagem das ZEIS, uma metodologia de projeto em lugar de uma metodologia processual, característica do planejamento. Desconsideram-se, medidas para a manutenção dos investimentos de infra-estrutura e equipamentos comunitários, na pós-ocupação, e as relacionadas com a regularização jurídica das posses, destinadas a enfrentar a recorrente mobilidade entre e interfavelas.

Além disso, a regularização das ZEIS é adotada como uma panacéia miraculosa, capaz de resolver, *de per se*, a “questão da habitação” e da melhoria das condições de vida da população de baixa renda. Contudo, pesquisas evidenciam tratar-se de um mito, que a adoção, mesmo conjunta, da regularização urbanística e jurídica das posses tenha o condão de repercutir sobre a melhoria das condições socioeconômicas da população beneficiária, se dissociada de medidas concretas voltadas para ampliação das oportunidades de trabalho e renda.

Desconhecendo as potencialidades e limitações dos instrumentos de política urbana para a provisão e melhorias do habitat, não se procura trabalhar de forma integrada adotando, concomitantemente, medidas diversificadas e complementares, tais como: a produção de novas HIS; à reserva de áreas vazias para a formação de novas ZEIS; a inibição da formação de novos assentamentos irregulares, mediante o controle urbano, exercendo-se uma fiscalização eficiente; além do fornecimento de assessoramento técnico e jurídico capaz de conferir melhor qualidade urbana aos assentamentos e segurança às edificações, e, especialmente, a defesa dos direitos de posse ou propriedade dos ocupantes.

Quanto aos modelos de gestão propostos, mesmo os bem resolvidos no âmbito da própria ZEIS, não costumam dialogar com a estrutura organizacional geral do Município, provocando dificuldades na articulação das ações e instituindo processos paralelos de planejamento e gestão da cidade. Se este fato ocorre entre ações de um mesmo ente federado, são mais difíceis ainda, quando envolvem a atuação de órgãos de entes federados distintos e, em um grau de dificuldade maior, ao se tentar a participação da sociedade no processo. Ressalte-se que, a institucionalização dos sistemas nacional e estadual (SNHIS e SEHIS), que envolvem a criação de fundos (FNHIS e FEHIS) e de órgãos colegiados de planejamento e gestão democráticos, vem buscando esta integração com os mecanismos municipais correspondentes, aos quais se acrescenta a legislação disciplinando os Consórcios Públicos. Mas, nem sempre a prática se dá garantindo a eficácia da lei.

Quanto à legislação urbanística, oscila entre a excessiva “flexibilização”, que dificulta a

integração das ZEIS à cidade, configurando um “ordenamento de segunda classe” e normas excessivamente exigentes, sobretudo para os novos parcelamentos do solo em ZEIS, ao lado de normas de ordenamento do uso e ocupação do solo, com base em padrões ideais de cidade, descolados e inalcançáveis pela cidade real.

O Município de Salvador sempre incorporou os assentamentos de população de baixa renda como parte do processo de formulação e implementação dos planos diretores. A lei das APSEs se insere nesse processo, mas, decorridos quase vinte e cinco anos de sua aprovação, tanto a lei como o seu decreto regulamentador, tem seus méritos reconhecidos, mas também se tem consciência de suas limitações e de que ambos não obtiveram a necessária eficácia, por terem sido muito pouco aplicados, seja para fins de planejamento das ZEIS, ou para o controle do uso e ocupação do solo.

As transformações ocorridas na cidade resultaram em que o PDDU/07, Lei nº 7.400/08 já identifique 116 ZEIS ocupadas, quantidade que, associada às dificuldades de acesso a recursos, tornam inviável a regularização individual de cada uma delas em prazo curto. Por outro lado, não se pode deixar tais áreas convivendo com a irregularidade, até que se tenha condições para enfrentar o problema da forma mais adequada.

Nesse íterim, os novos direitos assegurados pela CF/88, a aprovação da legislação infraconstitucional, os novos conceitos e metodologia adotados na abordagem das ZEIS, em outras cidades, e as diretrizes do PDDU/2007, bem como a experiência acumulada pelo Município, permitem que se formulem diretrizes de caráter geral, seja quanto às categorias de ZEIS, ou quanto aos procedimentos para a regularização de assentamentos e/ou edificações, além do planejamento de novos empreendimentos de HIS em ZEIS vazias. Esta proposta, contudo, que constitui o objeto desta consultoria, não significa que a Prefeitura deva abrir mão de efetuar propostas específicas para cada uma de suas ZEIS, que reflitam as características físicas e urbanísticas locais, bem como as culturais e étnicas de sua população.

2 LEVANTAMENTOS E ANÁLISES

2.1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

2.1.1 Constituição Federal de 1988

Todas as Constituições do Brasil republicano, desde a de 1934, assim como as de 1937, 1946 e 1967/69 que a sucederam, trouxeram como princípio a função social da propriedade, mas, tratava-se de um preceito vago. As decisões judiciais adotadas fundamentas no Código Civil de 1916, persistiam em afirmar os direitos individuais como paradigma jurídico prevalente.

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, pela primeira vez enfrentou a questão urbana, dedicando um capítulo à política urbana e garantindo a eficácia das normas fundamentadas nos referidos princípios.

São os seguintes os dispositivos relacionados com as questões urbanas, as ZEIS e a regularização fundiária trazidos pela CF/88:

“CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 61 de 11 de novembro de 2009

Título I - Dos Princípios Fundamentais

.....

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

.....

Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais

Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
 XXII - **é garantido o direito de propriedade;**

XXIII - **a propriedade atenderá a sua função social;**

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Capítulo II - Dos Direitos Sociais

Art. 6º São **direitos sociais** a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Título III - Da Organização do Estado

.....

Capítulo II - Da União

Art. 21. Compete à União:

.....

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios**:

.....

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

.....

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

.....

XIII - assistência jurídica e defensoria pública;

.....

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

.....

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

.....

Capítulo IV - Dos Municípios

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

.....

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

.....

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

.....

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

.....

Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira

Capítulo I - Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....

II – propriedade privada;

III - função social da propriedade;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

.....

Capítulo II - Da Política Urbana

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências

fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”.

Analisando-se os dispositivos constitucionais, merecem destaque:

- Os objetivos de erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III), que também se expressam como princípios gerais da atividade econômica (art. 170, inciso VII);
- O reconhecimento do direito à propriedade privada, desde que cumprida a sua função social, seja como um dos direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, incisos XXVII e XXVIII), e como um dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, incisos II e III), de acordo com os ditames de justiça social (arts. 5º, XXII, XXIII e 170, II e III);
- Inclusão, entre os princípios gerais da atividade econômica, da defesa do meio ambiente (art. 170, inciso VII), configurando uma função mais abrangente

- atribuída à propriedade, seja pública ou privada - a função socioambiental;
- Pela primeira vez, na Constituição inclui-se uma definição clara do significado do cumprimento da função social da propriedade: mediante o atendimento aos requisitos fundamentais de ordenamento da cidade, expressos no plano diretor (art. 182, §2º); e assegurando neste plano o direito à captura de mais-valias fundiárias urbanas (art. 182, §4º);
 - Inclusão do direito à moradia, entre os direitos sociais (art. 6º), que foi acrescentado à CF/88 por meio de uma Emenda Constitucional, em 2000;
 - Elevação do patamar de qualidade do processo de planejamento e gestão urbana, mediante:
 - A atribuição de papel mais importante ao poder público municipal na promulgação de leis sobre matéria urbanística, adequadas à realidade local (art. 30, I, II, VIII e IX; e art. 182 e §1º), ainda que a União e os Estados federados tenham poder concorrente: no estabelecimento de diretrizes gerais; ou aplicáveis a situações específicas que extrapolam o interesse local; ou ainda na prestação de serviços, aí incluída a construção de moradias, a melhoria das condições habitacionais e o saneamento básico (arts 21, XX; art. 23, III, VI, VII, IX e X; e art. 24, I, VI, VII e VIII);
 - A participação popular no processo de planejamento (art. 29, XII);
 - A iniciativa popular de projetos de lei de interesse local (art. 29, XIII);
 - A assistência jurídica, como um dos direitos e garantias individuais e coletivos (art. 5º, LXXIV), e que constitui competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, III), possibilitando os meios para o acesso da população ao Poder Judiciário para a defesa de regras urbanísticas;
 - O reconhecimento do direito dos ocupantes de terrenos que os utilizam como moradia à aquisição do domínio da terra, regularizando a posse da terra (art. 183). De acordo com FERNANDES², “o reconhecimento formal do direito de milhares de habitantes a permanecer nos terrenos que ocupam é certamente uma mudança notável de ponto-de-vista: é o primeiro passo para o seu reconhecimento como cidadãos.”

² FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES (org.) Direito urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 219.

2.1.2 Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº. 2.220, de 4 de setembro de 2001.

A longa trajetória da legislação dispendo sobre o desenvolvimento urbano antecede mesmo a promulgação da CF/88³. Ainda em plena ditadura militar, constatando-se que as administrações locais não dispunham de legislação urbanística capaz de fazer frente à especulação imobiliária, bem como para promover a distribuição dos serviços públicos urbanos, surge, no âmbito do Conselho Nacional de Política Urbana (CNPU), em 1976, um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano. A notícia vazou para a imprensa, merecendo forte reação de segmentos influentes da sociedade, que desestimulou o governo a encaminhar a proposta ao Congresso Nacional.

A segunda tentativa aconteceu com o Projeto de Lei nº. 775, de 1983, que conservava a essência do anteprojeto de 1976. Elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), que sucedeu o CNPU, foi encaminhado ao Congresso Nacional. Mas a reação dos setores conservadores foi determinante para que o projeto jamais fosse votado, embora muito de seus institutos fossem incorporados à Emenda Popular de Reforma Urbana que, apresentada à Assembléia Constituinte, em 1986, foi absorvida pela CF/88 e, posteriormente, pelo próprio Estatuto da Cidade.

O Projeto de Lei do Senado, nº. 181, de 1989, denominado Estatuto da Cidade, foi aprovado naquela casa, em 1990, sendo encaminhado à Câmara de Deputados, onde permaneceu por 11 anos. Denominado PL nº. 5.788/90 sofreu sucessivas alterações até a aprovação final pelo Congresso Nacional, como Lei nº 10.257, de 10.07.2001. Mensagem nº. 730, de 10.07.2001, do Presidente da República, veta alguns dispositivos do projeto, entre os quais os relativos ao instituto de concessão especial de direito à moradia, com o compromisso de encaminhar, posteriormente, medida provisória sobre o assunto. Fundamentada no art. 62 da CF/88, a Medida Provisória nº. 2.220, de 04.09.2001, “dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências”.

Nas idas e vindas das sucessivas propostas, conseguiram-se concretizar alguns avanços, mas, por outro lado, perdas importantes foram registradas, especialmente alguns dos dispositivos do PLS nº. 181/89.

O Estatuto da Cidade veio conferir eficácia a algumas das normas da Constituição

³ A síntese deste processo tem por base: BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. pp. 95-129.

Federal de 1988, especialmente os arts. 182 e 183, que dispõem sobre a política urbana, cuja auto-aplicabilidade vinha sendo questionada por alguns juristas.

Apresentaremos em seguida os principais dispositivos do Estatuto da Cidade e Medida Provisória nº. 2.220/01, especialmente aqueles relacionados com as ZEIS e a Regularização Fundiária:

Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001.

Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

CAPÍTULO I

DIRETRIZES GERAIS

.....

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o 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;

.....

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

.....

V – institutos jurídicos e políticos:

-
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
 - g) concessão de direito real de uso;
 - h) concessão de uso especial para fins de moradia;
 - i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - j) usucapião especial de imóvel urbano;
 - l) direito de superfície;
 - m) direito de preempção;
 - n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
 - o) transferência do direito de construir;
 - p) operações urbanas consorciadas;
 - q) regularização fundiária;
 - r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
-

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

Seção V

Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão

tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Seção VIII

Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

.....
§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público

necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

.....

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

.....

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

.....

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá 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.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

.....

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Seção X

Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com

representação da sociedade civil.

§ 1o Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2o A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1o Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2o Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Seção XI

Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

.....
III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1o A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2o A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

.....

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

.....

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

.....

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se

aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

.....
 II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4o do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1o do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4o do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3o do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

.....
 Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei no 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167.

I -

..

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei no 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167.

I –

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei no 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167.

II –

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Medida Provisória nº. 2.220, de 4 de setembro de 2001.

Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento urbano, CNDU e dá outras providências.

CAPÍTULO I

DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a

qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Art. 3º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

I - de uso comum do povo;

II - destinado a projeto de urbanização;

III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;

IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou

V - situado em via de comunicação.

Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§ 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

§ 3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 7º O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato **inter vivos** ou **causa mortis**.

Art. 8º O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:

I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou

II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

Art. 9º É facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.

§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita.

§ 2º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 3º Aplica-se à autorização de uso prevista no **caput** deste artigo, no que couber, o disposto nos arts. 4º e 5º desta Medida Provisória.

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. O inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"I -

28) das sentenças declaratórias de usucapião;

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia;

40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público." (NR)

Tanto as ZEIS (art. 4º, V, "f") como a regularização fundiária (art. 4º, V, "q") foram incluídas entre os institutos jurídicos e políticos de desenvolvimento urbano. Analisando estes dispositivos verifica-se que, tanto as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como a Regularização Fundiária não foram reguladas em detalhe pelo Estatuto da Cidade, nem sequer conceituadas.

Entre as **diretrizes gerais** para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade destacam-se o **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, destinadas à garantia de cidades sustentáveis (art.2º, I); e a **regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda** mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, XIV).

Outros instrumentos aplicáveis às ZEIS e à regularização fundiária são também relacionados (art. 4º, V, "g" a "p", "r" e "s"), sendo disciplinados pela Lei 10.257/01, aqueles que não eram normatizados em lei própria, ou os que sofreram alterações por

esta lei, ou ainda, pela Medida Provisória nº 2.220/01. A esta relação, a Lei nº 11.977/09 acrescenta a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e a legitimação de posse, que passam a constituir, respectivamente, as alíneas “t” e “u”, do art. 4º, V.

Alguns desses instrumentos, para serem aplicados, requerem a inclusão no plano diretor e legislação específica. Quanto à inclusão no plano diretor, deve-se fazer uma interpretação abrangente da norma. Poder-se-ia admitir não só a demarcação imediata de algumas dessas áreas nos mapas do plano, mas também, a previsão de critérios para o enquadramento de outras, que viessem a ser indicadas em planos urbanísticos, ou propostas de regularização fundiária de ZEIS. Seriam, assim, ampliadas as possibilidades de aplicação de instrumentos tais como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios e o direito de preempção, no caso dos terrenos e edificações ociosos, localizados em ZEIS, além da identificação de glebas ou parcelamentos desocupados, localizados fora de ZEIS, destinando-os à produção de parcelamentos ou empreendimentos de urbanização integrada para HIS. Seria preciso que todas as ZEIS já tivessem seu plano urbanístico concluído, para indicar, no plano diretor, com segurança, todas as áreas onde o Município exercerá o direito de preferência, bem como todas as situações de parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Ao estabelecer de forma rígida que as áreas de aplicação dos instrumentos devem ser indicadas no plano diretor, dá-se a este documento um tratamento de projeto acabado, em lugar de concebê-lo com parte de um processo de planejamento, que comporta planos específicos de detalhe, entre os quais o planejamento das RAs, bairros, ZEIS, etc., mais adequado para esta definição.

No que diz respeito à legislação específica (art. 5º; art.7º, §1º; art. 25, §1º; art. 26, parágrafo único; art. 30; arts. 32, 33 e 34; art. 35; art. 295, VII; e art. 330) é necessário que a Administração municipal agilize a sua elaboração, sob pena de inviabilizar a implementação destes importantes instrumentos de política urbana.

Quanto aos instrumentos jurídicos de regularização fundiária⁴ integrantes da Lei nº 10.257/01 e da Medida Provisória nº 2.220/01 consideramos pertinentes as observações seguintes:

Concessão do Direito Real de Uso (CDRU)

A CDRU já vem sendo utilizado na regularização fundiária de áreas públicas por vários municípios, tendo como base legal dos contratos, o Decreto federal nº. 271/67 e, em

⁴ Esta análise tem por base ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto das Cidades para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel [et al.]. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. pp. 68-98.

alguns casos, entre os quais se inclui Salvador, leis municipais.

O Estatuto da Cidade previu que, nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a CDRU de imóveis públicos pode ser contratada coletivamente (art. 4º, §2º). Os contratos firmados terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II, do art. 134, do Código Civil e constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais (art. 48, I e II).

Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)

Trata-se de importante instrumento, que veio resolver a questão da posse em terras públicas, visto que nestas, a Constituição Federal não permite a aplicação da usucapião.

O que se concede ao ocupante, ressalta ALFONSIN⁵, não é a *propriedade do bem*, mas o *direito de usar o bem*. O principal avanço deste instrumento, do ponto de vista dos moradores, é que **constitui um direito dos posseiros, deixando de ser uma faculdade do poder público**, que ele usa se quiser, para se transformar em uma obrigação, podendo ser requerida coletivamente. Trata-se de medida voltada para enfrentar a mobilidade sócioterritorial seja a intrafavela ou interfavelas de uma mesma região ou segmento do mercado imobiliário informal.

Apesar de a CUEM ser gratuita, quando acompanhada por obras de urbanização, pode-se cobrar uma contribuição por essas melhorias.

Nos casos em que é facultado aos Poderes Públicos conceder o uso para fins de moradia em outro imóvel público, a decisão de concessão no mesmo local, ou não, deve ser adotada com base na função social consagrada pelo uso do imóvel, em termos de tempo de moradia, de condições de habitabilidade do local e do uso coletivo e características ambientais da área.

As Administrações devem atuar preventivamente, identificando as áreas públicas em que há incidência do direito e intervir para facilitar aos ocupantes a obtenção de seus direitos.

Quando o uso do imóvel público for comercial, adota-se um instrumento mais precário do que a CDRU, que é a autorização de uso, sem o caráter de direito real.

5 Idem

Usucapião Urbana:

De acordo com ALFONSIN⁶, são grandes conquistas em termos de Regularização Fundiária, que atendem ao princípio da função social da propriedade e da cidade e representam vantagem econômica para o Município “como alternativa de política habitacional”: a redução do prazo para apenas 5 anos nos terrenos localizados em áreas urbanas; a proposição de ações coletivas, com soma de posses autorizadas legalmente (artigo 10, § 1º, do Estatuto da Cidade); a proposição das ações pelos possuidores em estado de comosse ou pela associação de moradores, como substituto processual (artigo 12, incisos II e III da lei).

Cabe às Administrações públicas locais criar um órgão de assistência jurídica municipal que “(...) deve ter competência para realizar a orientação jurídica e defesa dos direitos individuais e coletivos em qualquer esfera ou grau de jurisdição, das pessoas e entidades do município comprovadamente necessitadas, nas questões atinentes à regularização fundiária urbana”⁷. Este órgão, que já vem sendo organizados em algumas cidades brasileiras, atuaria de forma complementar ou ligada ao Programa de Regularização Fundiária, também intermediando os conflitos.

ALFONSIN é enfática ao afirmar a importância de “gravar o território em processo de regularização como ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, como forma de prevenção ao assédio do mercado imobiliário. As ZEIS gravam a área do assentamento como de interesse social, ou seja, a destinação do terreno, independentemente de quem esteja morando ali, é a habitação de interesse social, o que já induz à diminuição da vantagem da especulação imobiliária nessas áreas, pois o mecanismo reduz o valor do terreno. O gravame de ZEIS, ao estabelecer parâmetros urbanísticos mais restritivos em relação ao tamanho dos lotes, bem como o coeficiente de aproveitamento e gabarito, naturalmente, diminui o interesse do mercado imobiliário sobre a área gravada”⁸.

Conclui ALFONSIN⁹ que “é inegável que o Estatuto da Cidade trouxe uma série de novidades importantes para o avanço das políticas públicas de regularização fundiária no Brasil. É evidente, também que a nova lei marca a emergência de uma nova ordem jurídico-urbanística que permite às cidades brasileiras a implementação de uma política urbana mais justa e menos segregadora. É importante reconhecer, no entanto, que o desenvolvimento de políticas de regularização fundiária, embora necessário, não é suficiente para dar conta daquele que é, de fato, o grande desafio urbano brasileiro:

⁶ ALFONSIN, opus cit.

⁷ ALFONSIN, opus cit., pp. 94-95.

⁸ ALFONSIN, opus cit., p. 96.

⁹ ALFONSIN, opus cit. p. 96.

prevenir a produção irregular das cidades, através de mecanismos legais e políticas públicas capazes de ofertar lotes e unidades habitacionais legais e compatíveis com a remuneração da população de baixa renda de nossas cidades”.

2.1.3 Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Parcelamento do solo)

A Lei nº. 6.766/79, conhecida como Lei Lehman, representou um avanço na legislação urbanística brasileira, se considerarmos que o Decreto-Lei nº. 58/37, e alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº. 271/67, que a antecederam, preocupava-se apenas com os aspectos civis das operações de loteamento, não contendo normas urbanísticas, nem sanções civis ou penais.

Vale salientar, também, que na época de promulgação desta lei, bem como de sua primeira modificação, o Estatuto das Cidades, que disciplina os arts. 182 e 183 da CF/88, ainda não havia sido aprovado, não existindo, portanto, oficialmente, a figura jurídica da Zona Especial de Interesse Social – ZEIS. Isto não significa, porém, que a informalidade já não constituísse a forma predominante de configuração do espaço das nossas cidades, sobretudo as maiores.

A primeira alteração da Lei nº. 6.766/79 ocorreu com a Lei nº. 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que “altera o Decreto-Lei nº. 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Somente vinte anos depois, portanto, dá-se conta a União, da existência de assentamentos informais, requerendo um tratamento diferencial pela legislação, em que pese o intenso processo de crescimento populacional e expansão física marcada pela informalidade, que o caracterizou. Pela primeira vez surge uma referência às “zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS)” (§6º inserido no art.3º).

A segunda alteração, mediante a Lei nº. 10.932, de 03 de agosto de 2004 - “altera o art. 4º. da Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências” é bem pontual, referenciando-se a faixas não edificáveis ao longo de águas correntes e dormentes, das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias e de dutovias.

A terceira alteração acontece no bojo da Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007 que “estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº. 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências”. Trata-se, também, de uma alteração pontual relativa à infraestrutura

dos parcelamentos.

A Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009 “dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº. 2.197 43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências”. Embora a ementa da lei não mencione, o art. 55 refere-se à reparcelamentos promovidos durante a regularização fundiária de interesse social, em sua dimensão urbanística.

As alterações e acréscimos que vêm sendo procedidas na Lei nº. 6.766/79, como se viu, são pontuais, não se destinando ao enfrentamento das questões estruturais, as únicas capazes de abrigar os verdadeiros processos de configuração da estruturação urbana das nossas cidades, especialmente a inclusão dos assentamentos de baixa renda na cidade formal.

Apresentam-se, em seguida, os principais artigos e suas interfaces com as ZEIS e a Regularização Fundiária de áreas urbanas. Trata-se de uma versão consolidada da Lei nº. 6.766/79 e suas modificações, exceto, pelas razões anteriormente expostas, a Lei nº. 11.977/2009.

Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências

.....

“CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

.....

Art. 2º - O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

.....

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento

sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. ([Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007](#)).

6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

I - vias de circulação; ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

II - escoamento das águas pluviais; ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

III - rede para o abastecimento de água potável; e ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

Observação: a Lei nº. 11.977/09 estabelece os dois artigos a seguir, que mencionam a Lei nº. 6.766/79¹⁰, mas não constam da consolidação disponibilizada em: www.senado.gov.br:

*“Art. 50. A **regularização fundiária** poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também por:*

I – seus beneficiários, individual ou coletivamente; e

II – cooperativas habitacionais, associação de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização”

*“Art. 55. Na **regularização fundiária de interesse social**, caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos no [§ 6º do art. 2º da Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979](#), ainda que promovida pelos legitimados previstos nos **incisos I e II do art. 50**”.*

.....

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (NR) ([Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

¹⁰ Grifos nossos.

Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

CAPÍTULO II

Dos Requisitos Urbanísticos para Loteamento

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. ([Redação dada pela Lei nº 9.785, de 29.1.99](#))

II - os lotes terão área mínima de 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

~~III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;~~

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; ([Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004](#))

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais,

existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. ([Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

§ 3º Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes. ([Incluído pela Lei nº 10.932, de 2004](#))

.....

“CAPÍTULO

VIII

Disposições Gerais

Art. 37 - É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 38 - Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta.

§ 1º - Ocorrendo a suspensão do pagamento das prestações restantes, na forma do caput deste artigo, o adquirente efetuará o depósito das prestações devidas junto ao Registro de Imóveis competente, que as depositará em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no [inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil](#), em conta com incidência de juros e correção monetária, cuja movimentação dependerá de prévia autorização judicial.

§ 2º - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação ao loteador prevista no caput deste artigo.

§ 3º - Regularizado o loteamento pelo loteador, este promoverá judicialmente a autorização para levantar as prestações depositadas, com os acréscimos de correção monetária e juros, sendo necessária a citação da Prefeitura, ou do Distrito

Federal quando for o caso, para integrar o processo judicial aqui previsto, bem como audiência do Ministério Público.

§ 4º - Após o reconhecimento judicial de regularidade do loteamento, o loteador notificará os adquirentes dos lotes, por intermédio do Registro de Imóveis competente, para que passem a pagar diretamente as prestações restantes, a contar da data da notificação.

§ 5º - No caso de o loteador deixar de atender à notificação até o vencimento do prazo contratual, ou quando o loteamento ou desmembramento for regularizado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, nos termos do art. 40 desta Lei, o loteador não poderá, a qualquer título, exigir o recebimento das prestações depositadas.

Art. 39 - Será nula de pleno direito a cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente, quando o loteamento não estiver regularmente inscrito.

Art. 40 - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

§ 1º - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§ 2º - As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§ 3º - No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despende, poderá

promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

§ 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último. [\(Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99\)](#)

Art. 41 - Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado.

Art. 42 - Nas desapropriações não serão considerados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos ainda não vendidos ou compromissados, objeto de loteamento ou desmembramento não registrado.

Art. 43 - Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas.

Parágrafo único. Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas. [\(Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99\)](#)

Art. 44 - O Município, o Distrito Federal e o Estado poderão expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades.

Art. 45 - O loteador, ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos, são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com restrições legais ou contratuais”.

Na análise dos dispositivos da Lei nº. 6.766/79 constatou-se que apenas os arts 2º., §6º, I a IV e o Art. 4º., II seriam específicos para aplicação às ZEIS.

De acordo com MUKAI [et al...],¹¹ é inegável que a Lei nº. 6.766 traz importantes

¹¹ MUKAI, Toshio; CAFFÉ ALVES, Alaôr; LOMAR, Paulo José Villela. Loteamentos e Desmembramentos Urbanos. Comentários À Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº. 6.766, de 19/12/79. São Paulo, Saraiva, 1980. pp. IX-XIII.

contribuições de várias ordens, entre as quais ressalta: a criação de mecanismos jurídicos para que os institutos do loteamento e do desmembramento urbanos adquiram “verdadeira conotação de instrumento da ordenação do solo urbano”, considerando “seus efeitos quanto ao maior adensamento populacional e quanto à realização de obras de infra-estrutura urbana, de equipamentos comunitários com capacidade para suportar o crescimento populacional nas áreas parceladas e adjacentes”; o reforço ao poder dos Estados para impor suas respectivas legislações nos parcelamentos localizados em regiões metropolitanas, reconhecendo esta nova realidade que já se configurava em várias regiões do país, assim como em áreas de interesse especial, tais como as relativas à proteção dos mananciais, ao zoneamento industrial, ao patrimônio cultural, entre outras; atribuição ao parcelador da obrigação de realizar as obras de implantação do loteamento, discriminando-as minuciosamente; reforço à posição do Poder Público Municipal, possibilitando sua interferência nos procedimentos de registro e cancelamento dos parcelamentos no sentido de **coibir os parcelamentos irregulares e clandestinos; e imposição da regularização de todos os “loteamentos clandestinos”**.

Não caberia neste relatório uma investigação mais profunda da eficácia da Lei nº. 6.766/79, especialmente no que diz respeito à contenção do processo informal de produção das cidades e à capacidade do Estado de impor a regularização de todos os loteamentos clandestinos. Contudo, qualquer avaliação da legislação urbanística, anterior a 1988, para não incorrer em um anacronismo¹², deve considerar que, a definição do conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à moradia, entre outros direitos sociais, e das diretrizes para a política urbana, só ocorreu, com a CF/88.

Adotou-se a orientação de OSÓRIO¹³ para a análise dos dispositivos da Lei nº. 6.766/79, aplicáveis aos loteamentos clandestinos e irregulares: “**é conveniente que conste do plano diretor** a previsão de um programa de regularização de loteamentos inclusive relacionando-o à instituição de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), de maneira a orientar e favorecer a regularização”¹⁴. A autora distingue duas categorias de loteamentos passíveis de regularização: “loteamento irregular é aquele loteamento cujo loteador, em tese o proprietário da terra e cujo projeto foi aprovado pela Prefeitura, o qual, todavia, não foi devidamente executado – em geral são aqueles sem obras de infraestrutura. Pode ocorrer também que o loteador tenha apenas apresentado o projeto para apresentação na Prefeitura, sem atender às outras etapas necessárias ao cumprimento

¹² SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Sbdp; Malheiros, 2002, p. 46, nota 1.

¹³ OSÓRIO, Letícia Marques. Tipos de irregularidade e procedimentos para enfrentá-las. In: Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar. Brasília: Caixa Econômica; Pólis; FASE; ACESSE, COHRE, 2002. pp. 61-69.

¹⁴ OSÓRIO, opus cit., p.63.

da Lei nº. 6.766/79. Loteamento clandestino é aquele loteamento em relação ao qual não há projeto apresentado ou aprovado pela Prefeitura. Na maioria das vezes, a pessoa ou a empresa imobiliária que vende os lotes não é proprietária da terra”¹⁵.

A regularização dos parcelamentos de que trata a Lei nº 6.766/79, ainda que pertinente, pouco tem a ver, pois, com os institutos regularização urbanístico-fundiária, nem ZEIS, sobre os quais deveria dispor a legislação federal aprovada após a CF/88.

Trata-se, portanto, a Lei nº. 6.766/79, de uma lei descolada da realidade atual das nossas cidades, visto que é fundamentada em uma Constituição concebida em um período autoritário e que, desconsiderando esta realidade, contém normas inalcançáveis pela maior parte da população. Por outro lado, também não apresenta normas destinadas a trazer para a formalidade aqueles parcelamentos que desconsideraram as referidas normas.

2.1.4 Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial (PL 3.057/2000)

Há mais de uma década tenta-se aprovar no Congresso Nacional, uma nova lei, disciplinando os parcelamentos do solo e a regularização fundiária, considerando os avanços promovidos pela CF/88 e pela legislação infraconstitucional. Consideramos, por esta razão, que se justifica a análise do projeto em questão.

O PL 3.507/2000, que tem sofrido inúmeras modificações e projetos substitutivos, recebeu a denominação de Lei de Responsabilidade Territorial. Foi aprovado pela Comissão Especial da Câmara de Deputados, em 27 de dezembro de 2007, mas, apesar de ter sido discutido em seminários nacionais e regionais, não foi aprovado até o momento, ainda apresentando matérias polêmicas.

Contudo, em uma estratégia bastante comum, quando há dificuldades de aprovação de uma lei, alguns dos seus dispositivos foram retirados da proposta original e incluídos em outra lei, no caso, a Lei nº. 11.977/2009, que será analisada adiante. Em seguida são apresentados os dispositivos do PL nº. 3.057 diretamente relacionados com as ZEIS e a Regularização Fundiária, ressaltando-se os dispositivos que não mais farão parte dela, por integrarem, ou terem sido modificados pela recém aprovada Lei nº. 11.977/2009.

¹⁵ Idem, opus cit., p.61.

“Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000

Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

TÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais disciplinadoras do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária sustentável de áreas urbanas e é denominada Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

Parágrafo único. A aplicação desta Lei dá-se sem prejuízo de outras normas específicas de âmbito federal, estadual, distrital ou municipal que com ela sejam compatíveis, respeitadas as competências constitucionais de cada ente federativo”.

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei consideram-se:

I – área urbana: a parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica; (art. 47, I, Lei 11.977/09)

II – regularização fundiária sustentável: o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo Poder Público por razões de interesse social ou de interesse específico, que visem a adequar assentamentos informais preexistentes às conformações legais, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; (art. 47, I, Lei 11.977/09)

III – regularização fundiária de interesse social: a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que existam direitos reais legalmente constituídos ou que se situem em zona especial de interesse social (ZEIS); (art. 47, VII, Lei 11.977/09)

IV – regularização fundiária de interesse específico: a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais na qual não se caracteriza o interesse social, na forma do inciso III; (foi tratado no art. 47, VIII, Lei 11.977/09)

XX – licença urbanística e ambiental integrada: ato administrativo vinculado pelo qual a autoridade licenciadora estabelece as exigências de natureza urbanística e ambiental para o empreendedor implantar, alterar, ampliar ou manter parcelamento do solo para fins urbanos e para proceder à regularização fundiária;

XXIV – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca o imóvel, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses; (foi tratado no art. 47, III, Lei 11.977/09)

XXV – legitimação de posse: ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse; (foi tratado no art. 47, IV, Lei 11.977/09)

XXVI – zona especial de interesse social (ZEIS): área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo; (foi tratado no art. 47, V, Lei 11.977/09)

XXVII – assentamentos informais: assentamentos urbanos, localizados em áreas públicas ou privadas, compreendendo as ocupações e os parcelamentos irregulares ou clandestinos, bem como outros processos informais de produção de lotes e edificações, ocupados predominantemente para fins de moradia e implantados sem autorização do titular de domínio ou sem aprovação dos órgãos competentes, em desacordo com a licença expedida ou sem o respectivo registro imobiliário; (foi tratado no art. 47, VI, Lei 11.977/09)

XXVIII – empreendedor: o responsável pela implantação do parcelamento, que pode ser:

a) o proprietário do imóvel a ser parcelado;

b) o promissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro, desde que o proprietário expresse sua anuência em relação ao empreendimento e sub-rogue-se nas obrigações do promissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou do foreiro, em caso de extinção do contrato;

c) o ente da Administração Pública direta ou indireta habilitado a promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social, desde que tenha ocorrido a regular imissão na posse;

d) a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel a ser parcelado ou pelo Poder Público para executar o parcelamento ou a regularização fundiária, em forma de parceria, sob regime de obrigação solidária, devendo o contrato ser averbado na matrícula do imóvel no competente Registro de Imóveis;

e) cooperativa habitacional ou associação de moradores, quando autorizadas pelo titular do domínio, ou associação de proprietários ou compradores que assumam a responsabilidade pela implantação do parcelamento”.

TÍTULO II

DO PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS URBANOS

CAPÍTULO I

DOS REQUISITOS URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS

Seção 1

Das Disposições Preliminares

Seção 2

Dos Requisitos Urbanísticos

Art. 7º O parcelamento do solo para fins urbanos deve atender às normas e diretrizes urbanísticas expressas no Plano Diretor, se houver, e nas leis municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, bem como aos seguintes requisitos:

I – os lotes ou unidades autônomas devem ter área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), ressalvado o parcelamento integrado à edificação, em que se admite área mínima de 100m² (cem metros quadrados);

II – as áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos devem ser diretamente proporcionais à densidade de ocupação prevista no Plano Diretor ou outra lei municipal e contemplar plano de arborização;

III – as vias públicas devem articular-se com o sistema viário adjacente, existente ou projetado, harmonizar-se com a topografia local e garantir o acesso público aos corpos d'água, às praias e às demais áreas de uso comum do povo;

IV – a infra-estrutura básica deve ser implantada no prazo previsto no cronograma físico de obras e serviços.

Parágrafo único. O Município de gestão plena pode alterar, por lei, as dimensões

mínimas previstas no inciso I do *caput*, nas áreas incluídas em ZEIS.

Art. 8º O percentual de áreas destinadas a uso público nos loteamentos, excluído o sistema viário, deve ser de, no mínimo, 15% (quinze por cento), observada a proporcionalidade prevista no inciso II do *caput* do art. 7º.

§ 1º O loteamento de pequeno porte fica dispensado da reserva de percentual de áreas destinadas a uso público, salvo disposição contrária prevista em lei municipal.

§ 2º O Município de gestão plena pode diminuir, por lei, o percentual de áreas destinadas a uso público previsto no *caput*, para parcelamentos implantados em ZEIS, desde que nas proximidades do imóvel já existam equipamentos públicos aptos a atender à nova demanda.

TÍTULO III

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL EM ÁREAS URBANAS.

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 80. A política de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais urbanos integra a ordem urbanística, visando à efetivação do direito social à moradia e do direito a cidades sustentáveis.

Parágrafo único. Aos parcelamentos em processo de implantação em desacordo com o projeto aprovado ou com outras irregularidades aplicar-se-ão as regras de intervenção do Capítulo VII do Título II.

Art. 81. Observadas as diretrizes gerais de política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária sustentável pauta-se pelas seguintes diretrizes: (foi tratado no art. 48, *caput*, Lei 11.977/09)

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para a sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; (art. 48, I, Lei 11.977/09)

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo, e com as iniciativas públicas e privadas voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; (foi tratado no art. 48, II, Lei 11.977/09)

III – controle e fiscalização, visando a evitar novas ocupações ilegais; (Suprimido)

Lei 11.977/09)

IV – participação da população interessada em todas as etapas do processo de regularização; (foi tratado no art. 48, III, Lei 11.977/09)

V – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; (foi tratado no art. 48, IV, Lei 11.977/09)

VI – preferência de titulação para a mulher. (foi tratado no art. 48, V, Lei 11.977/09)

Art. 82. Lei municipal deve disciplinar em relação à regularização fundiária sustentável, no mínimo: (foi tratado no art. 49, Lei 11.977/09)

I – os critérios, as exigências e os procedimentos para a elaboração e a execução dos planos de regularização fundiária;

II – os requisitos e os procedimentos para a emissão da licença urbanística e ambiental integrada;

III – os mecanismos de controle social a serem adotados;

IV – as formas de compensação cabíveis.

Art. 83. A regularização fundiária não obsta a aplicação das devidas sanções penais ou de outras que se imponham na forma da lei, bem como a responsabilização na esfera civil.

CAPÍTULO II

DO PROCEDIMENTO

Art. 84. Além do Poder Público, a iniciativa da regularização fundiária sustentável é facultada: (foi tratado no art. 50, Lei 11.977/09)

I – a seus beneficiários, individual ou coletivamente; (foi tratado no art. 50, I, Lei 11.977/09)

II – às cooperativas habitacionais, associações de moradores ou a outras associações civis; (foi tratado no art. 50, II, Lei 11.977/09)

III – ao setor privado, nos termos da legislação municipal prevista no art. 82; (Retirado Lei 11.977/09)

IV – ao responsável pela implantação do assentamento informal. (Retirado Lei 11.977/09)

Art. 85. Observado o disposto nesta Lei e na lei municipal prevista no art. 82, a regularização fundiária sustentável exige a análise dominial da área e a elaboração

pelo responsável por sua iniciativa de um plano que, entre outros elementos, deve definir: (foi tratado no art. 51, Lei 11.977/09)

I – as áreas passíveis de consolidação e as parcelas a serem regularizadas ou, se houver necessidade, relocadas; (foi tratado no art. 51, I, Lei 11.977/09)

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; (foi tratado no art. 51, II, Lei 11.977/09)

III – as medidas necessárias para a garantia da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações previstas; (Art. 51, III, Lei 11.977/09)

IV – as condições para garantia da segurança da população em situações de risco; (foi tratado no art. 51, IV, Lei 11.977/09)

V – as medidas previstas para adequação da infra-estrutura básica. (foi tratado no art. 51, V, Lei 11.977/09)

§ 1º A regularização fundiária sustentável que envolve apenas a regularização jurídica da situação dominial do imóvel dispensa o plano mencionado no *caput*. (Retirado, Lei 11.977/09)

§ 2º A regularização fundiária sustentável pode ser implementada em etapas. (foi tratado no art. 51, §3º, Lei 11.977/09)

§ 3º O conteúdo do plano de regularização fundiária, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados deve ser definido pela legislação municipal prevista no art. 82, asseguradas as informações necessárias para o registro imobiliário. (foi tratado no art.51, §2º, Lei 11.977/09)

Art. 86. A implantação da regularização fundiária depende da análise e da aprovação do seu plano previsto no art. 85 pela autoridade licenciadora, bem como da emissão da respectiva licença urbanística e ambiental integrada, observado o disposto no inciso II do art. 82. (foi tratado no art. 53. Lei nº. 11.977/09)

§ 1º Não se exige licença urbanística e ambiental integrada da regularização fundiária que envolve apenas a regularização jurídica da situação dominial das áreas ocupadas irregularmente. (Não se admite a regularização jurídica sem a regularização urbanística, na Lei nº. 11.977/09)

§ 2º Nos casos previstos nos §§ 2º e 3º do art. 35, exige-se também a licença ambiental estadual. (foi tratado no art. 53, § único, Lei nº. 11.977/09)

Art. 87. A regularização jurídica da situação dominial de área ocupada

irregularmente pode ser precedente, concomitante ou superveniente à elaboração ou à implantação do plano de regularização fundiária. (Art. 55, § único, Lei nº. 11.977/09)

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS

Seção 1

Da Regularização Fundiária de Interesse Social

Art. 88. Os assentamentos informais objeto de regularização fundiária de interesse social promovida pelo Poder Público devem integrar ZEIS definidas no Plano Diretor ou em outra lei municipal

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no *caput* aos assentamentos informais em que já se tenha consumado a aquisição do domínio pela ocorrência de prescrição aquisitiva ou a aquisição de direitos reais de uso legalmente constituídos sobre o imóvel.

Art. 89. O plano de regularização fundiária de interesse social deve definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, e identificar os lotes e as unidades autônomas, bem como as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público ou a uso comum dos condôminos. (foi tratado no art. 54, § único, Lei nº. 11.977/09)

§ 1º Para efeito do *caput*, deve-se observar o parágrafo único do art. 7º e as demais disposições desta Lei, bem como a legislação municipal de que trata o art. 82.

§ 2º É vedada a regularização de ocupações específicas que, no plano de regularização fundiária de interesse social, insiram-se em situações de risco, nos termos dos incisos I, II e III do *caput* do art. 5º, sem que sejam adotadas as medidas previstas nos referidos dispositivos.

§ 3º O plano de regularização fundiária de interesse social pode prever intervenção em APP, desde que implique a melhoria das condições ambientais da área em relação à situação de ocupação irregular anterior. (foi tratado no art. 54, § único, Lei nº. 11.977/09)

Art. 90. Na regularização fundiária de interesse social, cabe ao Poder Público, quando empreendedor, ou a seus concessionários ou permissionários, a implantação: (foi tratado no art. 55, Lei nº. 11.977/09)

I – do sistema viário;

II – da infra-estrutura básica;

III – dos equipamentos comunitários definidos no plano.

§ 1º As responsabilidades previstas no *caput* podem ser compartilhadas com os beneficiários, a critério da autoridade licenciadora, com base na análise:

I – dos investimentos em infra-estrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores;

II – do poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

§ 2º Na regularização fundiária de interesse social, a realização de obras de implantação de infra-estrutura básica e de equipamentos comunitários pelo Poder Público pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica da situação dominial.

§ 3º Regularizado o assentamento, aplica-se, em relação à responsabilidade pela manutenção, o disposto no Capítulo II do Título II.

§ 4º Não se aplica o disposto no art. 24 aos assentamentos objeto de regularização fundiária mediante a usucapião especial coletiva para fins de moradia ou a concessão de uso especial coletiva para fins de moradia, instituídas na forma de condomínio especial, caso em que a manutenção fica a cargo do Poder Público ou de seus concessionários ou permissionários.

§ 5º A implantação de infra-estrutura básica e de equipamentos comunitários pelo Poder Público deve ser feita em consonância com as diretrizes e objetivos do respectivo plano plurianual, as metas e prioridades fixadas por sua lei de diretrizes orçamentárias e no limite das disponibilidades propiciadas pela lei orçamentária anual.

Art. 91. Na regularização fundiária de interesse social, a área de uso comum do povo ocupada por assentamento informal há mais de 5 (cinco) anos pode ser desafetada pelo uso, mediante certificação do Poder Público municipal.

Seção 2

Da Regularização Fundiária de Interesse Específico

CAPÍTULO IV

DA DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA E DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE

Art. 94. O Poder Público responsável pela regularização fundiária de interesse social pode lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da

situação da área a ser regularizada e no cadastro dos ocupantes. (foi tratado no art. 56, Lei nº. 11.977/09)

Parágrafo único. O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com: (foi tratado no art. 56, §1º, Lei nº. 11.977/09)

I – planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, dos quais constem a sua descrição, com as medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição e proprietário, se houver; (foi tratado no art. 56, §1º, I, Lei nº. 11.977/09)

II – planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do Registro de Imóveis, se identificada transcrição ou matrícula do imóvel objeto de regularização fundiária; (foi tratado no art. 56, §1º, II, Lei nº. 11.977/09)

III – cadastro dos ocupantes, no qual conste a natureza, qualidade e tempo da posse exercida, acrescida das dos antecessores, se for o caso; (Retirado, Lei nº. 11.977/09)

IV – declaração dos ocupantes de não serem possuidores ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; (Retirado, Lei nº. 11.977/09)

V – certidão da matrícula ou transcrição relativa à área a ser regularizada, emitida pelo Registro de Imóveis da sua situação e das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes. (foi tratado no art. 56, §1º, III, Lei nº. 11.977/09)

Art. 95. Encaminhado o auto de demarcação urbanística ao Registro de Imóveis, o Oficial deve proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. (foi tratado no art. 57, Lei nº. 11.977/09)

§ 1º Realizadas as buscas, o Oficial do Registro de Imóveis deve proceder à notificação pessoal do proprietário da área e à notificação por edital dos confrontantes, ocupantes e eventuais interessados para que, querendo, apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, impugnação ao registro da demarcação. (foi tratado no art. 57, §1º, Lei nº. 11.977/09)

§ 2º Se o proprietário não for localizado nos endereços constantes do Registro de Imóveis ou naqueles fornecidos pelo Poder Público, deve ser procedida a notificação do proprietário por edital. (foi tratado no art. 57, §2º, Lei nº. 11.977/09)

§ 3º Os editais devem ser publicados, no período de 60 (sessenta) dias, uma vez pela imprensa oficial e duas vezes em jornal de grande circulação local, constando o prazo de 15 (quinze) dias para impugnação, bem como um desenho simplificado

e a descrição da área demarcada. (foi tratado no art. 57, §3º, II e III, Lei nº. 11.977/09)

§ 4º Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística deve ser registrada na matrícula da área a ser regularizada, indicando a origem nas matrículas ou transcrições anteriores, se houver. (foi tratado no art. 57, §4º, Lei nº. 11.977/09)

§ 5º Não havendo matrícula da qual a área seja objeto, esta deve ser aberta com base na planta e no memorial que instruem o auto de demarcação urbanística.

§ 6º Havendo impugnação, o Oficial do Registro de Imóveis deve dar ciência dela ao Poder Público, que tem o prazo de 15 (quinze) dias para se manifestar. (foi tratado no art. 57, §6º, Lei nº. 11.977/09)

§ 7º Não havendo acordo entre impugnante e Poder Público, o procedimento deve ser encaminhado ao juiz corregedor, para decisão em 30 (trinta) dias.

§ 8º Sendo julgada procedente a impugnação, os autos devem ser restituídos ao Registro de Imóveis para as anotações necessárias e posterior devolução ao Poder Público.

§ 9º Julgada improcedente a impugnação, os autos devem ser encaminhados ao Registro de Imóveis para que o Oficial proceda na forma dos §§ 4º e 5º.

Art. 96. A partir do registro do auto de demarcação urbanística, o Poder Público deve elaborar plano de regularização fundiária, nos termos do art. 85, a ser licenciado na forma do art. 86, e submetê-lo a registro, na forma do Capítulo V deste Título. (foi tratado no art. 58, Lei nº. 11.977/09)

Art. 97. A legitimação de posse expedida pelo órgão da administração pública responsável pela regularização fundiária de interesse social, desde que registrada, constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia, podendo ser dada em garantia real e ser objeto de transferência *inter vivos* ou *causa mortis*. (foi tratado no art. 59, § único e incisos, Lei nº. 11.977/09)

§ 1º A expedição do título de legitimação de posse somente pode ocorrer a partir da aplicação da demarcação urbanística.

§ 2º A legitimação de posse não pode ser procedida em favor daquele que possuir ou for proprietário de outro imóvel urbano ou rural, nem ser outorgada por mais de uma vez ao mesmo beneficiário.

§ 3º A legitimação de posse somente pode ser registrada em matrícula de lote ou unidade autônoma. (Retirado, Lei 11.977/09)

Art. 98. Pelo registro do título de legitimação de posse, o seu detentor constitui prova antecipada para ação de usucapião. (foi tratado no art.98,§ único e incisos)

Parágrafo único. Decorridos 5 (cinco) anos do registro do título de legitimação de posse, formaliza-se a conversão do direito real de posse em propriedade, por simples requerimento do proprietário, apresentado ao Oficial do Registro de Imóveis e instruído com certidões do Distribuidor Cível Estadual e Federal, na qual não constem ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do bem.

CAPÍTULO V

DO REGISTRO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Art. 99. O registro de imóveis realizado no âmbito da regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas rege-se pelo disposto neste Capítulo, aplicando-se, de maneira suplementar, as disposições constantes do Capítulo V do Título II e da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Parágrafo único. Na regularização fundiária de interesse específico, o registro deve ser efetivado nos termos do Capítulo V do Título II.

Art. 100. O registro da regularização fundiária de interesse social deve importar: (foi tratado no art. 66, Lei 11.977/09)

I – na abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, se não houver; (foi tratado no art. 66, I, Lei 11.977/09)

II – na abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes do plano de regularização fundiária. (foi tratado no art. 66, II, Lei 11.977/09)

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no inciso II do *caput* à regularização fundiária realizada mediante usucapião especial coletiva para fins de moradia ou concessão de uso especial coletiva para fins de moradia, instituídos na forma de condomínio especial.

Art. 101. O responsável pela regularização fundiária deve requerer seu registro, apresentando os documentos elencados nos incisos I a IV do *caput* do art. 33, bem como os seguintes:

I – os desenhos e documentos exigidos por lei municipal, na forma do § 3º do art. 85;

II – a licença urbanística e ambiental integrada da regularização fundiária e, se couber, da licença ambiental estadual, observado o disposto no § 1º do art. 86;

III – as cláusulas padronizadas que regem os contratos de alienação dos lotes ou

das unidades autônomas, se for o caso;

IV – instrumento de instituição e convenção de condomínio urbanístico, se for o caso;

V – regimento interno da comissão de representantes;

VI – instrumento de garantia de execução das obras e serviços a cargo do empreendedor, exigido e aceito pela autoridade licenciadora, no caso de regularização fundiária promovida pelo setor privado;

VII – no caso das pessoas físicas ou jurídicas relacionadas nos incisos I a III do art. 84, certidão atualizada dos atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a regularização fundiária.

Parágrafo único. Na regularização fundiária sustentável que envolve apenas a regularização jurídica da situação dominial, exigem-se desenhos e memorial descritivo que identifiquem as parcelas a serem regularizadas e as áreas destinadas a uso público, se houver, não se aplicando os incisos I a VII do *caput*.

Art. 102. As matrículas das áreas destinadas a uso público devem ser abertas de ofício, com averbação das respectivas destinações e, se houver, restrições administrativas, convencionais e legais. (foi tratado no art. 67, Lei nº 11.977/09).

Esta é uma lei de caráter normativo geral, podendo os estados e municípios, sem prejuízo da aplicação das normas nela contidas, estabelecerem normas que considerem as especificidades locais.

O projeto de lei em questão trata especificamente da Licença Urbanística e Ambiental integradas e Regularização Fundiária, sem chegar a detalhar parâmetros urbanísticos, estabelecendo que caberá ao plano de regularização fundiária de interesse social definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos.

Procurando respeitar as peculiaridades locais, e promover a integração das áreas de intervenção com o ambiente circundante, o PL delega aos Municípios o poder de reduzir os percentuais de reserva de áreas públicas, equipamentos e infra-estrutura, desde que nas proximidades do imóvel já existam equipamentos públicos aptos a atender à nova demanda.

Documento elaborado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, SNPU, do Ministério das Cidades¹⁶ ressalta os avanços do PL, tais como: a instituição do conceito

¹⁶ MINISTÉRIO DAS CIDADES. PL nº. 3.057. Lei de Responsabilidade Territorial aprovada na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Texto da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Disponível em <www.cidades.gov.br>

de gestão plena dos municípios; a integração dos licenciamentos urbanístico e ambiental e a possibilidade de sua expedição pelos municípios que detenham a condição de gestão plena; a instituição de capítulo específico tratando da regularização fundiária, inclusive em APPs; a remissão à lei municipal dos procedimentos de licenciamento e do plano de regularização fundiária; a instituição de novos instrumentos, tais como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, que possibilitam tornar mais ágeis os processos de regularização fundiária.

A SNPU considera que, apesar dos avanços, o Projeto de Lei aprovado pela Comissão Especial da Câmara de Deputados ainda requeria algumas alterações, tendo em vista a persistência de questões polêmicas.

Mas, como já se observou anteriormente, com a aprovação da Lei nº. 11.977/2009, as questões relacionadas com as ZEIS e a Regularização Fundiária não mais fazem parte do PL de Responsabilidade Territorial.

2.1.5 Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (Regularização Fundiária)

Esta lei dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Trata-se da conversão da Medida Provisória nº 459, de 2009.

O Programa Minha Casa Minha Vida, PMCMV, compreende, nas áreas rurais, o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR e nas áreas urbanas, o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU. O objetivo do PNHU é “subsidiar a produção e a aquisição de imóvel para os segmentos populacionais com renda familiar mensal de até 6 (seis) salários mínimos” (art. 4º). A lei cria, também, um Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab, que dará cobertura à produção ou aquisição de imóveis novos em áreas urbanas (art. 30, I); e à requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas no âmbito do PNHU (art. 30, II).

Merecem destaque em relação aos programas: a inclusão da assistência técnica, como parte da composição de custos do PNHU (art. 4º, § 2º) e a proibição do remembramento de lotes destinados a moradias no âmbito do PMCMV, durante 15 (quinze) anos, contados a partir da celebração do contrato (art. 36 e parágrafo único).

Apresenta-se, em seguida, a íntegra dos artigos que tratam da regularização fundiária e das ZEIS.

CAPÍTULO III

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS

Seção I

Disposições Preliminares

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

III – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse;

V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras

específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;

b) de imóveis situados em ZEIS; ou

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na [Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#), a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Art. 49. Observado o disposto nesta Lei e na [Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#), o Município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território.

Parágrafo único. A ausência da regulamentação prevista no caput não obsta a

implementação da regularização fundiária.

Art. 50. A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também por:

I – seus beneficiários, individual ou coletivamente; e

II – cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

§ 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

§ 2º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

§ 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

Art. 52. Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

Seção II

Da Regularização Fundiária de Interesse Social

Art. 53. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51.

Parágrafo único. A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, desde que o Município tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

§ 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II – especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

Art. 55. Na regularização fundiária de interesse social, caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos no [§ 6º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979](#), ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos I e II do art. 50.

Parágrafo único. A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis.

Art. 56. O poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social poderá lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação.

§ 1º O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com:

I – planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição e a indicação do proprietário, se houver;

II – planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante no registro de imóveis; e

III – certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

§ 2º Na possibilidade de a demarcação urbanística abranger área pública ou com ela confrontar, o poder público deverá notificar previamente os órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados, para que informem se detêm a titularidade da área, no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 3º Na ausência de manifestação no prazo previsto no § 2º, o poder público dará continuidade à demarcação urbanística.

§ 4º No que se refere a áreas de domínio da União, aplicar-se-á o disposto na [Seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946](#), inserida pela [Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007](#), e, nas áreas de domínio dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, a sua respectiva legislação patrimonial.

Art. 57. Encaminhado o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, o oficial deverá proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto.

§ 1º Realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar pessoalmente o proprietário da área e, por edital, os confrontantes e eventuais interessados para, querendo, apresentarem, no prazo de 15 (quinze) dias, impugnação à averbação da demarcação urbanística.

§ 2º Se o proprietário não for localizado nos endereços constantes do registro de

imóveis ou naqueles fornecidos pelo poder público, a notificação do proprietário será realizada por edital.

§ 3º São requisitos para a notificação por edital:

I – resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado;

II – publicação do edital, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, uma vez pela imprensa oficial e uma vez em jornal de grande circulação local; e

III – determinação do prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de impugnação à averbação da demarcação urbanística.

§ 4º Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística deverá ser averbada na matrícula da área a ser regularizada.

§ 5º Não havendo matrícula da qual a área seja objeto, esta deverá ser aberta com base na planta e no memorial indicados no inciso I do § 1º do art. 56.

§ 6º Havendo impugnação, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o poder público para que se manifeste no prazo de 60 (sessenta) dias.

§ 7º O poder público poderá propor a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

§ 8º Havendo impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, o procedimento seguirá em relação à parcela não impugnada.

§ 9º O oficial de registro de imóveis deverá promover tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público.

§ 10. Não havendo acordo, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada.

Art. 58. A partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o poder público deverá elaborar o projeto previsto no art. 51 e submeter o parcelamento dele decorrente a registro.

§ 1º Após o registro do parcelamento de que trata o caput, o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.

§ 2º O título de que trata o § 1º será concedido preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel.

Art. 59. A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor

do detentor da posse direta para fins de moradia.

Parágrafo único. A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que:

I – não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural;

II – não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e

III – os lotes ou fração ideal não sejam superiores a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados).

Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do [art. 183 da Constituição Federal](#).

§ 1º Para requerer a conversão prevista no caput, o adquirente deverá apresentar:

I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;

II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;

III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e

IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

§ 2º As certidões previstas no inciso I do § 1º serão relativas à totalidade da área e serão fornecidas pelo poder público.

Seção III

Da Regularização Fundiária de Interesse Específico

Art. 61. A regularização fundiária de interesse específico depende da análise e da aprovação do projeto de que trata o art. 51 pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental.

§ 1º O projeto de que trata o caput deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental.

§ 2º A autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente.

Art. 62. A autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação:

I – do sistema viário;

II – da infraestrutura básica;

III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária;
e

IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

§ 1º A critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas no caput poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, 2 (dois) aspectos:

I – os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e

II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

§ 2º As medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inciso IV do caput deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial.

Art. 63. (VETADO)

Seção IV

Do Registro da Regularização Fundiária

Art. 64. O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse específico deverá ser requerido ao registro de imóveis, nos termos da legislação em vigor e observadas as disposições previstas neste Capítulo.

Art. 65. O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse social deverá ser requerido ao registro de imóveis, acompanhado dos seguintes documentos:

I – certidão atualizada da matrícula do imóvel;

II – projeto de regularização fundiária aprovado;

III – instrumento de instituição e convenção de condomínio, se for o caso; e

IV – no caso das pessoas jurídicas relacionadas no inciso II do art. 50, certidão atualizada de seus atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para

promover a regularização fundiária.

Art. 66. O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária deverá importar:

I – na abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, se não houver; e

II – na abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes do projeto de regularização fundiária.

Art. 67. As matrículas das áreas destinadas a uso público deverão ser abertas de ofício, com averbação das respectivas destinações e, se for o caso, das restrições administrativas convencionais ou legais.

Art. 68. Não serão cobradas custas e emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social.

Seção V

Disposições Gerais

Art. 69. Aplicam-se ao Distrito Federal todas as atribuições e prerrogativas dispostas neste Capítulo para os Estados e Municípios.

Art. 70. As matrículas oriundas de parcelamento resultante de regularização fundiária de interesse social não poderão ser objeto de rememramento.

Art. 71. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 que não possuírem registro poderão ter sua situação jurídica regularizada, com o registro do parcelamento, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade.

§ 1º A regularização prevista no caput pode envolver a totalidade ou parcelas da gleba.

§ 2º O interessado deverá apresentar certificação de que a gleba preenche as condições previstas no caput, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias para a efetivação do registro do parcelamento.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 72. Nas ações judiciais de cobrança ou execução de cotas de condomínio, de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana ou de outras obrigações

vinculadas ou decorrentes da posse do imóvel urbano, nas quais o responsável pelo pagamento seja o possuidor investido nos respectivos direitos aquisitivos, assim como o usufrutuário ou outros titulares de direito real de uso, posse ou fruição, será notificado o titular do domínio pleno ou útil, inclusive o promitente vendedor ou fiduciário.

Art. 73. Serão assegurados no PMCMV:

- I – condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum;
- II – disponibilidade de unidades adaptáveis ao uso por pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos, de acordo com a demanda;
- III – condições de sustentabilidade das construções;
- IV – uso de novas tecnologias construtivas.

Art. 74. O [Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 15.

.....

[§ 4º](#) A imissão provisória na posse será registrada no registro de imóveis competente.” (NR)

“Art. 32.

[§ 1º](#) As dívidas fiscais serão deduzidas dos valores depositados, quando inscritas e ajuizadas.

[§ 2º](#) Incluem-se na disposição prevista no [§ 1º](#) as multas decorrentes de inadimplemento e de obrigações fiscais.

[§ 3º](#) A discussão acerca dos valores inscritos ou executados será realizada em ação própria.” (NR)

Art. 75. A [Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 8º

- I – pelos bancos múltiplos;
- II – pelos bancos comerciais;
- III – pelas caixas econômicas;
- IV – pelas sociedades de crédito imobiliário;
- V – pelas associações de poupança e empréstimo;

VI – pelas companhias hipotecárias;

VII – pelos órgãos federais, estaduais e municipais, inclusive sociedades de economia mista em que haja participação majoritária do poder público, que operem, de acordo com o disposto nesta Lei, no financiamento de habitações e obras conexas;

VIII – pelas fundações, cooperativas e outras formas associativas para construção ou aquisição da casa própria sem finalidade de lucro, que se constituírem de acordo com as diretrizes desta Lei;

IX – pelas caixas militares;

X – pelas entidades abertas de previdência complementar;

XI – pelas companhias securitizadoras de crédito imobiliário; e

XII – por outras instituições que venham a ser consideradas pelo Conselho Monetário Nacional como integrantes do Sistema Financeiro da Habitação.

.....” (NR)

“[Art. 15-A](#). É permitida a pactuação de capitalização de juros com periodicidade mensal nas operações realizadas pelas entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH.

§ 1º No ato da contratação e sempre que solicitado pelo devedor será apresentado pelo credor, por meio de planilha de cálculo que evidencie de modo claro e preciso, e de fácil entendimento e compreensão, o seguinte conjunto de informações:

I – saldo devedor e prazo remanescente do contrato;

II – taxa de juros contratual, nominal e efetiva, nas periodicidades mensal e anual;

III – valores repassados pela instituição credora às seguradoras, a título de pagamento de prêmio de seguro pelo mutuário, por tipo de seguro;

IV – taxas, custas e demais despesas cobradas juntamente com a prestação, discriminadas uma a uma;

V – somatório dos valores já pagos ou repassados relativos a:

a) juros;

b) amortização;

c) prêmio de seguro por tipo de seguro;

d) taxas, custas e demais despesas, discriminando por tipo;

VI – valor mensal projetado das prestações ainda não pagas, pelo prazo

remanescente do contrato, e o respectivo somatório, decompostos em juros e amortizações;

VII – valor devido em multas e demais penalidades contratuais quando houver atraso no pagamento da prestação.

§ 2º No cômputo dos valores de que trata o inciso VI do § 1º, a instituição credora deve desconsiderar os efeitos de eventual previsão contratual de atualização monetária do saldo devedor ou das prestações.”

“[Art. 15-B.](#) Nas operações de empréstimo ou financiamento realizadas por instituições integrantes do Sistema Financeiro da Habitação que prevejam pagamentos por meio de prestações periódicas, os sistemas de amortização do saldo devedor poderão ser livremente pactuados entre as partes.

§ 1º O valor presente do fluxo futuro das prestações, compostas de amortização do principal e juros, geradas pelas operações de que trata o caput, deve ser calculado com a utilização da taxa de juros pactuada no contrato, não podendo resultar em valor diferente ao do empréstimo ou do financiamento concedido.

§ 2º No caso de empréstimos e financiamentos com previsão de atualização monetária do saldo devedor ou das prestações, para fins de apuração do valor presente de que trata o § 1º, não serão considerados os efeitos da referida atualização monetária.

§ 3º Nas operações de empréstimo ou financiamento de que dispõe o caput é obrigatório o oferecimento ao mutuário do Sistema de Amortização Constante - SAC e de, no mínimo, outro sistema de amortização que atenda o disposto nos §§ 1º e 2º, entre eles o Sistema de Amortização Crescente - SACRE e o Sistema Francês de Amortização (Tabela Price).”

Art. 76. A [Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 17.

[Parágrafo único.](#) O acesso ou envio de informações aos registros públicos, quando forem realizados por meio da rede mundial de computadores (internet) deverão ser assinados com uso de certificado digital, que atenderá os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP.” (NR)

“Art. 167.

I –

.....

[41.](#) da legitimação de posse;

II –

.....

[26.](#) do auto de demarcação urbanística.” (NR)

“Art. 221.

.....

[V](#) – contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados e Municípios no âmbito de programas de regularização fundiária, dispensado o reconhecimento de firma.” (NR)

“[Art. 237-A.](#) Após o registro do parcelamento do solo ou da incorporação imobiliária, até a emissão da carta de habite-se, as averbações e registros relativos à pessoa do incorporador ou referentes a direitos reais de garantias, cessões ou demais negócios jurídicos que envolvam o empreendimento serão realizados na matrícula de origem do imóvel e em cada uma das matrículas das unidades autônomas eventualmente abertas.

§ 1º Para efeito de cobrança de custas e emolumentos, as averbações e os registros realizados com base no caput serão considerados como ato de registro único, não importando a quantidade de unidades autônomas envolvidas ou de atos intermediários existentes.

§ 2º Nos registros decorrentes de processo de parcelamento do solo ou de incorporação imobiliária, o registrador deverá observar o prazo máximo de 15 (quinze) dias para o fornecimento do número do registro ao interessado ou a indicação das pendências a serem satisfeitas para sua efetivação.”

Art. 77. O inciso VII do art. 20 da [Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20.

.....

[VII](#) – pagamento total ou parcial do preço de aquisição de moradia própria, ou lote urbanizado de interesse social não construído, observadas as seguintes condições:

.....” (NR)

Art. 78. O inciso V do art. 4º da [Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#), passa a vigorar acrescido das seguintes alíneas *t* e *u*:

“Art. 4º

.....
 V –

.....
 t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;

u) legitimação de posse.

.....” (NR)

Analisando-se a Lei 11.977/09 verifica-se que ela introduz algumas modificações no **conceito** de regularização fundiária (art. 46), superando o problema do tratamento fragmentado induzido pelas diretrizes gerais da Lei nº 10.257/2001 (art. 2º, XIV), mas sem que se consiga contemplar, de forma clara, todas as suas dimensões.

Além destes, a lei formula outros importantes conceitos que deverão ser considerados na elaboração do plano diretor, na proposição das ZEIS e na regularização fundiária (art.47, incisos I a VI).

Estabelecem-se duas **categorias de regularização fundiária**: de interesse social e de interesse específico, cujos conceitos constam, respectivamente, do art. 47, VII e do art. 47 VIII.

A lei reconhece a regularização fundiária como um dos instrumentos da política urbana fazendo freqüentes remissões ao Estatuto da Cidade.

São estabelecidos alguns dispositivos de caráter geral, aplicáveis a qualquer regularização fundiária: **princípios** (art. 48); **procedimentos** (art. 49), e, em uma proposta de “empoderamento” da sociedade, ampliação das possibilidades de **iniciativa de regularização**, incluindo, além do poder público, organizações da sociedade civil e os próprios beneficiários, individual, ou coletivamente (art.50).

A Lei atribui ao Município **competência** para estabelecer os procedimentos locais para a regularização (art. 49). Trata minuciosamente das regularizações em geral, das regularizações de interesse social e das regularizações de interesse específico, porém não nos deteremos na análise dessa última categoria, por fugir aos objetivos deste relatório. Definem-se, assim, os **elementos constituintes do projeto** de regularização fundiária em geral (arts. 51 e 52) e do projeto de regularização fundiária de interesse social (arts 53 e 54), o qual nos interessa mais diretamente, visto que abrange as ZEIS.

Permite-se a **regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente, APPs**, com base em estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais, em decorrência das intervenções propostas, estabelecendo-se os seus requisitos (art. 54,

§1º e §2º), matéria já tratada na Resolução CONAMA nº. 369/06.

Procura-se simplificar os **procedimentos de registro** os quais, no caso de sentenças de usucapião são isentos da apresentação de projeto e de planta, quando se tratar de concessão de uso especial para fins de moradia (art. 51, I a V).

As regularizações fundiárias em geral admitem o faseamento em etapas (art. 51, §3º), e o parágrafo único do art. 55, admite a realização da infraestrutura básica e equipamentos comunitários e sua manutenção, antes da regularização jurídica das situações dominiais, permitindo inferir que a regularização dos aspectos urbanísticos deve preceder a regularização jurídica dos imóveis.

As **obrigações de implantação de infraestrutura básica e equipamentos comunitários e sua manutenção**, nas regularizações fundiárias de interesse social, são atribuídas ao poder público, seja diretamente, ou por meio de seus concessionários ou permissionários (art. 55). Não se apresenta, porém, nenhuma proposta de gestão para a manutenção das melhorias e serviços, os quais costumam deteriorar-se rapidamente, especialmente pela ocorrência de desafetação da área da categoria de ZEIS. Para definição dos componentes da infraestrutura básica, recorre-se à Lei nº 6.766/79:

“**Art. 2º.** O parcelamento do solo poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

.....
§6º. A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de;

vias de circulação;

escoamento de águas pluviais;

rede para o abastecimento de água potável; e

soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar”

* Parágrafo e incisos acrescentados pela Lei nº 9.785/99

Chama-se a atenção que, a enumeração dos componentes mínimos para **definição da estrutura básica dos parcelamentos** constituía uma das questões mais polêmicas do PL 3057/00, denominado Lei de Responsabilidade Territorial. É questionável a aceitação do estabelecido na Lei nº 6.766/79, como infraestrutura básica, permitindo, por exemplo, que se prescindia de rede de abastecimento de água potável, quando se sabe a alta incidência de doenças veiculadas por água contaminada. Não se pode esquecer também

que, mesmo reconhecendo as causas multifatoriais do aumento da violência urbana, sabe-se que os índices de violência guardam estreita relação com a ausência ou precariedade de iluminação pública. Acresce que a Resolução CONAMA nº. 369/2006 determinava a mesma densidade de 50hab/ha para a regularização fundiária sustentável de uma área urbana e exigia três dos itens de infra-estrutura instalados, enquanto a Lei nº. 11.977/2009 reduz estes itens a dois, nivelando por baixo a qualidade ambiental urbana dessas áreas. Mais inaceitável se torna esta redução, quando se trata de obrigação do poder público.

A regularização jurídica requer que seja lavrado o **auto de demarcação urbanística** para que se encaminhe ao registro de imóveis, definindo-se os elementos de instrução (art.56) e procedimentos para o registro (arts 57 e 58). As disposições sobre a **legitimação da posse** constam do art. 59 e os condicionantes para a sua **conversão em registro de propriedade** estão no art. 60.

Nas disposições gerais, referenda-se o disposto no PMCMV, proibindo-se o remembramento de lotes provenientes de parcelamentos resultantes de regularização fundiária de interesse social (art. 70) e no art. 71, estabelece-se os requisitos para a regularização jurídica, com o registro dos parcelamentos para fins urbanos, anteriores a 19 de dezembro de 1979, data de aprovação da Lei 6.766/79.

Algumas condições asseguradas no PMCMV (art. 73) merecem ser consideradas não apenas nas regularizações, mas na implantação de novas ZEIS.

A Lei nº 11.977/2009 altera várias leis e decretos, merecendo destaque especial, o artigo 78, relativo à Lei nº 10.257/2001.

2.1.6 Lei nº. 9.636, de 15 de maio de 1998 e Lei nº. 11.481, de 31 de maio de 2007 (Regularização em imóveis da União)

A ocupação de interesse social em terras da União¹⁷ obedece a legislação específica: lei Federal nº.9.636/98, com as alterações introduzidas pela Lei nº. 11.481/07. Esta Lei corresponde à conversão da Medida Provisória nº 335, de 2006, dando nova redação a várias leis que dispõem sobre os bens da União e prevendo medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, regulamentando, também, o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

¹⁷ A análise tem por base MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU)/ MCidades, 2008. pp. 97 – 115.

O Ministério do Planejamento, através da Secretaria de Patrimônio da União, SPU, é o órgão responsável pelas ações de regularização.

Os bens da União constam **do Art. 20 da Constituição Federal:**

“TÍTULO III

Da Organização do Estado

CAPÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO II

DA UNIÃO

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005\)](#)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”.

.....

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 49. A lei disporá sobre o instituto da enfiteuse em imóveis urbanos, sendo facultada aos foreiros, no caso de sua extinção, a remição dos aforamentos mediante aquisição do domínio direto, na conformidade do que dispuserem os respectivos contratos.

§ 1º Quando não existir cláusula contratual, serão adotados os critérios e bases hoje vigentes na legislação especial dos imóveis da União.

§ 2º Os direitos dos atuais ocupantes inscritos ficam assegurados pela aplicação de outra modalidade de contrato.

§ 3º A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima.

§ 4º Remido o foro, o antigo titular do domínio direto deverá, no prazo de noventa dias, sob pena de responsabilidade, confiar à guarda do registro de imóveis competente toda a documentação a ele relativa.

Os bens da União compreendem¹⁸: “os terrenos de marinha e seus acrescidos, correspondendo a uma faixa de 33 metros contados a partir da linha de preamar média do ano de 1831; as margens dos rios federais; as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as ilhas oceânicas e costeiras, excluídas as que contenham a sede dos municípios; a faixa de 150 metros contados a partir das fronteiras nacionais; as terras indígenas; e as unidades de conservação ambiental. Pertencem também à União os imóveis desapropriados e adjudicados (transferidos à União em virtude da execução fiscal), além do patrimônio de órgãos federais extintos, como a Rede Ferroviária Federal, Departamento Nacional de Obras Contra a Seca, instituto do Açúcar e do Alcool e Instituto Brasileiro de Café, entre outros”.

Apresentamos a seguir os principais dispositivos relacionados com as ZEIS e a regularização fundiária integrantes da consolidação das leis¹⁹ n^{os} 9.636/98 e 11.481/07.

¹⁸ MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU)/ MCidades, 2008. p. 97 .

¹⁹ Para facilitar a leitura foram retirados os artigos constantes de leis modificadas por leis posteriores. Os grifos são de

“LEI Nº 9.636, DE 15 DE MAIO DE 1998.

Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I**DA REGULARIZAÇÃO E UTILIZAÇÃO ORDENADA**

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de **identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações** nesses imóveis, inclusive de **assentamentos informais de baixa renda**, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada. [\(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

.....

Art. 3º-A Caberá ao Poder Executivo organizar e manter **sistema unificado de informações** sobre os bens de que trata esta Lei, que conterà, além de outras informações relativas a cada imóvel: [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

I - a localização e a área; [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

II - a respectiva matrícula no registro de imóveis competente; [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

III - o tipo de uso; ([Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007](#))

IV - a indicação da pessoa física ou jurídica à qual, por qualquer instrumento, o imóvel tenha sido destinado; e ([Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007](#))

V - o valor atualizado, se disponível. ([Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007](#))

Parágrafo único. As informações do sistema de que trata o caput deste artigo deverão ser disponibilizadas na internet, sem prejuízo de outras formas de divulgação. ([Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007](#))

SEÇÃO I

Da Celebração de Convênios e Contratos

Art. 4º Os Estados, Municípios e a iniciativa privada, a juízo e a critério do Ministério da Fazenda, observadas as instruções que expedir sobre a matéria, poderão ser habilitados, mediante convênios ou contratos a serem celebrados com a SPU, para executar a **identificação, demarcação, cadastramento e fiscalização de áreas do patrimônio da União, assim como o planejamento e a execução do parcelamento e da urbanização de áreas vagas**, com base em projetos elaborados na forma da legislação pertinente.

§ 1º Na elaboração e execução dos projetos de que trata este artigo, **serão sempre respeitados a preservação e o livre acesso às praias marítimas, fluviais e lacustres e a outras áreas de uso comum do povo.**

§ 2º Como retribuição pelas obrigações assumidas, **os Estados, Municípios e a iniciativa privada farão jus a parte das receitas provenientes da:** [Decreto nº 3.725, de 10.1.2001](#)

.....
 II - venda do domínio útil ou pleno dos lotes resultantes dos projetos urbanísticos por eles executados.

.....
 Art. 5º **A demarcação de terras, o cadastramento e os loteamentos, realizados com base no disposto no art. 4º, somente terão validade depois de homologados pela SPU.**

.....

Seção II

Do Cadastramento

Art. 6º Para fins do disposto no art. 1º desta Lei, as terras da União **deverão ser cadastradas**, nos termos do regulamento. [\(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

§ 1º Nas áreas urbanas, em **imóveis possuídos por população carente ou de baixa renda para sua moradia**, onde não for possível individualizar as posses, poderá ser feita a demarcação da área a ser regularizada, cadastrando-se o assentamento, para posterior **outorga de título de forma individual ou coletiva**. [\(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

Art. 6º-A **No caso de cadastramento de ocupações para fins de moradia cujo ocupante seja considerado carente ou de baixa renda**, na forma do § 2º do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, a União poderá proceder à **regularização fundiária da área, utilizando, entre outros, os instrumentos previstos no art. 18, no inciso VI do art. 19 e nos arts. 22-A e 31 desta Lei**. [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

Seção II-A

Da Inscrição da Ocupação

[\(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

Art. 7º A inscrição de ocupação, a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, é **ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo**, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação. [\(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

§ 2º **A comprovação do efetivo aproveitamento será dispensada nos casos de assentamentos informais definidos pelo Município como área ou zona especial de interesse social**, nos termos do seu plano diretor ou outro instrumento legal que garanta a função social da área, exceto na faixa de fronteira ou quando se tratar de imóveis que estejam sob a administração do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

§ 7º Para efeito de **regularização das ocupações ocorridas até 27 de abril de 2006** nos registros cadastrais da Secretaria do Patrimônio da União, as transferências de posse na cadeia sucessória do imóvel serão anotadas no cadastro dos bens dominiais da União para o fim de cobrança de receitas patrimoniais dos respectivos responsáveis, não dependendo do prévio recolhimento do laudêmio. ([Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007](#))

Art. 8º Na realização do cadastramento ou recadastramento de ocupantes, serão observados os procedimentos previstos no [art. 128 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946](#), com as alterações desta Lei.

Art. 9º **É vedada a inscrição de ocupações que:**

I - ocorrerem após 27 de abril de 2006; ([Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007](#))

II - estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e **de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social** ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei. ([Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007](#))

SEÇÃO III

Da Fiscalização e Conservação

Art. 11. **Caberá à SPU** a incumbência de fiscalizar e zelar para que sejam mantidas a destinação e o interesse público, o uso e a integridade física dos imóveis pertencentes ao patrimônio da União, podendo, para tanto, por intermédio de seus técnicos credenciados, embargar serviços e obras, aplicar multas e demais sanções previstas em lei e, ainda, requisitar força policial federal e solicitar o necessário auxílio de força pública estadual.

§ 4º **Constitui obrigação do Poder Público** federal, estadual e **municipal**, observada a legislação específica vigente, zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e de uso comum do povo, independentemente da celebração de convênio para esse fim.

SEÇÃO IV

Do Aforamento

Art. 12. Observadas as condições previstas no § 1º do art. 23 e resguardadas as situações previstas no inciso [I do art. 5º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987](#), **os imóveis dominiais da União, situados em zonas sujeitas ao regime enfiteútico, poderão ser aforados, mediante leilão ou concorrência pública**, respeitado, como preço mínimo, o valor de mercado do respectivo domínio útil, estabelecido em avaliação de precisão, realizada, especificamente para esse fim, pela SPU ou, sempre que necessário, pela Caixa Econômica Federal, com validade de seis meses a contar da data de sua publicação.

.....

Art. 13. Na concessão do aforamento será dada preferência a quem, comprovadamente, em 15 de fevereiro de 1997, já ocupava o imóvel há mais de um ano e esteja, até a data da formalização do contrato de alienação do domínio útil, regularmente inscrito como ocupante e em dia com suas obrigações junto à SPU. [Decreto nº 3.725, de 10.1.2001](#)

.....

SEÇÃO V

Dos Direitos dos Ocupantes Regularmente Inscritos até 5 de Outubro de 1988

Art. 17. Os ocupantes regularmente inscritos até 5 de outubro de 1988, que não exercerem a preferência de que trata o art. 13, terão os seus direitos e obrigações assegurados mediante a celebração de contratos de cessão de uso onerosa, por prazo indeterminado. [Decreto nº 3.725, de 10.1.2001](#)

§ 1º A opção pela celebração do contrato de cessão de que trata este artigo deverá ser manifestada e formalizada, sob pena de decadência, observando-se os mesmos prazos previstos no art. 13 para exercício da preferência ao aforamento.

§ 2º Havendo interesse do serviço público, a União poderá, a qualquer tempo, revogar o contrato de cessão e reintegrar-se na posse do imóvel, após o decurso do prazo de noventa dias da notificação administrativa que para esse fim expedir, em cada caso, não sendo reconhecidos ao cessionário quaisquer direitos sobre o terreno ou a indenização por benfeitorias realizadas.

§ 3º A qualquer tempo, durante a vigência do contrato de cessão, poderá o cessionário pleitear novamente a preferência à aquisição, exceto na hipótese de haver sido declarado o interesse do serviço público, na forma do [art. 5º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987](#).

SEÇÃO VI**Da Cessão**

Art. 18. A critério do Poder Executivo **poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no [Decreto-Lei nº 9.760, de 1946](#), imóveis da União a: [Decreto nº 3.725, de 10.1.2001](#)**

.....

II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional. ([Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007](#))

§ 1º A cessão de que trata este artigo poderá ser realizada, ainda, sob o regime de **concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do caput deste artigo. ([Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007](#))**

§ 2º O espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes, da plataforma continental e de outros bens de domínio da União, insusceptíveis de transferência de direitos reais a terceiros, poderão ser **objeto de cessão de uso**, nos termos deste artigo, observadas as prescrições legais vigentes.

§ 3º A cessão será autorizada em ato do Presidente da República e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e conseqüente termo ou contrato.

§ 4º A competência para autorizar a cessão de que trata este artigo poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

.....

§ 6º **Fica dispensada de licitação** a cessão prevista no caput deste artigo relativa a: ([Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007](#))

I - bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou

entidades da administração pública; [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

II - bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública e cuja ocupação se tenha consolidado até 27 de abril de 2006. [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

.....

Art. 19. O ato autorizativo da cessão de que trata o artigo anterior poderá:

.....

VI - permitir a **cessão gratuita de direitos enfiteúticos relativos a frações de terrenos cedidos quando se tratar de regularização fundiária ou provisão habitacional para famílias carentes ou de baixa renda.** [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

.....

Art. 21. Quando o projeto envolver investimentos cujo retorno, justificadamente, não possa ocorrer dentro do prazo máximo de 20 (vinte) anos, a **cessão sob o regime de arrendamento** poderá ser realizada por prazo superior, observando-se, nesse caso, como prazo de vigência, o tempo seguramente necessário à viabilização econômico-financeira do empreendimento, não ultrapassando o período da possível renovação. [\(Redação dada pela Lei nº 11.314 de 2006\)](#)

SEÇÃO VII

Da Permissão de Uso

.....

Seção VIII

[\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

Da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

Art. 22-A. A concessão de uso especial para fins de moradia aplica-se às áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e será conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.** [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

§ 1º O direito de que trata o caput deste artigo não se aplica a imóveis funcionais. [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

§ 2º Os imóveis sob administração do Ministério da Defesa ou dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica são considerados de interesse da defesa nacional para efeito do disposto no inciso III do caput do art. 5º da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, sem prejuízo do estabelecido no § 1º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

CAPÍTULO II

DA ALIENAÇÃO

Art. 23. A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência.

§ 1º A alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.

§ 2º A competência para autorizar a alienação poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

SEÇÃO I

Da Venda

.....

Art. 26. Em se tratando de **projeto de caráter social para fins de moradia, a venda do domínio pleno ou útil** observará os critérios de habilitação e renda familiar fixados em regulamento, podendo o pagamento ser efetivado mediante um sinal de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do valor da avaliação, permitido o seu parcelamento em até 2 (duas) vezes e do saldo em até 300 (trezentas) prestações mensais e consecutivas, observando-se, como mínimo, a quantia correspondente a 30% (trinta por cento) do valor do salário mínimo vigente. [\(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

.....

§ 3º Nas vendas de que trata este artigo, aplicar-se-ão, no que couber, as condições previstas no art. 27 desta Lei, **não sendo exigido, a critério da administração, o pagamento de prêmio mensal de seguro nos projetos de assentamento de famílias carentes ou de baixa renda.** [\(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

.....

Art. 29. As condições de que tratam os arts. 12 a 16 e 17, § 3º, poderão, a critério da Administração, ser aplicadas, no que couber, na venda do domínio pleno de imóveis de propriedade da União situados em zonas não submetidas ao regime enfiteutico.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, **no caso de venda do domínio pleno de imóveis, os ocupantes de boa-fé de áreas da União para fins de moradia** não abrangidos pelo disposto no inciso I do § 6º do art. 18 desta Lei poderão ter **preferência na aquisição dos imóveis por eles ocupados, nas mesmas condições oferecidas pelo vencedor da licitação, observada a legislação urbanística local e outras disposições legais pertinentes.** [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

§ 2º A preferência de que trata o § 1º deste artigo aplica-se aos imóveis ocupados até 27 de abril de 2006, exigindo-se que o ocupante: [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

I - esteja regularmente inscrito e em dia com suas obrigações para com a Secretaria do Patrimônio da União; [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

II - ocupe continuamente o imóvel até a data da publicação do edital de licitação. [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

SEÇÃO II

Da Permuta

SEÇÃO III

Da Doação

Art. 31. Mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, **poderá ser autorizada a doação de bens imóveis de domínio da União**, observado o disposto no art. 23 desta Lei, a: [\(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

I - Estados, Distrito Federal, Municípios, fundações públicas e autarquias públicas federais, estaduais e municipais; [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

II - empresas públicas federais, estaduais e municipais; [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

III - fundos públicos nas transferências destinadas a realização de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social; [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

IV - sociedades de economia mista voltadas à execução de programas de provisão

habitacional ou de regularização fundiária de interesse social; ou [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

V - beneficiários, pessoas físicas ou jurídicas, de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, para cuja execução seja efetivada a doação. [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

§ 1º No ato autorizativo e no respectivo termo constarão a finalidade da doação e o prazo para seu cumprimento.

§ 2º O encargo de que trata o parágrafo anterior será permanente e resolutivo, revertendo automaticamente o imóvel à propriedade da União, independentemente de qualquer indenização por benfeitorias realizadas, se:

I - não for cumprida, dentro do prazo, a finalidade da doação;

II - cessarem as razões que justificaram a doação; ou

III - ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista.

.....

§ 3º **Nas hipóteses de que tratam os incisos I a IV do caput deste artigo, é vedada ao beneficiário a possibilidade de alienar o imóvel recebido em doação, exceto quando a finalidade for a execução, por parte do donatário, de projeto de assentamento de famílias carentes ou de baixa renda, na forma do art. 26 desta Lei, e desde que, no caso de alienação onerosa, o produto da venda seja destinado à instalação de infra-estrutura, equipamentos básicos ou de outras melhorias necessárias ao desenvolvimento do projeto. [\(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)**

§ 4º Na hipótese de que trata o inciso V do caput deste artigo: [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

I - não se aplica o disposto no § 2º deste artigo para o beneficiário pessoa física, devendo o contrato dispor sobre eventuais encargos e conter cláusula de inalienabilidade por um período de 5 (cinco) anos; e [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

II - a pessoa jurídica que receber o imóvel em doação só poderá utilizá-lo no âmbito do respectivo programa habitacional ou de regularização fundiária e deverá observar, nos contratos com os beneficiários finais, o requisito de inalienabilidade previsto no inciso I deste parágrafo. [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

§ 5º Nas hipóteses de que tratam os incisos III a V do caput deste artigo, o **beneficiário final pessoa física deve atender aos seguintes requisitos:**

[\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

I - possuir renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos;

[\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

II - não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [\(Incluído pela Lei nº](#)

[11.481, de 2007\)](#)

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

.....

Art. 33. Os arts. 3º, 5º e 6º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.3º.....

.....

§ 2º Os Cartórios de Notas e Registro de Imóveis, sob pena de responsabilidade dos seus respectivos titulares, não lavrarão nem registrarão escrituras relativas a bens imóveis de propriedade da União, ou que contenham, ainda que parcialmente, área de seu domínio:

I - sem certidão da Secretaria do Patrimônio da União - SPU que declare:

a) ter o interessado recolhido o laudêmio devido, nas transferências onerosas entre vivos;

b) estar o transmitente em dia com as demais obrigações junto ao Patrimônio da União; e

c) estar autorizada a transferência do imóvel, em virtude de não se encontrar em área de interesse do serviço público;

II - sem a observância das normas estabelecidas em regulamento.

§ 3º A SPU procederá ao cálculo do valor do laudêmio, mediante solicitação do interessado.

§ 4º Concluída a transmissão, o adquirente deverá requerer ao órgão local da SPU, no prazo máximo de sessenta dias, que providencie a transferência dos registros cadastrais para o seu nome, observando-se, no caso de imóvel aforado, o disposto no art. 116 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946.

§ 5º A não-observância do prazo estipulado no § 4º sujeitará o adquirente à multa

de 0,05% (cinco centésimos por cento), por mês ou fração, sobre o valor do terreno e benfeitorias nele existentes.

§ 6º É vedado o loteamento ou o desmembramento de áreas objeto de ocupação sem preferência ao aforamento, nos termos dos arts. 105 e 215 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, exceto quando:

- a) realizado pela própria União, em razão do interesse público;
- b) solicitado pelo próprio ocupante, comprovada a existência de benfeitoria suficiente para caracterizar, nos termos da legislação vigente, o aproveitamento efetivo e independente da parcela a ser desmembrada."

"Art. 5º Ressalvados os terrenos da União que, a critério do Poder Executivo, venham a ser considerados de interesse do serviço público, conceder-se-á o aforamento:

I - independentemente do pagamento do preço correspondente ao valor do domínio útil, nos casos previstos nos arts. 105 e 215 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946;

II - mediante leilão público ou concorrência, observado o disposto no art. 99 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946.

Parágrafo único. Considera-se de interesse do serviço público todo imóvel necessário ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção dos ecossistemas naturais e à defesa nacional, independentemente de se encontrar situado em zona declarada de interesse do serviço público, mediante portaria do Secretário do Patrimônio da União."

.....

Art. 34. A Caixa Econômica Federal representará a União na celebração dos contratos de que tratam os arts. 14 e 27, cabendo-lhe, ainda, administrá-los no tocante à venda do domínio útil ou pleno, efetuando a cobrança e o recebimento do produto da venda.

§ 1º Os contratos celebrados pela Caixa Econômica Federal, mediante instrumento particular, terão força de escritura pública.

§ 2º Em se tratando de aforamento, as obrigações enfiteúticas, inclusive a cobrança e o recebimento de foros e laudêmios, continuarão a ser administradas pela SPU.

.....

Art. 37. É instituído o **Programa de Administração Patrimonial Imobiliária da**

União - PROAP, destinado ao incentivo à regularização, administração, aforamento, alienação e fiscalização de bens imóveis de domínio da União, ao incremento das receitas patrimoniais, bem como à modernização e informatização dos métodos e processos inerentes à Secretaria do Patrimônio da União.

.....

Art. 41. Será observado como valor mínimo para efeito de aluguel, arrendamento, cessão de uso onerosa, foro e taxa de ocupação, aquele correspondente ao custo de processamento da respectiva cobrança.

Analisando a Lei nº. 9.636/98 verifica-se que, para regularizar os imóveis e cadastrar as ocupações nas terras da União foi criada a figura da “**ocupação**”, voltada para a situação temporária, fornecendo-se ao ocupante um título precário, enquanto se aguarda a regularização definitiva. A população de baixa renda é isenta de pagamento das taxas de ocupação.

Como instrumentos de regularização das terras da União são utilizados: CUEM, CDRU, direito de superfície, alienação e doação, além da enfiteuse (aforamento), utilizada especialmente na regularização das terras de marinha, por ser esta área considerada de segurança nacional ou de interesse estratégico.

Para a regularização de ocupações habitacionais de interesse social em áreas da União mediante a CUEM, deverá ser solicitada à SPU. Caso seja negado o pedido, pela SPU, ou, dentro de um ano, não haja resposta daquele órgão, o interessado deverá requerê-lo por via judicial.

A regularização administrativa deve ocorrer mediante a gestão compartilhada entre os poderes públicos envolvidos e a comunidade, como condição imprescindível para a aplicação dos recursos da União. Para isso, formalizam-se acordos de cooperação técnica ou convênios, que reforçam a articulação entre os órgãos públicos das diferentes esferas de governo e entre o poder público e a população, com vistas a garantir a sustentabilidade.

A Lei 11.481/07 propõe medidas facilitadoras da regularização de moradias e edificações de uso comercial de pequeno porte, conferindo tratamento diferencial às ZEIS. Não se restringe à apresentação de instrumentos jurídicos para a solução das questões fundiárias, mas estabelece medidas de gestão tais como: a adoção de providências visando a realização de levantamento dos imóveis da União que possam ser destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS; e a atribuição ao Poder Executivo da obrigação de organizar e manter sistema unificado de informações

sobre os bens da União, que será disponibilizado na Internet, contendo, além de outras informações relativas a cada imóvel: a localização e a área; a respectiva matrícula no registro de imóveis competente; o tipo de uso; a indicação da pessoa física ou jurídica à qual, por qualquer instrumento, o imóvel tenha sido destinado; e o valor atualizado, se disponível. Considera-se população de baixa renda como aquela cujo rendimento familiar corresponde a até cinco salários mínimos.

2.1.7 A Política Nacional de Habitação e a Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005 (SNHIS e FNHIS)

A Política Nacional de Habitação, elaborada em 2004 e submetida ao Conselho das Cidades no mesmo ano, obedece a princípios e diretrizes que visam garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna. Adota a concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, incorporando o direito a infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir assim o direito à cidade.

A Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: a Integração Urbana de Assentamentos Precários, a Provisão da Habitação e a Integração da Política de Habitação à Política de Desenvolvimento Urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação. Sua elaboração obedece a princípios e diretrizes que visam garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A Política Fundiária segundo a PNH, tem um papel estratégico na sua implantação, cabendo a ela estabelecer as bases das políticas urbanas no âmbito dos municípios capazes de viabilizar a realização de programas habitacionais. As ações relacionadas à regularização fundiária desdobram-se em ações de planejamento urbano e regulamentação do uso do solo, cabendo aos municípios as tarefas de definição de áreas para a produção de moradias; avaliação dos impactos socioambientais decorrentes da aplicação de instrumentos capazes de gerar a valorização de terras, controle e fiscalização da legislação urbanística e definição de mecanismos de controle social visando à execução da Política de acordo com suas diretrizes.

A **Política Fundiária** deve responder aos objetivos de urbanizar e reconhecer os direitos de posse dos moradores em assentamentos populares já existentes (nos termos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, MP2220 e legislação existente) que apresentem

condições ambientais, geotécnicas e de segurança, por meio da implementação de melhorias habitacionais e urbanísticas:

- garantindo os investimentos necessários para urbanização, eliminação de risco e erradicação de deficiências sanitárias e de infra-estrutura urbana em assentamentos precários e loteamentos irregulares;
- integrando a regularização urbanística, ambiental e jurídica do assentamento em um processo único e integrado;
- estimulando e apoiando os Municípios no desenvolvimento e aplicação de programas de regularização fundiária como componentes de suas políticas habitacionais e de planejamento territorial.

Para viabilizar a implementação da PNH são propostos um conjunto de instrumentos a serem criados: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação.

O **Sistema Nacional de Habitação**, considerado o principal instrumento da PNH, visa possibilitar o alcance dos princípios, objetivos e diretrizes da Política, suprir o vazio institucional e estabelecer as condições para se enfrentar o déficit habitacional, por meio de ações integradas e articuladas nos três níveis de governo, com a participação dos Conselhos das Cidades, Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e municipais. Toma-se como pressuposto de que a questão da moradia só será enfrentada de modo coeso a partir de um sistema articulado nos três níveis de governo. Na estruturação do Sistema Nacional de Habitação, os três níveis de governo devem observar os princípios universais e abrangentes que regem a PNH, com destaque para as seguintes premissas:

- universalizar o acesso à moradia digna;
- promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;
- fortalecer o papel do Estado na gestão da PNH e na regulação dos agentes privados; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes;
- democratizar o acesso a terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;
- ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e
- incentivar a geração de empregos e renda, dinamizando a economia.

Conforme a PNH o Sistema Nacional de Habitação é constituído de dois subsistemas:

Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado. Esta proposta considera que o enfrentamento das necessidades habitacionais requer a combinação de ações que ampliem as ofertas do mercado privado para a classe média baixa e, ao mesmo tempo, de iniciativas de promoção pública que atendam às demandas por habitação dos segmentos populacionais mais carentes, especialmente na faixa inferior a 3 salários mínimos.

No âmbito da **Integração Urbana de Assentamentos Precários**, ação diretamente relacionada as ZEIS, o PNH estabelece que deverão ser contempladas as seguintes linhas programáticas de atuação, de acordo com necessidades e carências específicas das tipologias de assentamentos precários.

- Desenvolvimento institucional

Ação de apoio à modernização institucional dos Estados, Distrito Federal e Municípios, objetivando o fortalecimento da capacidade institucional, técnica e administrativa para que possam atuar na solução dos problemas habitacionais urbanos de famílias residentes em assentamentos precários e na prevenção do surgimento de novos assentamentos inadequados à moradia.

- Urbanização integrada

Programa e ações de melhoria das condições de habitabilidade de populações residentes em assentamentos precários, reduzindo os riscos sócio-ambientais mediante a urbanização e regularização fundiária desses assentamentos, integrando-os ao tecido urbano da cidade. Poderá contemplar intervenções necessárias à segurança, à salubridade e habitabilidade da população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou relocação, por intermédio da implementação integrada de todas modalidades de intervenção e/ou de forma progressiva, considerando as características tipológicas de assentamentos precários:

- favelas e assemelhados: projetos de planejamento e implantação de intervenções integrais ou progressivas de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental, regularização fundiária, recuperação e/ou relocação de unidades habitacionais, metodologias participativas, trabalho e equipamento social, regulação urbana pós-ocupação;
- prevenção e intervenção em áreas de risco: plano de gestão de risco e intervenções pontuais (proteção, contenção e estabilização do solo);
- loteamentos irregulares: regularização fundiária; recuperação ou melhorias de unidades habitacionais (instalações hidráulico-sanitárias domiciliares, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial,

pavimentação e obras viárias, ligações domiciliares de energia elétrica/iluminação pública e recuperação ambiental).

- Intervenção em cortiços

A diversidade das áreas de cortiço e as especificidades das famílias moradoras demandam um conjunto de programas e ações de atendimento habitacional, tais como: melhoria habitacional, regularização e reabilitação urbana, especialmente das zonas encortiçadas centrais das cidades. Portanto, essa ação deve ser integrada aos programas que atendem a reabilitação de áreas urbanas centrais.

- Melhoria habitacional

Articulação entre o financiamento a pessoas físicas para aquisição de material de construção e as intervenções de urbanização de áreas ou de implantação de lotes urbanizados realizadas pelo poder público municipal, acompanhadas de assistência técnica e capacitação.

- Regularização fundiária

Programa de apoio, complementação e suplementação da ação dos governos municipais à regularização fundiária sustentável em áreas urbanas ocupadas por assentamentos precários e intervenção mais direta nos casos em que os assentamentos a serem regularizados estejam situados em terras de propriedade da União.

Nesta proposta se observa claramente que a intervenção em cortiços se distingue das demais situações enquadradas como ZEIS, pelo PDDU 2008 de Salvador, inclusive por requerem parâmetros relacionados à edificação e não à urbanização.

O PNH define como prioridade os investimentos em áreas onde exista controle do preço e de valorização, entre estas as ZEIS e indica a necessidade de se definir modelos de ocupação de assentamentos precários que garantam, entre outras, as condições básicas de acessibilidade e de melhorias no transporte público como condição de acesso às funções urbanas e, ainda, melhorias na urbanidade do local como forma de incentivar a não geração de viagens. Destacando como o princípio maior que une essas duas políticas é a viabilização do acesso à moradia em áreas nas quais a infra-estrutura urbana já está instalada. Esse movimento vai no sentido de conter a expansão urbana e aumentar sua densidade, promover a diversidade de uso, potencializar o funcionamento dos equipamentos e infra-estruturas e racionalizar os deslocamentos cotidianos.

Em síntese, a PNH estabelece o arcabouço conceitual, estrutura as ações no campo da habitação, indica os componentes que estruturam a política e relaciona os agentes que

atuarão na implementação da política.

Em 2005 foi sancionada a **Lei nº 11.124/2005** que “dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e cria o Conselho Gestor do FNHIS, institucionalizando as propostas elaboradas no âmbito da Política Nacional de Habitação – PNH, referentes à Habitação de Interesse Social”

O **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS** centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, voltados para o atendimento da população de baixa renda, especialmente a que se encontra limitada a rendimentos de até 3 salários mínimos e que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país.

O SNHIS é organizado a partir de uma estrutura institucional, composta por uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades, além do Conselho Gestor do FNHIS, por agentes financeiros e por órgãos e agentes descentralizados. Essa estrutura deverá funcionar de forma articulada e com funções complementares e deve observar as seguintes diretrizes (art. 4º, II):

- “a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;
- b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;
- c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;
- d) sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;
- e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia;
- f) incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;
- g) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e
- h) estabelecimento de mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea “a” deste inciso”.

O Art. 6º estabelece que os recursos do SNHIS são compostos pelo:

I – Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo;

II – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador;

III – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS;

IV – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS”.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instituído pela Lei 11.124/05 é elemento essencial do SNHIS, com o objetivo de centralizar os recursos orçamentários dos programas de destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

O FNHIS é um fundo contábil, com aplicação definida pelo artigo 11 da seção III e deve submeter-se em áreas urbanas à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor:

I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS”.

As aplicações dos recursos do FNHIS deverão ser revistas e definidas, a cada ano, pelo Conselho Gestor do Fundo – CGFNHIS, instituído pela Lei 11.124/05.

O Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS), integrante da estrutura do Ministério das

Cidades, é um órgão de caráter deliberativo, composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil. A ele cabe competências, específicas, direcionadas ao controle social do FNHIS, conforme o artigo 15 da seção II:

I. Estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observados a PNH, a Lei n.º 11.124/2005, o Plano Nacional de Habitação e as diretrizes do Conselho das Cidades;

II. Aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;

III. Deliberar sobre as contas do FNHIS;

IV. Dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência;

V. Aprovar seu regimento interno”.

O Artigo 12 da Lei 11.124/05 estabelece que, para acessar os recursos do FNHIS, estados, Distrito Federal e municípios deverão cumprir os seguintes requisitos:

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;

IV – firmar termo de adesão ao SNHIS;

V – elaborar relatórios de gestão; e

VI – observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS de que trata os arts. 11 e 23 desta Lei”.

2.1.8 Legislação Ambiental

Uma das principais características da urbanização intensa no Brasil ao longo das últimas décadas tem sido a ocupação crescente em áreas ambientalmente frágeis, que oferecem

risco à vida humana ou risco ambiental, tais como as áreas *non aedificandi*, as de preservação permanente, as de mananciais, e outras que contêm valores ambientais.

Segundo PRESTES²⁰, independentemente das causas desta ocupação “(...) não podemos perder de vista que (a) historicamente as cidades não destinaram áreas para a população de baixa renda seja por falta de previsão, seja pela falta de um mercado que produzisse habitação popular regular que pudesse ser adquirida por grande parcela da população, (b) que as áreas de preservação permanente foram sendo ocupadas com a conivência do Poder Público, (c) que muitos locais já estavam ocupados antes de se tornarem legalmente APPs e (d) que a ineficácia das normas ambientais contribui para o descontrole atual que leva milhões de brasileiros a morar na ilegalidade, colocando em contraposição o direito à moradia com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como se fossem antagônicos e não interdependentes. O meio ambiente no espaço urbano pressupõe a presença do homem”. “O espaço construído não prepondera sobre o meio ambiente natural, porém é parte integrante de um mesmo contexto”.

Acresce que as mudanças provocadas pelo crescimento rápido das cidades não se fizeram acompanhar por uma base jurídica adequada. A legislação ambiental, desde as primeiras leis elaboradas no século XX, fragmentava-se em vários diplomas que tratavam da proteção de componentes do meio ambiente natural (ar, água, fauna e flora), com uma visão setorial e desconsiderando o ambiente “artificial” ou construído que, inevitavelmente, requeria adequações para o uso do meio ambiente natural. Só nos anos 80 aprova-se uma lei dispendo sobre a política ambiental. Enquanto isto, a realidade urbana rapidamente se transformava à margem da legislação.

Com a Constituição Federal de 1988 firma-se um conjunto de direitos coletivos interrelacionados, com destaque para o “direito social de moradia” (Art. 6º) e “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, **bem de uso comum do povo**²¹ e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Art. 225).

Colocam-se assim, na visão de muitos, o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico em posições antagônicas. Ressaltando que se trata de um falso conflito, FERNANDES²²,

²⁰ PRESTES, Vanêska Buzelato. A concessão especial para fins de moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade – da Constitucionalidade da Medida Provisória nº 2.220 de 04 de setembro de 2001. In: ALFONSIN, Bettânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. Direito à moradia e segurança de posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 232.

²¹ Grifo nosso.

²² FERNANDES, Edésio. Preservação Ambiental ou Moradia? Um Falso Conflito. In: ALFONSIN, Bettânia; FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte, Del Rey, p.

afirma que “(...) os dois são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o **princípio da função socioambiental das cidades**. O desafio, então, é compatibilizar esses dois valores e direitos, o que somente pode ser feito através da construção não de cenários ideais, certamente não de cenários inadmissíveis, mas de cenários possíveis”²³. “A grande novidade da ordem jurídica brasileira, mas que ainda não foi totalmente compreendida, é que onde valores constitucionais forem incompatíveis e um tiver que prevalecer sobre o outro, medidas concretas tem que ser tomadas para mitigar ou compensar o valor afetado. É esse o espírito da mencionada MP n. 2.220/2001: se o direito de moradia dos ocupantes de assentamentos informais em terras públicas não puder ser exercido no mesmo local, devido a razões ambientais, o direito de moradia continua prevalecendo, devendo ser exercido em outro local”. Não faltam exemplos, segundo o autor, de experiências bem sucedidas de conciliação entre preservação ambiental e moradias, entre os quais, a de São Bernardo do Campo, com seus “Bairros Ecológicos”, às margens da Represa Billings.

As leis²⁴ que serão analisadas a seguir são leis gerais, não se voltando exclusivamente para as ZEIS e regularização fundiário-urbanística. Complementam a análise as resoluções do CONAMA que incidem diretamente sobre novos empreendimentos de HIS e sobre a regularização de assentamentos informais.

2.1.8.1 Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal)

Esta lei vem substituir o antigo Código Florestal, Decreto federal nº. 23.793, de 23.01.1934.

Tratando-se de uma lei que vai completar 45 anos, elaborada antes da CF/88, tal como ocorreu com a Lei nº 6.766, vem sofrendo sucessivas modificações, cuja versão consolidada é a que apresentaremos a seguir²⁵.

Destacam-se pelas interfaces com as ZEIS e a regularização os seguintes dispositivos:

²³ FERNANDES, opus cit. Grifo nosso.

²⁴ As partes grifadas, tanto nas leis como nas resoluções, são de nossa autoria.

²⁵ Grifos nossos.

Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965

Institui o novo Código Florestal

Art. 1º As **florestas** existentes no território nacional e **as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País**, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

§ 1º As ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação são consideradas **uso nocivo da propriedade**, aplicando-se, para o caso, o procedimento sumário previsto no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil. ([Renumerado do parágrafo único pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001](#))

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por: ([Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001](#)) ([Vide Decreto nº 5.975, de 2006](#))

.....

II - **área de preservação permanente**: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; ([Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001](#))

.....

IV - **utilidade pública**: ([Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001](#))

a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; ([Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001](#))

b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia e aos serviços de telecomunicações e de radiodifusão; ([Redação dada pela Lei nº 11.934, de 2009](#))

c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA; ([Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001](#))

V - **interesse social**: ([Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001](#))

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de

invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

.....
c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

Art. 2º **Consideram-se de preservação permanente**, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; [\(Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a

vegetação. ([Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989](#))

Parágrafo único. No caso de **áreas urbanas**, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, **observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo**, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. ([Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989](#))

Art. 3º Consideram-se, ainda, de **preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público**, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a) a atenuar a erosão das terras;
- b) a fixar as dunas;
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

.....

Art. 4º **A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.** ([Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001](#))

§ 1º **A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.** ([Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001](#))

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas "c" e "f" do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

.....

§ 7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

Art. 7º **Qualquer árvore poderá ser declarada imune de corte**, mediante ato do Poder Público, por motivo de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta-sementes.

.....

Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#) [\(Regulamento\)](#)

.....

III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras

formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

.....

§ 2º **A vegetação da reserva legal não pode ser suprimida**, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3º deste artigo, sem prejuízo das demais legislações específicas. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 4º A **localização da reserva legal** deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade, e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

I - o plano de bacia hidrográfica; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

II - o **plano diretor municipal**; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

III - o zoneamento ecológico-econômico; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

IV - outras categorias de zoneamento ambiental; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

V - a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 5º O Poder Executivo, se for indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, poderá: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

.....

II - ampliar as áreas de reserva legal, em até cinquenta por cento dos índices previstos neste Código, em todo o território nacional. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 6º Será admitido, pelo órgão ambiental competente, o cômputo das áreas

relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal, desde que não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação nativa em área de preservação permanente e reserva legal exceder a: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

.....

§ 7º O regime de uso da área de preservação permanente não se altera na hipótese prevista no § 6º. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 8º A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 9º A averbação da reserva legal da pequena propriedade ou posse rural familiar é gratuita, devendo o Poder Público prestar apoio técnico e jurídico, quando necessário. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 10. Na posse, a reserva legal é assegurada por Termo de Ajustamento de Conduta, firmado pelo possuidor com o órgão ambiental estadual ou federal competente, com força de título executivo e contendo, no mínimo, a localização da reserva legal, as suas características ecológicas básicas e a proibição de supressão de sua vegetação, aplicando-se, no que couber, as mesmas disposições previstas neste Código para a propriedade rural. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

§ 11. Poderá ser instituída reserva legal em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, respeitado o percentual legal em relação a cada imóvel, mediante a aprovação do órgão ambiental estadual competente e as devidas averbações referentes a todos os imóveis envolvidos. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001\)](#)

.....

Art. 19. A exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de prévia aprovação pelo órgão estadual competente do **Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA**, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme. [\(Redação dada pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#) [\(Regulamento\)](#)

§ 1º Compete ao Ibama a aprovação de que trata o **caput** deste artigo: [\(Redação dada pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

I - nas florestas públicas de domínio da União; [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

II - nas unidades de conservação criadas pela União; [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

III - nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

§ 2º **Compete ao órgão ambiental municipal** a aprovação de que trata o **caput** deste artigo: [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

I - nas florestas públicas de domínio do Município; [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

II - nas unidades de conservação criadas pelo Município; [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

III - nos casos que lhe forem delegados por convênio ou outro instrumento admissível, ouvidos, quando couber, os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal. [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

§ 3º No caso de reposição florestal, deverão ser priorizados projetos que contemplem a utilização de espécies nativas. [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

.....
Art. 22. A União, diretamente, através do órgão executivo específico, ou em **convênio com os Estados e Municípios, fiscalizará a aplicação das normas deste Código**, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis. [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)

Parágrafo único. **Nas áreas urbanas, a que se refere o parágrafo único do art. 2º desta Lei, a fiscalização é da competência dos municípios, atuando a União supletivamente.** [\(Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)

Art. 23. A fiscalização e a guarda das florestas pelos serviços especializados não excluem a ação da autoridade policial por iniciativa própria.

Art. 24. Os funcionários florestais, no exercício de suas funções, são equiparados aos agentes de segurança pública, sendo-lhes assegurado o porte de armas”.

Analisando-se a Lei nº. 4.771/65 e suas alterações destacam-se os seguintes dispositivos:

- Estabelecimento de classificação das APPs em: APPs declaradas pelo simples efeito desta lei (art. 2º) e APPs que requerem declaração em lei específica (art. 3º);
- Definição de conceitos, em especial o de APP (art. 1º., §2º, II);
- Critérios para a supressão de vegetação em APPs (art. 4º);
- Possibilidade de declaração de qualquer árvore como imune ao corte (art. 7º);
- Diálogo com os planos diretores, ao estabelecer que a localização de reserva legal que não pode ser suprimida nas florestas e outras formas de vegetação nativa é prerrogativa deste instrumento de política urbana (art.16, §4º, II). Considerou-se que estes planos, não abrangem exclusivamente à área urbana, mas contemplam todo o Município;
- Apresentação de medidas para consolidar o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), compartilhando-se competências e atribuições, entre as quais: a aprovação de exploração de florestas e formações sucessoras (art. 19, §2º), inclusive nas Unidades de Conservação (UC) criadas pelo próprio Município; o compartilhamento da fiscalização desta lei com os Estados e Municípios (art. 22); sendo que no caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas a fiscalização é municipal, atuando a União supletivamente (art. 22, parágrafo único).

2.1.8.2 Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente e Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA)

Fundamentada em uma Constituição extinta, a lei sofreu sucessivas alterações, inclusive para adequar-se à CF/88, mediante as Leis nºs 7.804/89 e 8.028, de 1990. Observe-se que a institucionalização de uma política específica para o meio ambiente, bem como a constituição de um sistema composto por todos os entes federados para o planejamento e gestão ambiental, consegue-se aprovar mais facilmente do que as propostas correspondentes para a política urbana, regulamentando as disposições constitucionais. Apresentamos a seguir, consolidação²⁶ da Lei nº 6.938/81, nos aspectos de interesse para as ZEIS e a regularização fundiária.

²⁶ Grifos nossos.

“Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências.

“Art. 1º - Esta lei, com fundamento nos [incisos VI e VII do art. 23](#) e no [art. 235 da Constituição](#), estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. [\(Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990\)](#)

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

.....
VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. ([Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989](#))

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art. 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único - As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o **Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA**, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

II - **órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)**

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VI - **Órgãos Locais**: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; ([Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989](#))

§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaboram normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

Art. 8º **Compete ao CONAMA:** (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

III - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA; ([Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989](#)) ([Vide Lei nº 11.941, de 2009](#))

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; ([VETADO](#));

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; ([Redação dada pela Vide Lei nº 7.804, de 1989](#))

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama. ([Incluído pela Lei nº 8.028, de 1990](#))

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental; (Regulamento)

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder

Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; ([Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989](#))

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

.....

Destacam-se entre as disposições desta lei:

- Por ter sido o meio ambiente considerado como patrimônio público a ser assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo (art. 2º., I), faculta-se a qualquer cidadão, mover ação popular em sua defesa;
- A obrigatoriedade de recuperação de áreas degradadas (art. 2º., VIII) e a proteção daquelas ameaçadas de degradação (art. 2º., IX) e a definição da figura do poluidor(art. 3º., IV);
- O estabelecimento de definições claras, em especial a poluição, pela abrangência dos aspectos compreendidos, em especial, a degradação da qualidade ambiental, capaz de criar condições adversas às atividades sociais e econômicas (art. 3º, III, b);
- A instituição do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), ao qual os municípios se integram como órgãos locais, permitindo a estes federados a criação de espaços territoriais protegidos, a elaboração de normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, respeitados os que forem estabelecidos pelo CONAMA, bem como o controle e fiscalização das atividades (art.6º.)
- A constituição de um órgão com a participação da sociedade civil, o CONAMA,

com funções normativas (art. 6º, II) e competências amplas (art. 8º).

- O estabelecimento de instrumentos diversificados para a implementação da política ambiental, aí incluídos os destinados a conferir transparência às ações governamentais.(art. 9º).

Ressalte-se que o PDDU/2007, Lei nº 7.400/08 criou o Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM) de forma a integrar-se ao SISNAMA, conforme explicitado no item 2.3.3. deste relatório.

2.1.8.3 Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC)

Respalhada em uma visão sistêmica, a União estabeleceu o Sistema Nacional e Unidades de Conservação, abrangendo um conjunto de áreas com graus diferenciados de proteção em todo o território nacional, que apresentamos a seguir, destacando os aspectos relacionados com as ZEIS e a regularização fundiária.

Lei no 9.985, de 18 de Julho de 2000

Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

V - preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da

manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;

VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

XVIII - zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade; e

CAPÍTULO II

DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

DA NATUREZA – SNUC

Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;

III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos

e monitoramento ambiental;

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

I - assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente;

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;

VII - permitam o uso das unidades de conservação para a conservação *in situ* de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres;

VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no

desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

XI - garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;

XII - busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e

XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.

Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

II - Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação. [\(Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007\)](#)

Parágrafo único. Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

CAPÍTULO III

DAS CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois

grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Estação Ecológica;

II - Reserva Biológica;

III - Parque Nacional;

IV - Monumento Natural;

V - Refúgio de Vida Silvestre.

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Área de Proteção Ambiental;

II - Área de Relevante Interesse Ecológico;

III - Floresta Nacional;

IV - Reserva Extrativista;

V - Reserva de Fauna;

VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e

VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

CAPÍTULO IV
DA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.[\(Regulamento\)](#)

§ 1º [\(VETADO\)](#)

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

.....

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

Art. 44. As ilhas oceânicas e costeiras destinam-se prioritariamente à proteção da natureza e sua destinação para fins diversos deve ser precedida de autorização do órgão ambiental competente.

Parágrafo único. Estão dispensados da autorização citada no *caput* os órgãos que se utilizam das citadas ilhas por força de dispositivos legais ou quando decorrente de compromissos legais assumidos.

.....

Art. 46. A instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana em geral, em unidades de conservação onde estes equipamentos são admitidos depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e outras exigências legais.

Parágrafo único. Esta mesma condição se aplica à zona de amortecimento das unidades do Grupo de Proteção Integral, bem como às áreas de propriedade privada inseridas nos limites dessas unidades e ainda não indenizadas.

Art. 49. A área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais.

Parágrafo único. A zona de amortecimento das unidades de conservação de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana.

Analisando esta lei verifica-se que ela traz um modelo de áreas protegidas, constituído pelas Unidades de Conservação de Proteção Integral, com critérios para enquadramento, que dificilmente ainda se encontram nas áreas urbanas das grandes cidades.

Quanto à categoria de Uso Sustentável, as APAs já compõem o Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural proposto no PDDU/07, Lei nº. 7.400/2008, tendo sido lançado no Mapa 07.

2.1.8.4 Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006 (Intervenção ou supressão de vegetação em APPs)

Esta Resolução do CONAMA²⁷ disciplina a intervenção ou supressão de vegetação em APPs onde se pretende implantar a regularização fundiária, conforme as disposições seguintes.

Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006

Em atendimento a Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela MP 2.166/2001, Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 1º Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações

²⁷ Grifos nossos

consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.

.....

Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no **Plano Diretor**, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

.....

II - **interesse social**:

.....

c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;

.....

Art. 3º A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:

I - a inexistência de alternativa técnica e locacional as obras, planos, atividades ou projetos propostos;

II - atendimento as condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;

III - averbação da Área de Reserva Legal; e

IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Art. 4º Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.

§ 1º A intervenção ou supressão de vegetação em APP de que trata o *caput* deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com **anuência prévia**, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de **autorização do órgão ambiental municipal**, desde que o município

possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico.

.....

Art. 5º O órgão ambiental competente estabelecerá, previamente a emissão da autorização para a intervenção ou supressão de vegetação em APP, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas no § 4º, do art. 4º, da Lei no 4.771, de 1965, que deverão ser adotadas pelo requerente.

§ 1º Para os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas neste artigo, serão definidas no âmbito do referido processo de licenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do cumprimento das disposições do art. 36, da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.

§ 2º As medidas de caráter compensatório de que trata este artigo consistem na efetiva recuperação ou recomposição de APP e deverão ocorrer na mesma sub-bacia hidrográfica, e prioritariamente:

I - na área de influência do empreendimento, ou

II - nas cabeceiras dos rios.

Art. 6º Independe de autorização do poder público o plantio de espécies nativas com a finalidade de recuperação de APP, respeitadas as obrigações anteriormente acordadas, se existentes, e as normas e requisitos técnicos aplicáveis.

.....

Seção IV

Da Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana

Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:

I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;

II - ocupações localizadas em área urbana declarada como **Zona Especial de Interesse Social - ZEIS** no Plano Diretor ou outra legislação municipal;

III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:

a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;

b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;

IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:

a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea "a", do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 m para cursos de água de até 50 m de largura e faixas mínimas de 50 m para os demais;

b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;

c) em restingas, conforme alínea "a" do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 m a partir da linha de preamar máxima;

V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001;

VI - apresentação pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, entre outros:

a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas;

b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área;

c) especificação dos sistemas de infra-estrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos;

d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas "a" e "c" do inciso IV deste artigo;

e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco;

f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução;

g) **comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores;**

h) **garantia de acesso livre e gratuito pela população as praias e aos corpos de água;** e

i) **realização de audiência pública.**

§ 1º O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente poderá reduzir as restrições dispostas na alínea "a", do inciso IV20, deste artigo em função das características da ocupação, de acordo com normas definidos pelo conselho ambiental competente, estabelecendo critérios específicos, observadas as necessidades de melhorias ambientais para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

§ 2º **E vedada a regularização de ocupações que, no Plano de Regularização Fundiária Sustentável, sejam identificadas como localizadas em áreas consideradas de risco de inundações, corrida de lama e de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco.**

§ 3º **As áreas objeto do Plano de Regularização Fundiária Sustentável devem estar previstas na legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo como Zonas Especiais de Interesse Social, tendo regime urbanístico específico para habitação popular, nos termos do disposto na Lei no 10.257, de 2001.**

§ 4º **O Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental.**

§ 5º No Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve ser assegurada a não ocupação de APP remanescentes.

Seção VI

Das Disposições Finais

Art. 12. Nas hipóteses em que o licenciamento depender de EIA/RIMA, o

empreendedor apresentara, até 31 de março de cada ano, relatório anual detalhado, com a delimitação georreferenciadas das APP, subscrito pelo administrador principal, com comprovação do cumprimento das obrigações estabelecidas em cada licença ou autorização expedida.

Art. 13. As autorizações de intervenção ou supressão de vegetação em APP ainda não executadas deverão ser regularizadas junto ao órgão ambiental competente, nos termos desta Resolução.

Art. 14. O não-cumprimento ao disposto nesta Resolução sujeitara os infratores, dentre outras, as penalidades e sanções, respectivamente, previstas na Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e no Decreto no 3.179, de 21 de setembro de 1999.

Art. 15. **O órgão licenciador deverá cadastrar no Sistema Nacional de Informação de Meio Ambiente - SINIMA as informações sobre licenças concedidas para as obras, planos e atividades enquadradas como de utilidade pública ou de interesse social.**

Analisando o conteúdo desta Resolução do CONAMA observa-se que ela detalha minuciosamente a questão da regularização fundiária em APPs, merecendo destaque:

- As intervenções e supressão de vegetação em APPs são concedidas mediante autorização e não licença, ou seja, não se reconhece direito ao proponente, ocorrendo apenas uma liberalidade do Poder Público ao autorizá-las;
- São definidos os casos de interesse social para fins de regularização fundiária (art.2º, II, c) e os condicionantes (art. 3º) para a autorização, que é obtida mediante processo administrativo (art. 4º);
- A concessão da autorização pode requerer anuência prévia do órgão ambiental estadual (art. 4º, §1º), ou, atendidos determinados requisitos, ser concedida pela autoridade municipal (art. 4º, §2º);
- É condição prévia à autorização para a intervenção ou supressão de vegetação em APPs, a adoção de medidas ecológicas e compensatórias (art.5º, e §§1º e 2º);
- A Seção V da Resolução trata exclusivamente da Regularização Fundiária Sustentável: define requisitos e condições (art. 9º); exige a elaboração de um Plano de Regularização Fundiária Sustentável, definindo seus componentes (art. 9º,VI); exige a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano ambiental (art. 9º, VI, g); determina a realização de audiência Pública (art. 9º, VI, j); veda a regularização em áreas de risco identificadas no mencionado

plano (art. 9º, §2º); exige que a área seja definida como ZEIS, possuindo regime próprio para o ordenamento do uso e ocupação do solo, voltado para a habitação popular (art.9º, §3º); exige que o Plano de Regularização fundiária Sustentável preveja que não seja ocupada a área remanescente da APP (art. 9º, §5º).

- O órgão licenciador deverá cadastrar no Sistema Nacional de Informação de Meio Ambiente - SINIMA as informações sobre licenças concedidas para as obras, planos e atividades enquadradas como de utilidade pública ou de interesse social (art.15).

2.1.8.5 Resolução no. 412, de 13 de maio de 2009 (critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novas Habitações de Interesse Social)

Visando simplificar e agilizar o licenciamento de empreendimentos destinados à construção de HIS, esta Resolução²⁸ do CONAMA contém os dispositivos apresentados a seguir.

Resolução nº. 412, de 13 de maio de 2009

Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de Habitações de Interesse Social.

Art. 1º Fica estabelecido que os procedimentos de licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social com pequeno potencial de impacto ambiental em área urbana ou de expansão urbana, nos termos da legislação em vigor, sejam realizados de modo simplificado, de acordo com os critérios e diretrizes definidos nesta Resolução.

Parágrafo único. **Os procedimentos referidos no caput poderão ser aplicados aos empreendimentos de parcelamento de solo com área de até 100 (cem) ha destinados a habitações de interesse social, considerando inclusive áreas contíguas.**

Art. 2º O órgão ambiental competente deverá instituir critérios técnicos objetivos de enquadramento no procedimento simplificado, no prazo de até 30 dias a partir da data de publicação desta resolução.

²⁸ Grifos nossos.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente definirá o enquadramento do empreendimento no procedimento de licenciamento ambiental simplificado, mediante decisão fundamentada em parecer técnico, atendidos os requisitos da legislação vigente, em especial da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Art. 3º Os procedimentos estabelecidos nesta resolução aplicam-se ao licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social, podendo ser adotados os processos de licenciamento já disciplinados pelos estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal em normas específicas, considerando os aspectos ambientais locais, naquilo que não contrariem o disposto nesta Resolução.

Art. 4º Para efeito desta Resolução são adotados os seguintes conceitos:

I - Empreendimentos Destinados à Construção de Habitações de Interesse Social: Conjuntos habitacionais destinados à moradia de população de baixa renda, assim considerada pela legislação em vigor;

II - Relatório Ambiental Simplificado (RAS): estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação e operação de novos empreendimentos habitacionais, incluindo as atividades de infraestrutura de saneamento básico, viária e energia, apresentados como subsídio para a concessão da licença requerida, que conterá, dentre outras, as informações relativas ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, de mitigação e de compensação; e

III - Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais: documento que apresenta, detalhadamente, todas as medidas mitigadoras e compensatórias e os programas ambientais propostos no RAS.

Art. 5º **O licenciamento ambiental de novos empreendimentos habitacionais de interesse social, de pequeno potencial de impacto ambiental, dar-se-á mediante uma única licença, compreendendo a localização, instalação e operação.**

§ 1º O prazo máximo para análise conclusiva sobre o pedido de licença ambiental é de 30 (trinta) dias, contados a partir da entrega de toda a documentação obrigatória.

§ 2º O prazo será interrompido, em caso de necessidade de complementação das informações técnicas, mediante despacho fundamentado.

Art. 6º No licenciamento ambiental simplificado para novos empreendimentos

habitacionais de interesse social, deverão ser apresentados ao órgão ambiental licenciador, no mínimo, os seguintes **documentos**:

I - requerimento de licença ambiental;

II - manifestação favorável do órgão responsável pela emissão de autorizações para a supressão de vegetação;

III - outorga de recursos hídricos, quando couber;

IV - declaração municipal de conformidade do empreendimento com a legislação municipal aplicável ao uso e ocupação do solo;

V - relatório técnico contendo a localização, descrição, o projeto básico e o cronograma físico de implantação das obras com a respectiva anotação de responsabilidade técnica;

VI - Relatório Ambiental Simplificado-RAS; e

VII - Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais, quando couber, a critério do órgão ambiental licenciador.

Art. 7º No licenciamento ambiental simplificado para novos empreendimentos habitacionais de interesse social deverão ser atendidos, no mínimo, os seguintes **critérios e diretrizes**:

I - implantação, de sistemas de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto sanitário, nos locais não dotados de sistema público de esgotamento sanitário e destinação adequada;

II - a coleta e disposição adequada de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais que contemple a retenção, captação, infiltração e lançamento adequados dessas águas; e

III - destinação de áreas para circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, áreas verdes e espaços livres de uso público, que garantam a qualidade e segurança ambiental do empreendimento, compatível com plano diretor e lei municipal de uso e ocupação do solo para a zona em que se situem.

Parágrafo único. A critério do órgão ambiental licenciador, poderão ser feitas exigências complementares para o licenciamento ambiental previsto no caput, quando os novos empreendimentos habitacionais estiverem localizados em áreas objeto de restrições à ocupação estabelecidas por legislação específica.

Art. 8º **Não será aplicado procedimento de licenciamento ambiental simplificado** quando o empreendimento:

I - implique em intervenção em Áreas de Preservação Permanente, exceto nos

casos previstos na Resolução CONAMA no 369, de 28 de março de 2006;

II - seja localizado em:

- a) áreas de risco, como as suscetíveis a erosões;
- b) áreas alagadiças ou sujeitas a inundações;
- c) aterros com material nocivo à saúde e áreas com suspeita de contaminação; e
- d) áreas com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes.

Art. 9º A **autorização para supressão de vegetação**, quando couber, deverá seguir os critérios estabelecidos pela Resolução do CONAMA no 369, de 2006, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP.

Parágrafo único. A supressão da vegetação só poderá ser realizada quando do início das obras civis para a implantação do empreendimento.

Art. 10. O empreendedor, durante a implantação do empreendimento, deverá comunicar imediatamente ao órgão ambiental licenciador a identificação de impactos ambientais supervenientes ao RAS, para a manifestação deste órgão e adoção das providências que se fizerem necessárias.

Art. 11. O órgão ambiental licenciador, mediante decisão motivada, assegurado o contraditório e ressalvadas as situações de emergência ou urgência, poderá, a qualquer tempo, modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação do empreendimento, suspender ou cancelar a licença expedida, quando ocorrer:

- I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou infração a normas legais;
- II - superveniência de graves riscos ambientais ou à saúde; e
- III - alteração da destinação socioeconômica do empreendimento.

Esta Resolução contém como principais pontos:

- Definição dos empreendimentos sujeitos a licenciamento simplificado: os considerados como de pequeno impacto, correspondendo aos parcelamentos do solo destinados a HIS, cuja área seja inferior a 100 (cem) hectares, considerando inclusive áreas contíguas (art. 1º, parágrafo único); e definição das

situações nas quais não se aplicam os procedimentos simplificados (art. 8º);

- Instrumentos e procedimentos de simplificação do processo de análise e licenciamento: apresentação de Relatório Ambiental Simplificado - RAS (art. 4º, II) e Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais (art. 4º, III); licenciamento único compreendendo a localização, a instalação e a operação (art. 5º) e redução no prazo para a análise que corresponderá a 30 dias (art. 5º, §1º);
- Estabelecimento de critérios e diretrizes para os novos empreendimentos de construção de HIS (art. 7º);
- Identificação e comunicação de impactos ambientais supervenientes ao RAS (art. 10) e medidas para modificar os condicionantes, medidas de controle para adequação do empreendimento, suspensão ou cancelamento da licença (art. 11).

2.2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.2.1 Constituição do Estado da Bahia

A Constituição do Estado da Bahia²⁹ traz os seguintes dispositivos que apresentam interfaces com a atuação municipal em ZEIS e programas de HIS:

“TÍTULO III
Da Organização do Estado e dos Municípios
CAPÍTULO I
Do Estado
SEÇÃO I
Das Disposições Gerais

²⁹ BAHIA / BRASIL. **Constituição do Estado da Bahia de 1989 (Texto Consolidado)**. Atualizada pelas Emendas: 01, de 05 de julho de 1990; 02, de 12 de junho de 1991; 03, de 02 de dezembro de 1991; 04, de 03 de junho de 1994; 05, de 06 de setembro de 1994; 06, de 27 de setembro de 1995; 07, de 18 de janeiro de 1999; 08, de 20 de dezembro de 2000; 09, de 28 de maio de 2003 e 10, de 24 de julho de 2003. Salvador: Assembléia Legislativa, 2005.

SEÇÃO II**Da Competência do Estado**

Art. 11 - Compete ao Estado, além de todos os poderes que não lhe sejam vedados pela Constituição Federal:

.....

IV - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

IX - promover a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

.....

CAPÍTULO III**Dos Municípios****SEÇÃO I****Da Organização Municipal**

.....

SEÇÃO V**Da Participação Popular na Administração Municipal**

Art. 64 - Será garantida a participação da comunidade, através de suas associações representativas, no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e da Lei Orgânica municipal.

Parágrafo único - A participação referida neste artigo dar-se-á, dentre outras formas, por:

I - mecanismos de exercício da soberania popular;

II - mecanismos de participação na administração municipal e de controle dos seus atos.

.....

TÍTULO VI**Da Ordem Econômica e Social****CAPÍTULO I****Dos Princípios Gerais**

.....

CAPÍTULO II

Da Política Urbana

Art. 167 - Caberá ao Estado, na forma da Constituição Federal e desta Constituição, legislar sobre direito urbanístico, e aos Municípios executar a política urbana, conforme diretrizes fixadas em lei, objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Art. 168 - As ações de órgãos estaduais nos Municípios deverão estar de acordo com as diretrizes definidas pelos respectivos planos diretores.

Art. 169 - As terras públicas estaduais não utilizadas ou subutilizadas e as discriminadas serão prioritariamente destinadas a assentamentos de população de baixa renda, instalação de equipamentos coletivos ou manutenção do equilíbrio ecológico e recuperação do meio ambiente natural, respeitado o plano diretor.

§ 1º - É obrigação do Estado manter atualizados os cadastros imobiliários das terras públicas.

§ 2º - Nos assentamentos em terras públicas e ocupadas por população de baixa renda, ou terras não utilizadas ou subutilizadas, o domínio ou a concessão real de uso será concedido ao homem ou a mulher, ou a ambos, independente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

§ 3º - Fica assegurado o uso coletivo da propriedade urbana ocupada, pelo prazo mínimo de cinco anos, por população de baixa renda, desde que requerida em juízo por entidade representativa da comunidade local, legalmente reconhecida, à qual caberá a concessão de uso.

Art. 170 - O Poder Público dará apoio à criação de cooperativas e outras formas de organização da população que tenham por objetivo a realização de programas de habitação popular, colaborando na assistência técnica e financeira necessária ao desenvolvimento dos programas de construção e reforma de casas populares.

Parágrafo único - Os programas de construção de moradias populares deverão incluir a implantação de equipamentos básicos.

.....

Do Meio Ambiente

Art. 214 - O Estado e Municípios obrigam-se, através de seus órgãos da administração direta e indireta, a:

I - promover a conscientização pública para a proteção do meio ambiente e estabelecer programa sistemático de educação ambiental em todos os níveis de ensino e nos meios de

comunicação de massa;

II - garantir o amplo acesso da comunidade às informações sobre as fontes e

causas da poluição e degradação ambiental e informar sistematicamente à população a qualidade do meio ambiente, os níveis de poluição, a presença de substâncias potencialmente danosas à saúde nos alimentos, água, ar e solo e as situações de riscos de acidente;

III - estabelecer e controlar os padrões de qualidade ambiental;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio biológico e genético e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

VI - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos,

representativos de todos os ecossistemas originais do Estado;

VII - proteger a fauna e a flora, em especial as espécies ameaçadas de extinção, fiscalizando a extração, captura, produção, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem sua extinção ou submetam os animais à crueldade;

VIII - incentivar e apoiar as entidades ambientalistas não governamentais, constituídas na forma da lei, respeitando sua autonomia e independência de ação;

IX - garantir livre acesso às praias, proibindo-se qualquer construção particular, inclusive muros, em faixa de, no mínimo, sessenta metros, contados a partir da linha da preamar máxima.

X - estabelecer critérios de identificação das áreas de risco geológico, especialmente nos perímetros urbanos;

XI - condicionar a participação em licitações, acesso a benefícios fiscais e linhas de crédito ao cumprimento da legislação ambiental, certificado pelos órgãos competentes;

XII - promover medidas judiciais e administrativas, responsabilizando os causadores de poluição ou de degradação ambiental, podendo punir ou interditar temporária ou definitivamente a instituição causadora de danos ao meio ambiente;

XIII - estabelecer, na forma da lei, a tributação das atividades que utilizem recursos ambientais e que impliquem potencial ou efetiva degradação ambiental.

Art. 215 - São áreas de preservação permanente, como definidas em lei:

I - os manguezais;

II - as áreas estuarinas;

III - os recifes de corais;

IV - as dunas e restingas;

V - os lagos, lagoas e nascentes existentes em centros urbanos, mencionados no Plano Diretor do respectivo Município;

VI - as áreas de proteção das nascentes e margens dos rios, compreendendo o espaço necessário à sua preservação;

VII - as matas ciliares;

VIII - as áreas que abriguem exemplares raros da fauna, da flora e de espécies ameaçadas de extinção, bem como aquelas que sirvam como local de pouso ou reprodução de espécies migratórias;

IX - as reservas de flora apícola, compreendendo suas espécies vegetais e enxames silvestres;

X - as áreas de valor paisagístico;

XI - as áreas que abriguem comunidades indígenas, na extensão necessária à sua subsistência e manutenção de sua cultura;

XII - as cavidades naturais subterrâneas e cavernas;

XIII - as encostas sujeitas a erosão e deslizamento.

Art. 216 - Constituem patrimônio estadual e sua utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem o manejo adequado do meio ambiente, inclusive quanto ao uso de seus recursos naturais, históricos e culturais:

I - o Centro Histórico de Salvador;

.....

V - a Zona Costeira, em especial a orla marítima das áreas urbanas, incluindo a faixa Jardim de Alá/Mangue Seco, as Lagoas e Dunas do Abaeté, a Baía de Todos os Santos, o Morro de São Paulo, a Baía de Camamu e os Abrolhos;

.....

VIII - os Parques de Pituvaçu e São Bartolomeu.

.....

§ 2º- Para proteção do patrimônio histórico e do meio ambiente, qualquer projeto de investimento na área referida no parágrafo anterior será precedido de parecer técnico emitido por organismo competente e da homologação pelas Câmaras Municipais.

.....

.....

Art. 225 - Os planos e projetos urbanísticos deverão ser elaborados e implementados de acordo com os padrões de qualidade ambiental, orientando-se no sentido da melhoria da qualidade de vida da população e considerando, em

particular, taxas máximas de ocupação e mínimas de áreas verdes.

Parágrafo único - Os índices urbanísticos contemplados nos planos e projetos dependem privativamente da aprovação da Câmara Municipal e devem objetivar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar dos seus habitantes.

CAPÍTULO IX

Do Saneamento Básico

Art. 227 - Todos têm direito aos serviços de saneamento básico, entendidos fundamentalmente como de saúde pública, compreendendo abastecimento d'água no melhor índice de potabilidade e adequada fluoretação, coleta e disposição adequada dos esgotos e do lixo, drenagem urbana de águas pluviais, controle de vetores transmissores de doenças e atividades relevantes para a promoção da qualidade de vida.*

** Redação dada pela Emenda à Constituição Estadual nº 07, de 18 de janeiro de 1999.*

Art. 228 - Compete ao Estado instituir diretrizes e prestar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de saneamento básico, sempre que os recursos econômicos ou naturais necessários incluam-se entre os seus bens, ou ainda que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um Município.*

§ 1º- O Estado desenvolverá mecanismos institucionais e financeiros destinados a garantir os benefícios do saneamento básico à totalidade da população.*

** Redação dada pela Emenda à Constituição Estadual nº 07, de 18 de janeiro de 1999”.*

Embora se observe que grande parte das disposições reproduz o estabelecido na Constituição Federal, verifica-se que algumas normas avançam no sentido de precisar a atuação do Estado e do Município e do respeito ao pacto federativo, destacando-se:

- Disposições sobre suas **competências concorrentes** com os municípios:
 - No combate às causas da pobreza e marginalização; na provisão de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (Art. 11, incisos IV e IX);
 - Através da atuação de seus órgãos da administração direta e indireta

relacionadas com o meio ambiente (Art.214);

- Disposições sobre suas **competências estaduais quanto ao saneamento básico**:
 - Quando os recursos naturais incluam seus bens (Art. 227);
 - Quando a organização, o planejamento e a execução dos serviços sejam de interesse comum a mais de um município, como é o caso de Salvador, que integra a Região Metropolitana de Salvador (Art. 228).
 - Desenvolvimento de mecanismos institucionais e financeiros destinados a **garantir os benefícios do saneamento básico a toda a população** (Art. 216, §1º).
- **Participação Popular na Administração Municipal** (Art. 64).
- Respeito à **competência dos Legislativos Municipais** (Art. 221, §2º.) e (Parágrafo Único do Art. 225);
- Disposições sobre a **Política Urbana, vinculação** de instrumentos e ações **ao Plano Diretor Municipal**:
 - Exigência, nas ações exercidas pelos órgãos estaduais, de **obediência aos planos diretores municipais** (Art. 168);
 - Definição, na forma da Constituição Federal da **competência do Estado, para legislar sobre direito urbanístico, e dos Municípios para executar a política urbana** (Art. 167);
 - Definição de **Áreas de Proteção Permanente (APP)**, de acordo com o estabelecido no PD municipal (art. 215, inciso V);
- Critérios relacionados com as **edificações e áreas para habitação de baixa renda**:
 - **Utilização de terras públicas** não utilizadas e subutilizadas com prioridade para assentamentos populares e definição de instrumento para a regularização fundiária (Art. 169, §1º a §3º);
 - Estímulo a **cooperativas** e outras organizações para realização de habitações para estas populações, fornecendo **assistência técnica e financeira** (Art.170);
 - Implantação de **equipamentos básicos** na construção de moradias populares sem, contudo, precisar o conceito de “equipamentos básicos” (Parágrafo Único, do Art. 170).

- Inclusão de áreas do Município de Salvador no **patrimônio estadual** (Art. 216, incisos I, V e VIII), do Centro Histórico de Salvador; da Zona Costeira, em especial a orla marítima das áreas urbanas, incluindo a faixa Jardim de Alá/Mangue Seco, as Lagoas e Dunas do Abaeté, e a Baía de Todos , bem como os Parques de Pituaçu e São Bartolomeu.

2.2.2 Lei nº. 11. 041, de 07 de Maio de 2008 (PEHIS, SEHIS e FEHIS)

Esta Lei³⁰ busca orientar as ações do Estado da Bahia voltadas para o atendimento à população de baixa renda, mediante a institucionalização da Política Habitacional de Interesse Social, a criação do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, integrando-se ao SNHIS e a criação do Fundo Estadual de Interesse Social. Apresentaremos a seguir a íntegra da lei e comentários sobre os seus principais dispositivos relacionados com as ZEIS e a Regularização Fundiária.

Lei nº. 11. 041, de 07 de Maio de 2008

Institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Interesse Social e dá outras providências

TÍTULO I

DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - Fica instituída a Política Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS, a qual reger-se-á pelas disposições desta Lei e de seus regulamentos e tem por finalidade orientar planos, programas, projetos e ações dos órgãos e entidades que compõem o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social - SEHIS, de modo a proporcionar à população de baixa renda o acesso à moradia digna.

Art. 2º - Para os fins desta Lei compreende-se por:

³⁰ Grifos nossos.

I - **População de Baixa Renda:** população urbana ou rural sem renda ou com renda familiar mensal equivalente a até 03 (três) salários mínimos vigentes;

II - **Habitação de Interesse Social:** aquela destinada a atender à população com renda familiar mensal equivalente a até 03 (três) salários mínimos vigentes;

III - **Populações Tradicionais:** aquelas comunidades ou grupos humanos organizados por gerações sucessivas e que se reconhecem como tais, localizados em área urbana ou rural, de forma permanente ou temporária, cujos meios de vida e de reprodução mantêm preservadas as especificidades de seus usos, costumes, tradições, cultura, lazer, organização social e formas de morar, tais como as populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas;

IV - **Moradia Digna:** aquela que ofereça condições de salubridade, segurança e conforto aos seus habitantes, acesso aos serviços básicos, e que esteja livre de qualquer discriminação no que se refere à habitação ou à garantia legal da posse;

V - **Regularização Fundiária:** intervenção pública que envolve aspectos jurídico, urbanístico, físico e social, promovida em colaboração pelos três entes federativos com a efetiva participação da sociedade civil, que busca o reconhecimento de direitos e situações consolidadas das populações de baixa renda, com objetivo de promover a segurança da posse e a integração sócio-espacial, articulando-se com as políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Quanto aos **conceitos:**

- A HIS está destinada a atender populações urbana ou rural sem renda ou com renda familiar mensal equivalente a até 03 (três) salários mínimos vigentes, realidade que geralmente não é homogênea dentro de uma Zona Especial de Interesse Social, devendo-se interpretar, neste caso, que se trata da população predominante.
- O conceito de regularização fundiária é mais abrangente do que os apresentados nas leis já analisadas neste relatório, não só por incluir os aspectos sociais, mas por prever a necessária articulação da regularização fundiária com as demais políticas públicas de desenvolvimento urbano.

CAPÍTULO II

DOS OBJETIVOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

Art. 3º - A Política Estadual de Habitação de Interesse Social - PEHIS tem como **objetivos:**

I - assegurar o respeito e a proteção do direito à moradia digna e sustentável, o acesso à terra urbanizada e titulada para a população de baixa renda urbana e rural e para as populações tradicionais;

II - adotar e viabilizar padrões adequados de moradia nos programas e projetos de habitação de interesse social, levando em consideração as diversidades regionais e as especificidades das populações atendidas;

III - implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à moradia voltada à população de baixa renda urbana e rural e populações tradicionais;

IV - articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação de interesse social, adotando mecanismos de controle social.

Art. 4º - No desenvolvimento e consecução da PEHIS deverão ser observados os seguintes **princípios**:

I - da igualdade e da não-discriminação em razão de etnia, de cor, de sexo, de idioma, de opinião, de idade, de origem social, de nascimento, de escolaridade, naturalidade, religião, ou de outra situação;

II - da garantia da moradia digna como direito fundamental e vetor de inclusão social;

III - do respeito à cultura local;

IV - da função socioambiental da propriedade urbana e rural;

V - da justiça social, em especial nas situações de conflitos socioambientais;

VI - da gestão democrática da política estadual de habitação de interesse social e do controle social e transparência dos procedimentos decisórios;

VII - da descentralização da PEHIS para os Municípios, territórios de identidade, consórcios públicos de habitação e entidades da sociedade civil organizada com atuação na área habitacional.

Art. 5º - Na estruturação, organização e atuação da PEHIS deverão ser observadas as seguintes **diretrizes**:

I - implementação de planos, programas e projetos habitacionais para a população de baixa renda articulados nos âmbitos federal, estadual, municipal e dos territórios de identidade;

II - definição das prioridades e ações da política estadual de habitação de interesse social, com ênfase para as ações em áreas de risco à vida, insalubres e de

preservação permanente, bem como as sujeitas a deslocamentos e despejos em razão da execução de obras e empreendimentos promovidos com recursos públicos;

III - integração dos projetos habitacionais com os investimentos em saneamento básico, infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos coletivos relacionados à habitação na área urbana e rural;

IV - implantação de instrumentos de acesso à terra urbana e rural necessários aos programas habitacionais de acordo com o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade;

V - garantia da utilização e aproveitamento prioritário de áreas dotadas de infra-estrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas nas áreas urbanas, conforme disposto nos Planos Diretores municipais;

VI - utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social e de regularização fundiária;

VII - incentivo à implementação dos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia e garantam a segurança da posse;

VIII - adoção de tecnologias limpas, da economia solidária e de outros meios para garantir a sustentabilidade econômica, social e ambiental nos programas e projetos habitacionais de interesse social;

IX - desconcentração de poderes, descentralização de operações e apoio às iniciativas de entidades sem fins lucrativos, tais como cooperativas, associações, entre outros;

X - adoção de mecanismos transparentes e democráticos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas habitacionais de interesse social, bem como a publicização dos procedimentos, processos decisórios e normas de contratação dos agentes operadores, para permitir o controle social;

XI - cooperação entre os agentes públicos e instituições privadas no processo de urbanização, produção de habitação e de regularização fundiária, em atendimento ao interesse social, e às diretrizes estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

XII - respeito aos modos de vida, formas de organização da comunidade, composição familiar, à diversidade de tipologias, produção social e cultural das habitações;

XIII - incorporação das questões de gênero no processo de elaboração e implementação dos programas habitacionais e de regularização fundiária, inclusive através do estabelecimento de mecanismos de quotas para idosos, pessoas com deficiências e famílias chefiadas por mulheres dentre os grupos sociais identificados como o de menor renda;

XIV - eliminação das barreiras arquitetônicas que impeçam a livre movimentação das pessoas idosas, deficientes ou com mobilidade reduzida;

XV - adoção de institutos jurídicos e procedimentos voltados para a prevenção, mediação e conciliação nas situações de conflitos fundiários;

XVI - adoção de subsídios e financiamentos compatíveis com a condição socioeconômica da população beneficiária da PEHIS;

XVII - execução dos projetos de habitação de interesse social em áreas que possibilitem acesso às opções de trabalho e emprego, transporte público, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer;

XVIII - respeito e incorporação nos projetos de habitação de interesse social e regularização fundiária dos padrões de moradia e das formas de parcelamento, uso e ocupação do solo, oriundos da realidade cultural das populações atendidas, particularmente das populações tradicionais;

XIX - utilização preferencial da mão-de-obra da comunidade beneficiada na execução de obras e projetos.

CAPÍTULO III

DOS EIXOS ESTRATÉGICOS

Art. 6º - A Política Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS deve ser promovida com base nos seguintes eixos estratégicos:

I - integração urbana de assentamentos precários, mediante ações de urbanização e regularização fundiária, bem como a promoção de melhorias habitacionais nas zonas urbana e rural;

II - provisão ou produção de habitações, visando a reduzir o déficit habitacional no Estado da Bahia, assim como a atender a demanda habitacional derivada do crescimento populacional;

III - organização e desenvolvimento de um sistema estadual de gestão da política estadual de habitação de interesse social descentralizado e democrático, compreendendo um conjunto de órgãos e entidades, de instrumentos de planejamento, jurídicos e financeiros,

monitoramento e avaliação, processos e procedimentos administrativos voltados a atender os objetivos desta Lei;

IV - exercício da capacidade de gestão do Governo do Estado da Bahia de forma democrática, compartilhada e descentralizada para o desenvolvimento da política habitacional de interesse social com os Municípios, territórios de identidade e demais atores interessados, tais como cooperativas de habitação;

V - desenvolvimento e aprimoramento dos organismos, instrumentos e procedimentos voltados a fortalecer a capacidade política e administrativa de gestão e desenvolvimento institucional do sistema estadual de habitação de interesse social, de modo a atender os objetivos desta política;

VI - consolidação de ordenamento normativo da política estadual de habitação de interesse social, contendo normas direcionadas a viabilizar a aplicação de instrumentos de planejamento, jurídicos e financeiros, simplificando procedimentos e eliminando obstáculos burocráticos para a efetiva execução desta política;

VII - desenvolvimento da capacidade dos gestores e técnicos do Estado e dos municípios da Bahia para a implementação da política estadual de habitação de interesse social;

VIII - organização e manutenção de um sistema de informações para o monitoramento e avaliação permanente da política estadual de habitação de interesse social

Os **objetivos, princípios, diretrizes e eixos estratégicos** são bastante amplos. Procuram direcionar a atuação do Estado da Bahia em cooperação com os demais entes da Federação, promover a descentralização, garantir a transparência e democratização do planejamento e gestão e respeitar a diversidade socioeconômica, étnica, cultural e de gênero da população beneficiária, tendo em vista o exercício da função social da propriedade, inclusive da propriedade pública. Estes objetivos, princípios, diretrizes e eixos estratégicos são compatíveis com os que norteiam a concepção e tratamento conferido pela legislação municipal, tanto às ZEIS, como à Regularização Fundiária, no âmbito da política Habitacional de Interesse Social, integrante do PDDU/2007, Lei nº. 7.400/2008.

Fugiria aos propósitos deste relatório efetuar uma avaliação da convergência das propostas que vêm sendo implementadas, com estes objetivos, princípios, diretrizes e eixos estratégicos, até porque se trata de lei aprovada há pouco mais de um ano.

CAPÍTULO IV

DOS INSTRUMENTOS

Seção I

Dos Instrumentos em Geral

Art. 7º - Para o pleno desenvolvimento da política estadual de habitação de interesse social, respeitadas as competências municipais, serão utilizados os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e ainda:

I - planos estadual, territoriais e municipais de habitação de interesse social;

II - planos estadual e municipais de regularização fundiária;

III - institutos jurídicos de segurança jurídica da moradia, tais como:

a) concessão de direito real de uso, individual ou coletiva;

b) concessão de uso especial para fins de moradia;

c) direito de superfície.

Seção II

Da aplicação dos Instrumentos em Terras Públicas

Art. 8º - Os terrenos adquiridos pelo Estado da Bahia, através de dação em pagamento, devem ser destinados, preferencialmente, à execução de projetos de habitação de interesse social.

Art. 9º - As terras públicas estaduais ocupadas por população de baixa renda ou populações tradicionais objeto de projetos de regularização fundiária, o domínio ou a concessão de uso especial para fins de moradia, bem como a concessão de direito real de uso será concedido ao homem ou a mulher ou a ambos, independente do estado civil.

Art. 10 - Fica dispensado o processo de licitação para a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia das terras públicas estaduais.

A aplicação dos **Instrumentos da Política Urbana**, estabelecidos no Estatuto da Cidade, vai requerer mecanismos de integração e articulação sistemáticos, com as prefeituras municipais, devido a vinculação de grande parte desses instrumentos com o Plano Diretor.

Vale salientar que os artigos 8, 9 e 10 desta lei vêm facilitar a aplicação destes instrumentos em terras públicas estaduais, especialmente ao destinar os terrenos adquiridos através de dação em pagamento para novos projetos de HIS e agilizar a

regularização da posse, mediante a dispensa de licitação para a outorga de concessão de uso especial para fins de moradia.

TÍTULO II

DO SISTEMA ESTADUAL DE HABITAÇÃO

DE INTERESSE SOCIAL – SEHIS

CAPÍTULO I

DAS DIRETRIZES

Art. 11 - Fica instituído o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social - SEHIS, que deve observar as seguintes diretrizes:

I - mobilização, responsabilização e incentivo aos Municípios à adesão à PEHIS e ao SEHIS;

II - incentivo e apoio à formação de consórcios públicos ou outros tipos de parceria federativa como mecanismo de articulação de Planos Municipais de Habitação;

III - incentivo à criação, implantação e reestruturação dos conselhos territoriais e municipais que tratem da questão habitacional;

IV - apoio e promoção de ações com vistas a fortalecer a capacidade técnico-organizacional dos municípios e da sociedade civil;

V - apoio à implementação dos Planos Diretores Municipais como instrumento de gestão de uso e ocupação do solo e base para a elaboração dos Planos Municipais de Habitação;

VI - promoção da articulação das propostas orçamentárias de habitação, desenvolvimento urbano e saneamento, emprego e renda, e meio ambiente, de forma participativa;

VII - integração e articulação de recursos do Estado com os da União e dos Municípios visando à potencialização da aplicação dos recursos do SEHIS;

VIII - reconhecimento do papel central dos Municípios no atendimento às necessidades habitacionais, transferindo progressivamente para estes a responsabilidade pela execução das ações e intervenções em consonância com suas capacidades institucionais;

IX - garantia de fluxo contínuo de recursos do SEHIS para o financiamento de ações de desenvolvimento institucional, incluindo aparelhamento e profissionalização da máquina administrativa, com aumento da capacidade de gestão, atualização do corpo jurídico, capacitação técnico-gerencial e apoio à criação/organização de cooperativas habitacionais ou outras formas de organização;

X - estímulo à participação da iniciativa privada na implementação e financiamento da

PEHIS, ou através das parcerias público-privadas;

XI - capacitação permanente de gestores, técnicos e movimentos sociais envolvidos na implementação, acompanhamento, avaliação e controle das ações;

XII - publicização dos resultados e ações da PEHIS para a sociedade, por meio de um Sistema Público de Informações Habitacionais;

XIII - co-responsabilização dos municípios na manutenção do Sistema de Informação da PEHIS;

XIV - criação de mecanismos e instrumentos que possibilitem o exercício do direito de petição em relação às informações do SEHIS;

XV - definição de forma participativa e publicização dos critérios para seleção dos projetos e transferência de recursos do SEHIS para os Municípios e famílias beneficiárias;

XVI - destinação de recursos do SEHIS para o desenvolvimento de projetos habitacionais que respeitem as tipologias e padrões sociais e culturais de habitação social.

Parágrafo único - O SEHIS coordenará todos os programas, projetos e recursos destinados à habitação de interesse social no Estado da Bahia.

CAPÍTULO II

DA COMPOSIÇÃO DO SEHIS

Art. 12 - Integrarão o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social - SEHIS:

I - Conselho Estadual das Cidades da Bahia - ConCidades/BA, como órgão central;

II - Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDUR, como órgão coordenador;

III - órgãos da administração pública direta municipal, conselhos municipais com competência em assuntos de habitação e afins, bem como entidades regionais ou metropolitanas que desempenhem funções na área de habitação de interesse social, complementares ou afins;

IV - companhias de habitação ou entidades equivalentes da administração pública indireta;

V - empresas, cooperativas, consórcios, associações comunitárias, fundações ou quaisquer outras formas associativas privadas, com ou sem finalidade lucrativa, que desempenhem atividades na área de habitação de interesse social, complementares e afins.

Parágrafo único - As instituições financeiras e os demais órgãos e entidades integrantes do SEHIS observarão as normas estabelecidas pelo ConCidades/BA, no que diz respeito às operações disciplinadas por esta Lei.

CAPÍTULO III

DOS RECURSOS DO SEHIS

Art. 13 - São fontes de recursos do SEHIS:

I - Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, nos termos desta Lei;

II - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS;

III - Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza;

IV - outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SEHIS.

O **SEHIS** coordenará todos os programas, projetos e recursos destinados à HIS no Estado da Bahia, propondo, entre outras medidas: a adoção de instrumentos de cooperação federativa, tais como os consórcios públicos; a capacitação dos técnicos e da sociedade civil; a maximização do aproveitamento dos recursos, mediante o planejamento de sua aplicação pelos três entes federados; a consolidação de um sistema de informações sobre HIS; e o estímulo à participação da iniciativa privada na implementação e financiamento da PEHIS, ou através das parcerias público-privadas.

Buscando a integração da política habitacional com as demais políticas de desenvolvimento urbano, sua estrutura institucional prevê a inserção no órgão colegiado já criado, Conselho Estadual das Cidades da Bahia, ConCidades/BA, como uma das Câmaras Técnicas específica para a Habitação. O ConCidades/BA já foi regulamentado e encontra-se em funcionamento regular.

Os recursos para a implementação da PEHIS são assegurados com a instituição do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, **FEHIS**. Visando, também, a integração no plano nacional propõe-se, além de fundos estaduais, o FNHIS, como uma das suas fontes de recursos financeiros. Vale ressaltar que o FEHIS também já foi regulamentado e instalado o **Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social**.

CAPÍTULO IV

DOS BENEFÍCIOS E SUBSÍDIOS FINANCEIROS DO SEHIS

Art. 14 - O FEHIS concederá subsídios financeiros e equalizará operações de crédito na forma de regulamento a ser aprovado por seu Conselho Gestor e homologado pelo Governador do Estado.

Art. 15 - Para concessão dos subsídios de que trata o artigo anterior, serão observadas as seguintes diretrizes:

I - identificação dos beneficiários dos programas realizados no âmbito do SEHIS no

cadastro único, de modo a controlar a concessão dos benefícios;

II - valores de benefícios inversamente proporcionais à capacidade de pagamento das famílias beneficiárias;

III - utilização de metodologia aprovada pelo Conselho Gestor do FEHIS para o estabelecimento dos parâmetros relativos aos valores dos benefícios, à capacidade de pagamento das famílias e aos valores máximos dos imóveis, que expressem as diferenças regionais e territoriais, observadas as diretrizes emanadas pelo ConCidades/BA;

IV - concepção do subsídio como benefício pessoal e intransferível, concedido com a finalidade de complementar a capacidade de pagamento do beneficiário para o acesso à moradia;

V - ajuste do subsídio ao valor de venda do imóvel ou ao custo do uso para fins de moradia, compreendido como retribuição de uso, aluguel, arrendamento ou outra forma de pagamento pelo direito de acesso à habitação;

VI - impedimento de concessão de benefícios de que trata este artigo a proprietários, promitentes compradores, arrendatários ou cessionários de imóvel residencial e beneficiário já favorecido por programa realizado nos âmbitos municipal, estadual e federal;

VII - subsídio integral às famílias com rendimento de até um salário mínimo

TÍTULO III

DO FUNDO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FEHIS

CAPÍTULO I

DOS OBJETIVOS E FONTES

Art. 16 - Fica criado o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS, com o objetivo de propiciar apoio e suporte financeiro à implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social.

Art. 17 - Constituem receitas do FEHIS:

I - dotações fixadas na Lei Orçamentária Anual;

II - receitas oriundas do direito crédito junto ao Fundo de Compensação de Variações Salariais oriundo dos agentes financeiros URBIS e BANEB;

III - receitas decorrentes da alienação de bens imóveis e móveis do Estado;

IV - transferências voluntárias constitucionais não vinculadas recebidas pelo Estado;

V - recursos decorrentes do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza;

VI - contribuições voluntárias, auxílios, subvenções, doações, e legados, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas, do país ou do exterior;

VII - recursos oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social;

VIII - produto das prestações e encargos decorrentes de programas de financiamento habitacionais de interesse social;

IX - receitas decorrentes de aplicações financeiras da fonte do tesouro a ser definida posteriormente em comum acordo com a Diretoria do Tesouro;

X - recursos resultantes da aplicação financeira deste Fundo;

XI - outros recursos eventuais ou que legalmente lhe sejam atribuídos.

Parágrafo único - Os recursos destinados ao FEHIS serão inteiramente recolhidos em conta única e específica, aberta em instituição financeira autorizada pelo Poder Executivo.

Art. 18 - Os recursos do FEHIS serão aplicados em consonância com as diretrizes e prioridades estabelecidas na Política e no PEHIS, bem como com aquelas emanadas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

Art. 19 - Os recursos do FEHIS serão aplicados única e exclusivamente em despesas finalísticas relacionadas à execução da política habitacional, admitindo-se a inclusão de ações e programas voltados ao desenvolvimento institucional, cooperação e assistência técnica que contribuam para a melhoria da capacidade técnica e de gestão dos órgãos gestores da política habitacional.

CAPÍTULO II

DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FEHIS

Art. 20 - Os recursos do FEHIS serão aplicados em ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

I - aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II - produção de lotes urbanizados e regularizados para fins habitacionais;

III - urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental de áreas caracterizadas de interesse social;

IV - melhoria das condições habitacionais e/ou regularização fundiária de terras ocupadas por populações tradicionais;

V - implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

VI - aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias de

interesse social;

VII - recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VIII - aquisição de terrenos, vinculada à implantação de projetos habitacionais de interesse social;

IX - programas e serviços de assistência jurídica, urbanística e social, prestados por organizações da sociedade civil para a população alvo desta política;

X - organização e manutenção de sistemas de informações sobre déficit, condições habitacionais, irregularidades urbanísticas e fundiárias, e de conflitos e violações do direito à moradia;

XI - pesquisas visando ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento de tecnologias para a melhoria da qualidade e a redução de custos das habitações de interesse social e melhorias das condições habitacionais;

XII - atendimento habitacional para grupos sociais que necessitem ser removidos de suas moradias nas seguintes situações:

a) áreas declaradas pelo Poder Público em condições de risco ambiental, à vida e a saúde;

b) implantação de projetos de grande impacto urbano e ambiental, justificadamente de interesse social;

c) decisões administrativas ou judiciais em áreas urbana ou rural contendo conflitos de direito de posse e de moradia;

XIII - programas e projetos de formação e educação sobre assuntos relacionados à temática habitacional, para gestores públicos e entidades da sociedade civil;

XIV - outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, em conformidade com as diretrizes do ConCidades-BA;

XV - elaboração de projetos urbanísticos e arquitetônicos;

XVI - ações de desenvolvimento socioambiental pós-ocupação.

§ 1º - Nas situações de remoções previstas no inciso XII deste artigo, os pareceres técnicos devem ser elaborados com a participação dos grupos e organizações sociais afetadas pelas situações de risco.

§ 2º - A aplicação dos recursos do FEHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de habitação de interesse social expressa nos planos municipais de

habitação de interesse social.

Art. 21 - Os recursos do FEHIS serão aplicados diretamente pelo Estado, ou pelos Municípios, consórcios públicos, fundações, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas, sem fins lucrativos, territórios de identidade, que desempenhem atividades na área habitacional de interesse social, previstas nas suas atribuições estatutárias e regimentais.

§ 1º - As entidades da sociedade civil, para acessarem os recursos do FEHIS, deverão:

I - firmar convênio ou termo de cooperação com o Estado da Bahia;

II - apresentar plano de trabalho;

III - obedecer a princípios e diretrizes estabelecidos na PEHIS;

IV - elaborar relatório de gestão.

§ 2º - Os municípios para obterem os recursos do FEHIS deverão:

I - firmar termo de adesão ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social;

II - ter cumprido os requisitos para a adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;

III - constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FEHIS;

IV - constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares e as demais exigências do Termo de Adesão aos Sistemas Nacional e Estadual de Habitação de Interesse Social;

V - instituir **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**, considerando as especificidades do local e da demanda;

VI - elaborar relatórios de gestão;

§ 3º - As transferências de recursos do FEHIS para os Municípios ficam condicionadas ao oferecimento de contrapartida, nas condições estabelecidas pelo Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social.

§ 4º - A contrapartida a que se refere o § 3º deste artigo dar-se-á em recursos financeiros e/ou bens imóveis urbanos e rurais e/ou serviços, desde que vinculados aos respectivos empreendimentos habitacionais realizados no âmbito dos programas do SEHIS.

§ 5º - Até a implantação do ConCidades/BA, serão admitidos conselhos e fundos municipais já existentes, que tenham finalidades compatíveis com o disposto nesta Lei.

§ 6º - O Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social poderá dispensar municípios específicos do cumprimento dos requisitos de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo, em razão de características territoriais, econômicas, sociais ou demográficas.

CAPÍTULO III

DO CONSELHO GESTOR DO FEHIS

Art. 22 - Com o intuito de garantir o controle social das ações financiadas com recursos do FEHIS, fica criado o Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, órgão de caráter deliberativo, composto de forma paritária por órgãos e entidades integrantes do ConCidades-BA, com as seguintes competências:

I - aprovar os programas de alocação de recursos do FEHIS e baixar normas relativas a sua operacionalização;

II - aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FEHIS;

III - fixar as condições gerais quanto a limites, contrapartidas, prazos, atualização monetária, juros, seguros obrigatórios, inadimplência e os requisitos necessários à obtenção de empréstimo e financiamento com recursos do FEHIS;

IV - deliberar sobre as contas do FEHIS;

V - dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FEHIS, nas matérias de sua competência;

VI - fixar os valores de remuneração dos agentes operadores;

VII - estabelecer metodologia e viabilizar a implementação do sistema de avaliação do desempenho de seus agentes operadores;

VIII - credenciar os agentes operadores do FEHIS;

IX - monitorar e avaliar o desempenho de seus órgãos operadores e publicar esses resultados.

X - aprovar seu regimento interno.

§ 1º - A Presidência do Conselho Gestor do FEHIS será exercida pelo representante da SEDUR.

§ 2º - A convocação do Conselho será feita pelo Presidente, ou por 20% dos seus membros, observada a representatividade de, pelo menos, quatro segmentos que o

compõem.

§ 3º - Competirá à SEDUR a elaboração anual de proposta de execução orçamentária, a ser submetida à deliberação do Conselho Gestor do FEHIS.

§ 4º - Cabe à SEDUR prestar contas ao ConCidades/BA, ao final de cada exercício, da execução orçamentária e apresentar a proposta do orçamento do FEHIS para o exercício seguinte.

Para acessar os **Benefícios e Subsídios Financeiros do SEHIS**, seja para a Regularização Fundiária de ZEIS, ou a implantação de novos empreendimentos destinados a HIS deverão ser obedecidos os critérios do Artigo 11 desta lei. É necessário, ainda atender ao estabelecido no Artigo 20, quanto à **aplicação dos recursos do FEHIS**, que exige a atuação planejada dos municípios, prevendo-se ações de assessoramento e capacitação técnica destes.

2.3 LEGISLAÇÃO DE SALVADOR

2.3.1 Abordagem Histórica³¹

A ocupação e aforamento de terrenos baldios pela população de baixa renda em Salvador, desde os primórdios da cidade era prática comum e consentida pelos seus proprietários ou detentores legais, ocorrendo sem um planejamento prévio.

O surgimento do tema da habitação e das favelas ocorre como tema nacional desde os finais do século XIX, sem que se constituíssem políticas públicas integradas e abrangentes para enfrentamento da questão. Só em 1933 ampliam-se as funções do Estado no Brasil, relacionadas com a questão urbana, quando se cria o Instituto de

³¹ Este texto utiliza como principais referências os seguintes documentos: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. Manifestações de Autoconstrução na Cidade de Salvador e Revisão de Parâmetros Técnicos e Conceituais. Etapa III – Relatório de Avaliação do Código de Obras. Salvador: PMS/SEHAB/FAUFBA/, 2007 (não publicado), pp. 23-58; SANTOS, Claudson Moreira. A Regularização Fundiária sob a ótica do Planejamento urbano: uma reflexão sobre o caso do Município do Salvador. Trabalho final apresentado na Disciplina Direito Urbano e Legislação Urbanística, no Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades. Salvador: UNIFACS, 2003; PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. Áreas de Especial Interesse (AEIS) – Salvador: revisão de critérios, novas inserções e caracterização. Relatório 3, pp. 46-52; e apresentações de palestrantes no Seminário Estadual de Regularização Fundiária em Áreas Urbanas - Salvador, 11/10/2007, promovido pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano, SEDUR.

Aposentadoria e Pensões, ao qual cabia solucionar as questões da saúde pública, do saneamento, da nutrição e da habitação. O primeiro órgão, de âmbito nacional, destinado à provisão de residências populares, a Fundação da Casa Popular surge 13 anos depois, em 1946, quando se agrava o “problema habitacional”, não tendo sido Salvador contemplada com nenhum investimento.

Até os anos 50 do século passado, a construção civil não era um dos setores mais importantes da economia de Salvador e municípios vizinhos. Era pequena a oferta de loteamentos regulares, cerca de 14% do total dos lotes não atingiam 200,00m² de área, localizando-se em pequenas glebas intersticiais à área de ocupação consolidada.

O aumento do fluxo migratório, na década de 40, e a expansão física do Centro passam a pressionar a demanda, aumentando as ocupações ditas “espontâneas” dos terrenos. Os proprietários adotam, então, nova postura, não tolerando novas ocupações e a população pobre, em um contexto político favorável, se organiza em ações coletivas de invasões, ocorrendo a primeira delas, em 1946, no Corta Braço, no Pero Vaz.

O Poder Público Municipal enfrenta o problema aprovando, pelo **Decreto nº. 656, de 30.04.1947**, a localização de “casas proletárias” em vários bairros, ao tempo em que são declarados de utilidade pública, terrenos em várias localidades, inclusive a invasão do Corta Braço, adotando uma medida de gestão denominada por NEVES³² de “legalização do ilegal”. Revela-se, assim, a inexistência, de uma concepção da moradia como um direito, ainda que desde a Constituição Federal de 1934³³ já se tivesse introduzido o conceito de propriedade como função social. Demonstra-se, também, a postura que se torna recorrente, pelas administrações públicas municipais, de “resolver” o “problema da habitação” por meio da aprovação isolada de leis e decretos, sem a adoção de outras medidas de gestão.

O enfrentamento da “questão habitacional” mediante a aprovação de leis nacionais ocorre com a primeira lei dispondo sobre o parcelamento do solo urbano, o **Decreto-Lei Federal nº 58/37**, que regulava apenas as relações civis entre o loteador e os adquirentes de lotes, não contendo, porém, sanções de ordem civil ou penal. Somente com a **Lei Federal nº 6.766/79** (Lei Lehman) são disciplinados, também, os aspectos urbanísticos do empreendimento, como se verá na análise específica desta lei.

Contudo, em Salvador, já se tratava do parcelamento do solo de forma ampla e se abordava a habitação para a população de baixa renda, de uma forma abrangente, no bojo do seu primeiro plano diretor, elaborado pelo Escritório de Planejamento Urbano da

³² NEVES, Erivaldo Fagundes. Invasões em Salvador: Um Movimento de Conquista do Espaço para Morar (1946-1950). Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC – São Paulo, 1985.

³³ MUKAI, Toshio. Direito e legislação urbanística no Brasil: história, teoria, prática. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 28.

Cidade do Salvador – EPUCS (1942-1948). O plano geral para a “habitação proletária” indicava áreas para a sua localização, admitindo sua implantação pelo próprio Município, ou por particulares, ficando os terrenos sob o regime de concessão de serviços de utilidade pública. As habitações seriam alugadas e reverteriam, após 20 anos, em construções e benfeitorias à Municipalidade, quando findaria o prazo de concessão.

O **Decreto-lei nº. 701**, de 24 de março de 1948, elaborado com base nos estudos do EPUCS, dispunha sobre a divisão da terra na Zona Urbana da Cidade e regulava o loteamento de terrenos considerando os sete setores em que ela se dividia, conforme a densidade, designando-se um deles, de média densidade, Setor Residencial Operário (SR-3), sobrepondo-se aos referidos setores, a localização das “habitações proletárias”. A subdivisão da terra já era concebida como algo mais do que o fracionamento em lotes, integrando-se ao arruamento e reservando-se “áreas e instalações de utilidade pública”. Para o dimensionamento e estabelecimento da taxa de ocupação em cada lote seria considerada a categoria econômica do setor, “sem prejuízo dos requisitos mínimos de segurança, higiene e conforto”. Não havia, contudo, normas específicas para loteamentos destinados a “habitações proletárias”.

Os anos 50 assistem a uma transformação na estruturação urbana de Salvador, desencadeada pela instalação da Petrobrás, com o aumento dos loteamentos em quantidade, dimensões e localização, passando a dispersar-se para além da área de ocupação contínua já consolidada. Procurava-se acompanhar os novos eixos viários que se implantavam e o direcionamento das invasões, visto que recrudesciam os conflitos pela posse da terra, dado que a habitação de baixa renda não se inseria no mercado formal dos parcelamentos do solo, nem se concretizara a proposta formulada pelo EPUCS. Revela-se, assim, outra estratégia de gestão recorrente nas administrações públicas municipais, além do uso isolado da legislação urbanística, a desconsideração das propostas de planejamento como medida de gestão para enfrentamento da “questão habitacional”.

O reconhecimento pelo Prefeito Oswaldo Gordilho, nos anos 50, de que “o problema da habitação popular não é a casa, mas o lote”, e a adoção de medidas tais como a criação do Instituto do Lote Popular, a desapropriação das Fazendas Periperi e Itapuã e a iniciativa de cadastrar as terras públicas, aponta para uma nova postura da gestão municipal a qual, infelizmente, não teve prosseguimento.

Alguns loteamentos populares ocorreram entre 1950/1969, mas não se integravam à cidade formal, sendo implantados em áreas periféricas, onde inexistiam serviços públicos, e/ou as condições morfológicas do terreno dificultavam a urbanização e a edificação. A oferta de lotes propiciada por tais empreendimentos não supria a necessidade de locais para novas habitações para a população de baixa renda.

Por outro lado, as possibilidades mais viáveis de constituição de um banco de terras destinadas à habitação de interesse social são inviabilizadas, com a aprovação da **Lei 2.181/1968**, conhecida como “Lei da Reforma Urbana”, solução encontrada pela Administração Municipal para inserir as terras públicas no mercado imobiliário formal.

Com a expansão da cidade impulsionada pela implantação do Centro Industrial de Aratu, CIA, nos anos 60, torna-se patente o esgotamento do Modelo Físico-Territorial do Plano do EPUCS (Decreto-Lei nº 701/48). Aprova-se, então, o primeiro “Código de Urbanismo e Obras do Município de Salvador”, **Lei nº. 1.855**, de 5 de abril de 1966, contemplando aspectos do “urbanismo” e das construções. Amplia-se a área de expansão da Cidade, abrem-se novas frentes de urbanização, com as alterações procedidas no Sistema Viário, mas permanece apenas um setor para habitação popular, o SR.3 – Setor Residencial Operário, reduzindo-se o lote mínimo de 360,00 m² proposto para os demais setores residenciais, para 200,00m², com 8,00m de testada, no mínimo, e 50% de taxa de ocupação, no máximo. As exigências que deveriam ser fixadas, posteriormente, para cada caso de projeto de conjuntos habitacionais, fundamentadas em estudos, jamais aconteceram e, muito menos, normas específicas para “casas proletárias”, ou assentamentos espontâneos de população de baixa renda.

A implantação do COPEC, em Camaçari, na década de 70, requerendo ajustes na Legislação para fazer face às novas transformações na estrutura urbana, motiva a aprovação da **Lei nº. 2.403**, de 1972 e suas modificações, **Leis nº. 2.682/75** e nº. **2.744/75**. Embora o incremento populacional se desse, sobretudo, pelo aumento da população de baixa renda, permanece o SR-3, Setor Residencial Operário de São Caetano, como única localização específica para a população de baixa renda. As dimensões do lote são reduzidas para 120,00m² de área e 6,00m de testada. Procura-se coibir a retenção especulativa dos lotes desocupados aptos a receber habitações, tributando-os progressivamente no tempo, mas não se vinculava sua destinação a habitações populares, nem se tem notícia da efetiva aplicação deste instrumento indutivo do ordenamento do uso e ocupação do solo. Enquanto isso prosseguem as invasões, independentemente das reações mais ou menos violentas deflagradas por sucessivas administrações visando extinguir as existentes e proibir o surgimento de novas.

É nas décadas de 60 e 70, durante o regime militar, que recrudescem as remoções em favelas, implanta-se o BNH e constroem-se os conjuntos habitacionais, localizados geralmente em áreas distantes. Em Salvador os conjuntos foram construídos pela companhia estadual, URBIS, e até hoje apresentam problemas de ilegalidade fundiária, que não foram equacionados no devido tempo.

Quanto às normas aplicáveis aos conjuntos habitacionais de baixa renda apareceram pela primeira vez nas Disposições Transitórias do Código de Urbanismo e Obras, Lei

2.403/72. O próprio fato de constarem das Disposições Transitórias já demonstra que surgiram para atender à situação emergencial, criada pela pressão para implantação de novos conjuntos habitacionais e a lacuna da legislação sobre a matéria. Tais disposições referiam-se às edificações em geral e às específicas para dotar os conjuntos de serviços e equipamentos comunitários, estabelecendo-se como dimensão para a área das unidades edificadas: mínima de 25,00m² e máxima de 70,00m².

Arraijada na cultura da administração municipal, a solução das questões urbanas mediante a edição de leis, oferecem-se estímulos às habitações populares “flexibilizando” as normas urbanísticas sem que estas surtisses os efeitos esperados. Nas zonas “reconhecidamente populares”, consultado o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador, Condurb, criado na década de 70, poderia ser reduzido o dimensionamento das ruas. Contudo, o Inventário dos Parcelamentos, integrante do Estudo de Disponibilidade de Terras Públicas e Particulares, realizado pelo GT-Plandurb (1976-1979), não encontrou nenhum loteamento popular que tenha tramitado nos órgãos municipais entre 1935 e o final dos anos 70. O Relatório do Módulo Político Institucional, uma das análises do PDDU 2002, também não encontrou nas Atas do Condurb, qualquer consulta sobre loteamentos populares, desde a instalação deste Conselho, nos anos 70.

O acúmulo de transformações na Cidade já apontava para a inadequação de soluções restritas aos ajustes no Código de Urbanismo e Obras, requerendo a elaboração de novo plano diretor. Cria-se, então, no Órgão Central de Planejamento, OCEPLAN, o GT – Plandurb (1976 – 1979), cujos estudos resultam em três anteprojetos de leis, os quais, com as sucessivas mudanças de prefeitos, não foram encaminhados à Câmara Municipal.

A primeira experiência de tratamento como área especial, de um assentamento de baixa renda pela legislação urbanística municipal, aconteceu no final da década de 70, fruto dos estudos do Plandurb, com a Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina³⁴. Institucionalizada pelo **Decreto nº 5.403/1978**, destinava-se a ‘proteger os assentamentos de baixa renda contra a atividade especulativa do solo urbano’. O referido decreto estabelecia como principais restrições de uso e ocupação do solo: área máxima do lote ou parcela de terreno – 120m²; gabarito de altura máximo acima do nível da rua equivalente a 2 pavimentos; e atividade predominantemente residencial, admitidas algumas das atividades comerciais e de serviços já existentes à época.

³⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR. Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) – Salvador: revisão de critérios, novas inserções e caracterização. Relatório 2 - Formulação e apresentação de critérios de revisão e das novas categorias propostas e procedimentos legais para institucionalização das ZEIS no Município de Salvador. Salvador: SEHAB/ Pólis, 2006, p. 46.

Os anteprojetos de lei do Plandurb são encaminhados à Câmara Municipal e aprovados somente anos depois de extinto o GT - Plandurb:

- **Lei nº. 3.345**, de 01.12.1983. Dispõe sobre o Processo de Planejamento e Participação Comunitária no desenvolvimento do Município da Cidade de Salvador e dá outras providências, vigente até a presente data.
- **Lei nº. 3.377**, de 23.07.1984. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo no Município da Cidade do Salvador e dá outras providências. Esta lei é conhecida como LOUOS, estando, ainda, em vigência e não tendo sido ajustada aos dois planos diretores que sucederam ao elaborado com base nos estudos do Plandurb.
- **Lei nº. 3.525**, de 11.09.1985. Dispõe sobre o Plano Diretor para o período 1985/1992 e dá outras providências.

A legislação do Plandurb representa um ponto de inflexão no paradigma vigente de tratamento da questão da habitação de baixa renda. A Lei do Plano Diretor, nº. 3.525/85 cria a categoria Área de Proteção Sócio-Ecológica - APSE, que é disciplinada na LOUOS, Lei nº. 3.377/84.

Respalhada em um plano diretor que não é mais vigente, a LOUOS sofreu sucessivas modificações, mas não se procedeu, até o momento, a uma revisão ampla capaz de adequá-la aos planos diretores que substituíram o PDDU/85, respectivamente, **Lei nº 6.586/04** (revogada) e **Lei nº. 7.400/08**. Contudo, por estar, ainda, em vigência, servindo, portanto de fundamento à legislação das ZEIS, a LOUOS e suas modificações, mereceram análise específica neste relatório, especialmente nos aspectos relacionados com o parcelamento do solo e os empreendimentos de urbanização integrada destinados a habitações de interesse social.

O estabelecimento de critérios para enquadramento e delimitação, em caráter preliminar das APSEs, bem como medidas para sua regulamentação definitiva é aprovado no ano seguinte à aprovação da LOUOS, mediante a **Lei nº. 3.592**, de 16.10.1985. Esta Lei e seu decreto de regulamentação também merecerão análise específica neste relatório.

Prosseguindo na regulamentação dos aspectos urbanísticos das APSEs, o **Decreto nº 7.750**, de 24 de dezembro de 1986, regulamenta o art. 6º da Lei nº. 3.592/85, dispondo sobre os Planos Específicos destas áreas, visando: garantir a permanência da população nos assentamentos consolidados de baixa renda: melhorar suas condições e vida e promover a participação comunitária efetuando um trabalho de colaboração recíproca entre o Poder Público e a população. Para isto, deveria ser elaborado Plano Específico para cada uma das APSEs, definindo-se: sua estrutura física; as diretrizes para o seu desenvolvimento; sua delimitação em caráter definitivo; os parâmetros urbanísticos

aplicáveis e os planos e programas de ação e investimento para cada área. O Anexo 3 do Decreto apresenta, ainda, um Roteiro para a Participação dos Moradores no Processo de Planejamento das APSEs.

Quanto aos aspectos fundiários, as primeiras ações do Município ocorreram também na década de 80, sendo regulamentadas pela **Lei nº 3.293/83**, que admitia a utilização de instrumentos diversificados: doação, permuta, alienação e preferentemente, Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)³⁵.

Lei nº. 3.798, de 29.10.1987, simplifica a apresentação de projetos de construção, ampliação e reforma de edificações uniresidenciais enquadradas pela LOUOS no grupo de uso R1, independentemente do porte, o que abrange as casas populares.

Como parte da modernização da legislação urbanística o Código de Obras é atualizado e aprovado pela Lei nº. 3.903, de 25.07.1988. Embora esteja bastante defasado e não confira tratamento aprofundado às habitações de interesse social, por estar ainda em vigência, será objeto de análise específica.

Algumas outras experiências foram efetuadas pela PMS, utilizando-se o instrumento das APSEs. Pelo Decreto nº. 10.773, de 15.08.1994, delimita-se a APSE do Calabar, instituída pela Lei nº. 3.592/85 e, dez anos depois, revoga-se o mencionado decreto, pela Lei nº. 6.586/04 – PDDU/04.

Lei nº. 4.607, de 27.10.1992 “incentiva a oferta de lotes populares, dispõe sobre condomínios fechados e dá outras providências”. O incentivo aos loteamentos populares ocorre pela: redução dos parâmetros de ocupação de algumas zonas - área mínima de 125,00m² e 25% de redução do recuo e testada mínimos, desde que este último, não seja inferior a 5,00m; pela autorização para a negociação com os proprietários de terrenos na execução de “empreendimentos que sirvam para loteamentos populares mediante a utilização de sistema de consórcio, através do qual o Município realize, no todo, ou em parte, obras de infra-estrutura, recebendo em contraprestação o equivalente em lotes no local do empreendimento”. Desconhecem-se informações sobre a aplicação desta lei e as disposições sobre loteamentos populares são revogadas pela **Lei nº. 5.692**, de 06.01.2000.

A **Lei nº. 4.907**, de 03.06.1994, regulamentada pelo **Decreto nº. 10.870**, de 14.11.1994 e **Decreto nº. 11.514**, de 26.12.1996 autoriza microempresas e empresas de pequeno porte a funcionarem nas residências de seus titulares. Embora se saiba a expressiva

³⁵ GORDILHO-SOUZA, Ângela. A Experiência do Município de Salvador. In: **SEMINÁRIO ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS URBANAS**. Oficina de Regularização Fundiária. Regulamentação de ZEIS. Salvador: Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) 11.10. 2007.

incidência de uso misto nas APSEs não se faz qualquer referência a estas.

A APSE de Alagados, mediante a **Lei nº. 5.029**, de 02.08.1995, admite os usos enquadrados nas categorias CS (7, 9, 11, 14.2, 15, e 16), desde que não se “altere a volumetria da edificação existente, e o tráfego seja compatível com o sistema viário existente, sendo a via de acesso ao empreendimento capaz de absorver a demanda de veículos automotores gerada pelo empreendimento”. As alterações nas edificações existentes serão permitidas a critério do órgão competente, atualmente, a SUCOM. Não se encontrou referência à revogação desta lei, mas a SUCOM não a inclui na relação das leis utilizadas nas análises por este órgão.

A regularização de edificações, parcelamentos do solo, arruamentos e atividades no Município é disciplinada pela **Lei nº. 5.176**, de 27.06.1996, atendidas as seguintes disposições:

- Análise por comissão constituída por três técnicos da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico – SPDE - (posteriormente SEPLAM e atualmente SEDHAM) e pagamento de contraprestação;
- Fiscalização da obra e outorga de Termo Especial de Regularização procedida pela SUCOM;
- Regularização do uso requerida ao órgão licenciador, firmando-se Termo Especial de Regularização de Uso contendo, entre outras informações, declaração isentando a Prefeitura de responsabilidade pela segurança da edificação, não se firmando, sequer, o compromisso de efetuar uma vistoria;
- Tratamento diferencial para a construção, reforma ou ampliação de casas populares e empreendimentos de interesse social, da categoria R.1, cuja área de cada unidade não exceda 70m² (setenta metros quadrados) e ofereça condições de habitabilidade (art. 8º).
- Adoção de normas técnicas especiais, fixadas por decreto do Executivo, apropriadas à finalidade do empreendimento, dentro das condicionantes sócio-econômicas, quando se tratar de áreas sob intervenção urbanística promovida pelo poder público, ou projeto integrante de programas habitacionais de interesse social desenvolvidos por entidades sob controle acionário do poder público, ou ainda, de entidades privadas que operam com recursos vinculados ao SFH – Sistema Financeiro de Habitação;
- Alteração da “nota inicial” da Tabela VII – 2 da Lei nº. 3.377/84, alterada pela Lei nº. 3.853/88: “os usos institucionais (IN) e usos especiais (E), bem como aqueles integrantes da subcategoria de usos residenciais E (5.1 e 5.2), inclusive R (5.1 e 5.2) e R – 6 (Loteamento Popular), podem ocorrer em qualquer zona de

concentração de usos industriais (ZS), com as mesmas restrições de ocupação segundo a zona em que se localizem desde que atendam aos critérios de compatibilidade locacional do anexo 5”.

- Normas especiais de ordenamento administrativo para os processos, estabelecidas por decreto do Executivo.
- Identificação do proprietário e do título de propriedade e elaboração de planta do parcelamento conforme realizado.

De acordo com SANTOS³⁶, examinando-se a política habitacional nos últimos 50 anos, verifica-se que as ações voltadas para a regularização fundiária só foram implementadas há cerca de 20 anos. Além de pouco representativas, em termos de regularidade e frequência, a responsabilidade por sua implantação deveu-se, principalmente, à ação de órgãos estaduais, caracterizando-se a atuação da Prefeitura Municipal pelas ações emergenciais, voltadas para atender às populações em situação de risco. Citando GORDILHO-SOUZA³⁷ afirma que o levantamento sobre as principais intervenções em áreas de baixa renda entre 1989 e 1996, efetuados pela COHAB municipal e Secretaria Municipal de Terras e Habitação – SETHA voltaram-se “(...) principalmente para a questão da legalização fundiária de áreas municipais ocupadas por loteamentos públicos e invasões consolidadas, além da produção de lotes urbanizados e de conjuntos habitacionais destinados a famílias pobres, desabrigadas ou desalojadas de áreas de risco”.

O **Decreto nº. 11.569**, de 01.04.1997, “regulamenta o artigo 18 da Lei nº. 5.176/96 que dispõe sobre normas técnicas para empreendimentos de interesse social desenvolvidos por entidades públicas e privadas nas condições que indica e dá outras providências”. Considera-se como “normas técnicas especiais aquelas, urbanísticas e edilícias, resultantes de projetos elaborados pelas Entidades Promotoras, desde que avaliadas e consideradas adequadas pelo órgão municipal responsável pelo controle do ordenamento do uso e ocupação do solo”. Entidades Promotoras são as aquelas “sob controle acionário do Poder Público e/ou empresas privadas que operem com recursos vinculados ao Sistema Financeiro de Habitação – SFH para a elaboração e execução de projetos de intervenção urbanística e programas habitacionais de interesse social”. O referido decreto mantém as disposições do inciso I, do item 5.1.2.2., das Leis nº. 3.377/84 e 3.853/88, permitindo a localização de loteamentos populares em qualquer APSE ou Zona de Concentração de Uso Residencial - ZR, exceto nas ZRs (34, 35 e 36), sendo que nas

³⁶ SANTOS, 2003, opus cit.

³⁷ GORDILHO-SOUZA, Ângela. Limites do Habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas. Salvador: EDUFBA, 2000, p.341 e 342.

ZRs (17 e 18) a somatória dos lotes não deverá ultrapassar, no total, a 20% (vinte por cento) da área comercializável. Trata-se, com esta proibição, de proteger as áreas mais valorizadas, da ocupação pela população de baixa renda, adotando a legislação, uma medida explícita de segregação socioespacial, que gera um conflito com o instrumento das APSEs.

A fragilidade do instrumento APSE, porém, se revela, pela facilidade com que se modificam e “flexibilizam” as normas aplicáveis a essas áreas. É assim que a **Lei nº. 5.502**, de 05.02.1999, determina que nas APSEs inseridas na poligonal demarcada por esta lei, admitem-se os remembramentos de lotes para empreendimentos de uso residencial, ainda que resulte em área superior ao lote máximo determinado pela Lei nº. 3.592/85.

O órgão responsável pelo controle do ordenamento do uso e ocupação do solo no Município e a entidade Promotora firmariam Termo de Acordo e Compromisso, fixando as normas técnicas especiais a que se refere o Decreto. A alteração do Zoneamento procedido pelo novo PPDU/2008 felizmente impossibilita a aplicação deste dispositivo.

No âmbito da Secretaria Municipal de Habitação, SEHAB, que fora criada em 1988, e com recursos do Programa Habitar Brasil/BID foram formuladas, no início dos anos 2000, diretrizes para estruturação da Política Habitacional de Interesse Social – PHIS, que resultaram no Anteprojeto de Lei de Diretrizes da Política Habitacional. A PHIS representa um avanço paradigmático no tratamento da questão habitacional da população de baixa renda e na compreensão abrangente do processo de regularização. De acordo com o Anteprojeto da PHIS, a regularização compreende: a legalização do terreno, do parcelamento e das edificações, os quais deverão estar de acordo com o plano diretor de desenvolvimento municipal, com a política de terras públicas municipais e com as políticas relativas à saúde, educação e cultura, emprego e renda, segurança e assistência social e conservação ambiental. Seu principal instrumento são as Áreas de Especial Interesse Social, cujo principal objetivo seria a efetivação da regularização fundiária e urbanística. Chegou-se a realizar um Seminário³⁸, em 14.12.2001, no qual foi exposto o anteprojeto e as experiências dos municípios de Santo André (SP), Belo Horizonte (MG). Apesar da expressiva representação de órgãos públicos, entre os quais a Conder e a Caixa Econômica Federal, malograram as principais finalidades do evento: colher subsídios para aperfeiçoar a proposta e desencadear um processo de discussão em fóruns mais amplos e transformá-lo projeto em lei para encaminhamento e aprovação

³⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **SEMINÁRIO Diretrizes para Estruturação da Política Habitacional de Interesse Social do Município de Salvador**. Salvador : PMS/SEHAB/SEPLAM/FMLF, 13.12.2001.

pela Câmara Municipal.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 e Medida Provisória nº 2.220/2001, o Município prossegue procurando ajustar-se à legislação federal, e aprova a Lei nº. 6.099, de 19.02.2002, que “dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, alienação e avaliação de imóveis, cria o Fundo Municipal de Habitação – FMH e dá outras providências”. Trata-se de um dos instrumentos de regularização fundiária, mas a legislação municipal não o vincula à regularização urbanística da área ou da edificação, nem prevê um Conselho da Habitação, ou conselhos específicos nas áreas objeto de intervenção. Também não se faz qualquer articulação ou referência às APSEs.

Visando democratizar a atuação da Administração, a Lei nº. **6.103**, de 13.03.2002 “institui procedimentos para a remoção de famílias pela municipalidade ou com sua participação, em áreas de ocupação regular ou consolidada, em função de obras, sinistros ou situações de risco e dá outras providências”. Trata-se de uma lei que visa disciplinar as remoções, geralmente efetuadas de forma autoritária. A Lei propõe a avaliação do impacto social da medida, o acompanhamento pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar, assim como a adoção de medidas mitigadoras dos impactos sociais. Trata-se de proposta pioneira, cabendo atualizá-la com base em documento recente elaborado pela Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada³⁹.

O conceito de população de baixa renda para fins de regularização fundiária é estabelecido no **Decreto nº. 13.532**, de 11.03.2002, que “regulamenta os dispositivos da Lei nº. 6.099, de 20 de fevereiro de 2002 e da Emenda nº 16 à Lei Orgânica do Município de Salvador e dá outras providências”. Considera-se “população de baixa renda para os fins de regularização fundiária dos ocupantes de terras públicas municipais, declaradas como de interesse social, que percebam uma renda familiar de até 06 (seis) salários mínimos” (Art. 1º, §3º).

Sem que se tenha a intenção de levantar todas as experiências levadas a efeito até o presente pela PMS, destacamos que os instrumentos utilizados para a regularização, utilizados até 2003 foram, segundo SANTOS⁴⁰:

- Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) – instituído pelo Decreto-lei federal nº 271/67, foi utilizado pela PMS para legalização de espaços públicos utilizados para fins residenciais. Atendendo ao disposto na Lei Orgânica Municipal, a concessão tem caráter precário, ocorre mediante remuneração ou com imposição

³⁹ RELATORIA DA ONU PARA A MORADIA ADEQUADA. Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento. Disponível em http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia_portugues.pdf Acesso em 13.01.2010.

⁴⁰ SANTOS, opus cit., p.10.

de encargos, destinando-se à urbanização, edificação, cultivo da terra, ou qualquer outra finalidade de interesse social. A Lei nº 5.857/2000 autoriza a dispensa de concorrência pública, atendendo à lei federal, no caso de áreas de até 125m².

- Concessão Especial para fins de Moradia – atendendo ao estabelecido na Emenda nº 16 à Lei Orgânica Municipal, como já exposto em item anterior deste relatório. SANTOS destaca como experiências expressivas as realizadas no loteamento denominado Bate Coração, no Subúrbio Ferroviário e no Bairro da Paz, onde à época (2003) se vinha implantando pavimentação e redes de água e esgotos.
- Título de Compra e Venda – possibilitado pelo Capítulo III da Lei Orgânica, conforme apresentado em item anterior, aplica-se a terrenos de até 120m² de área, destinada a habitação de pessoa comprovadamente pobre, dispensando autorização legislativa e concorrência pública. SOUZA acrescenta que a Lei Municipal nº 6.099/2002 “(...) abre espaço para a alienação de terrenos de propriedade do município declaradas de interesse social para fins de habitação popular, uma vez esgotadas as possibilidades de concessão do direito real de uso”.

Entre as principais conclusões SANTOS afirmava, em 2003, caber “(...) ressaltar que a política atual de regularização do município ainda não está integrada no esquema geral do planejamento e controle do uso do solo, o que pode ser explicado tanto pela impossibilidade de aplicação dos instrumentos de política urbana importantes, como as Áreas de Especial Interesse Social – AEIS, já que o Plano Diretor encontra-se ainda em fase de discussão, quanto pela falta de articulação intramunicipal” e que “o processo de regularização adotado até o momento pela Prefeitura Municipal do Salvador tem se focado mais no reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes e menos na regularização urbanística dos assentamentos, modelo este que, como tem demonstrado as experiências no Brasil e em outros países, não é eficaz, visto que não garante a permanência das comunidades nas áreas ocupadas, e portanto, deixa de promover a desejada integração socioespacial.”

GORDILHO-SOUZA⁴¹ pronunciando-se sobre a regularização fundiária em Salvador afirma que, entre 2002 e 2004, a PMS atuou em 66 áreas, tendo deferido 64.930 escrituras. A partir de 2005, a SEHAB prosseguiu a complementação de cerca de 30 áreas, correspondentes a aproximadamente 15 mil lotes; atuou em 4 novas áreas,

⁴¹ GORDILHO-SOUZA, Ângela. A Experiência do Município de Salvador. In: **SEMINÁRIO ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS URBANAS**. Oficina de Regularização Fundiária. Regulamentação de ZEIS. Salvador: Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) 11.10. 2007.

correspondendo a cerca de 5 mil lotes; e efetuou convênios em 3 áreas, com aproximadamente 4 mil lotes. A área total regularizada, à época, correspondia a 18,7km², equivalendo a 6,68% do território continental do Município (280km²).

Quanto ao tratamento conferido às ZEIS, GORDILHO-SOUZA esclarece que o modelo de **Plano de Regularização** de Salvador compõe-se de três planos específicos: **Plano de Urbanização**, contendo a delimitação, o cadastro físico e indicativo de projetos; o **Plano de Regularização Fundiária**, utilizando-se a Concessão Especial para fins de Moradia (CEM) e outros instrumentos, no caso de propriedades privadas; o **Plano de Ação Social e de Gestão Participativa**, que institui a Comissão de Regularização de ZEIS, como instância de participação da comunidade para a gestão de todos os aspectos relacionados com as políticas públicas a serem implantadas no território e, em particular, no Plano de Regularização.

Aderindo ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Município prosseguiu na elaboração da Política Municipal de HIS, articulando-a com a revisão do PDDU/2008, visto que a provisão de recursos já havia sido assegurada, mediante a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, pela **Lei nº 6.099/2002**, já regulamentado.

Pode-se afirmar que a legislação urbanística vigente em Salvador é desatualizada e insuficiente para enfrentar a questão das ZEIS e da regularização fundiária. Por um lado, observa-se um descompasso entre a legislação e os avanços conceituais e nas práticas de gestão, que não conseguem induzir a atualização da referida legislação. Acresce que os estudos e pesquisas disponíveis carecem, também, de uma sistematização e compatibilização, para que possam servir de fundamento à atualização dos documentos legais, tendo como referencial uma concepção mais convergente com o direito à moradia e com o conceito de regularização fundiária, que contemple as suas múltiplas dimensões.

2.3.2 Lei Orgânica Municipal⁴²

A Constituição Federal de 1988 institui o Município como um dos entes federados e muda o paradigma do tratamento dado à política urbana, que passa a constituir um capítulo próprio, precisando-se, pela primeira vez, o conteúdo da função social da propriedade e da cidade. As repercussões dessa evolução se fazem sentir na **Lei Orgânica** de 05 de abril de 1990, merecendo destacar:

⁴² SALVADOR, Município de Salvador. Consolidação da Lei Orgânica do Município e Regimento Interno. **Diário Oficial do Legislativo**. Edição Especial. Salvador: 13, 14, e 15 de maio de 2006.

“TÍTULO I
Do Município
Capítulo III
DOS BENS MUNICIPAIS

.....

Art. 10 - A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação, e obedecerá as seguintes normas:

I - quando imóveis será precedida de autorização legislativa, dispensada a concorrência nos casos de doação, permuta, investidura, dação em pagamento e integração ao capital da empresa pública ou sociedade de economia mista de que o Município seja majoritário;

.....

III - será também dispensada de autorização legislativa e concorrência a alienação de área ou lote até 120,00 m² destinada a habitação de pessoa comprovadamente pobre, se atendido o preço mínimo fixado em avaliação administrativa, não sendo permitida a alienação de mais de uma área ou lote à mesma pessoa.

.....

Art. 13 - Para efeito de alienação ou concessão do direito real de uso de bens imóveis municipais, a avaliação administrativa será processada tomando-se por base os preços vigentes no mercado imobiliário.

Parágrafo Único – A Lei poderá estabelecer condições facilitadas de pagamento, na hipótese de alienação ou concessão de direito real de uso de terrenos integrantes de programas habitacionais para população de baixa renda.

Art. 14 - O Município, poderá conceder direito real de uso de seus bens imóveis, mediante prévia avaliação, autorização legislativa e processo licitatório.

§1º - A concessão do direito real de uso, mediante remuneração ou imposição de encargo, terá por objeto apenas terrenos para fins específicos de urbanização, edificação, cultivo de terra ou outra utilização de interesse social.

§2º - Na hipótese de terreno integrante de programa habitacional para população de baixa renda, a concessão de uso especial para fins de moradia poderá ser outorgada de forma gratuita dispensada a autorização legislativa e licitação para imóveis de área não superior a 250,00 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados).

Art. 15 - O uso dos bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante cessão, permissão e autorização, conforme o caso, desde que atendido o interesse público.

§ 1o - A cessão de uso será feita, sempre a prazo determinado, através:

I - contrato administrativo, mediante concorrência, com remuneração ou imposição de encargos, quando pessoa jurídica de direito privado. A concorrência poderá ser dispensada quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou verificar-se relevante interesse público, devidamente justificado;

II - ato administrativo, gratuitamente ou em condições especiais, independente de concorrência, quando pessoa jurídica de direito público, autarquias municipais, empresa pública e sociedade de economia mista de que o Município seja majoritário.

§ 2o - A permissão de uso, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita, sempre a título precário, por ato administrativo, mediante remuneração ou com imposição de cargos.

§ 3o - A autorização de uso, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita, a título precário mediante remuneração ou com imposição de cargos, por ato administrativo e para atividade ou uso específico, em caráter eventual.

Art. 16 - Atendido o interesse público, o uso de qualquer bem público municipal, por associação representativa de bairro será gratuito desde que devidamente autorizado pelo Legislativo e aprovado pelo Executivo.

§ 1o - Somente poderão ser beneficiadas as associações sem fins lucrativos, devidamente registradas reconhecidas de utilidade pública e com, no mínimo hum ano de fundação.

§ 2o - Lei específica regulará os prazos e condições gerais de uso de bens municipais pelas associações referidas neste artigo.

Art. 17 - Os bens objeto de concessão, permissão, cessão e autorização de uso terão atualizadas, permanentemente, as suas condições contratuais de sorte a que reflitam, objetivamente, remuneração ou encargo compatível com os resultados econômicos auferidos pelos respectivos beneficiários.

Art. 18 - É vedado ao Município a constituição de enfiteuse, subordinando-se as existentes, até sua extinção às disposições da legislação federal pertinente, inclusive no tocante ao direito de resgate do aforamento;

.....

Art. 20 - O Executivo Municipal manterá atualizado cadastro de bens imóveis municipais de domínio pleno, aforados, arrendados ou submetidos a contratos de concessão, permissão, cessão, autorização de uso, devidamente documentado, devendo uma cópia desse cadastro ficar permanentemente à disposição da Câmara de Vereadores”.

“TÍTULO III

A Organização da Administração Municipal

Capítulo I

DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

Seção I

Do Planejamento Urbano

Art. 71. O Município, atendendo às peculiaridades locais e às diretrizes estaduais e federais, promoverá o desenvolvimento urbano através de um processo de planejamento, levado a efeito pelo sistema de planejamento Municipal, visando os seguintes objetivos:

I – promoção das medidas necessárias à cooperação e articulação de atuação municipal com a dos demais níveis de governo;

II - criação das condições necessárias a adequada distribuição espacial da população e das atividades sócio-econômicas e culturais, em especial a de baixa renda;

III - estímulo e garantia de participação da comunidade em todas as fases do processo de planejamento, do desenvolvimento, e da organização territorial e espacial do Município;

.....

VII - garantia a qualquer cidadão de acesso aos serviços básicos de infra-estrutura e equipamentos urbanos e comunitários adequados;

VIII - otimização e atribuição de finalidade aos imóveis municipais;

IX - otimização dos equipamentos e infra-estrutura urbana, evitando deseconomias no processo de urbanização.

X - cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana:

oportunidade de acesso à propriedade imobiliária urbana e à moradia;

b) justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização;

c) prevenção e correção das distorções de valorização da propriedade urbana;

d) prevenção da especulação imobiliária;

e) adequação do direito de construir às normas urbanísticas;

XI - controle do uso do solo visando evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) adensamentos inadequados à infra-estrutura e aos equipamentos urbanos e comunitários existentes ou previstos;
- d) a ociosidade do solo urbano edificável;
- e) a deterioração das áreas urbanizadas;
- f) a ocorrência de desastres naturais especialmente nas encostas;
- g) a deterioração da imagem ambiental, natural ou construída.

XII – adequação da política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;

.....

...

XV – adequação dos investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transporte, habitação e saneamento;

XVII – estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização e no processo de desenvolvimento urbano;

XIX - incentivo à participação popular no processo de desenvolvimento urbano”.

Parágrafo Único Como sistema de planejamento, compreende-se o conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos, à coordenação da ação planejada da administração municipal”.

“Seção III

Do Desenvolvimento Urbano

Art. 91. Observada a legislação federal, nos parcelamentos do solo, o Executivo poderá, em substituição à doação no local, das áreas institucionais previstas em lei, admitir a doação em outro local, desde que:

I – a área entregue em substituição seja segundo avaliação administrativa de valor, no mínimo equivalente àquela inserida no parcelamento do solo que seria objeto da doação;

II – as áreas entregues em substituição correspondam a, no mínimo, três vezes mais que aquela que esteja sendo objeto de doação;

III – a manutenção na área objeto do parcelamento de, no mínimo, metade do percentual de áreas verdes previsto na lei de uso e ocupação e uso do solo;

IV – a área a ser entregue em substituição àquela objeto de doação, sirva à construção de habitações populares, equipamentos públicos e comunitários,

preservação do meio ambiente, de interesse do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e ecológico.”

.....

“Seção IV

Da Habitação

Art. 93. O Município promoverá e dará apoio à criação de cooperativas, associações e outras formas de organização da população que tenham por objetivo a construção de habitações e equipamentos comunitários, colaborando mediante assistência técnica e financeira.

Art. 94. O Município estimulará a implantação de loteamentos e empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda, estabelecendo incentivos à iniciativa privada entre estes:

- I - elaboração gratuita de projetos;
- II - implantação de infra-estrutura simplificada.

Art. 95. O Município desenvolverá uma política habitacional voltada para o atendimento da população de baixa renda, promovendo a urbanização e a implantação de empreendimentos habitacionais destinados a esta população, assegurado:

- I – redução do preço final das unidades imobiliárias;
- II - destinação exclusiva àqueles que não sejam proprietários de outro imóvel residencial.

Art. 96. O Município desenvolverá ações no sentido de promover a regularização de loteamentos ou parcelamentos de solo irregulares, observando, para tanto, as normas constantes da legislação federal.”

Ato das Disposições Transitórias

.....

.....

Art.23. Serão consideradas consolidadas e dados os respectivos títulos de posse às invasões urbanizadas com mais de dez anos de existência.

Emenda à Lei Orgânica Municipal nº. 16/02 introduz as seguintes modificações, mediante o Ato das Disposições Transitórias, reproduzindo no nível municipal a **MP nº. 2.220/01** e altera, entre outras, disposições a CDRU:

Art. 31 – Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por 05 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou da sua família, tem direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel, por ocasião da abertura da sucessão.

§ 4º - O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato inter vivos e causa **mortis**. A transferência por atos intervivos somente considerar-se-á operada mediante a prévia e expressa anuência do município.

Art. 32 – Nos imóveis públicos municipais de que trata o art. 31, com mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), que até 31 de junho de 2001, estavam ocupados, por 05 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição, por população de baixa renda para sua moradia, quando não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidores individuais, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferido de forma coletiva, desde que estes não sejam proprietários ou concessionários, qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural neste município.

§ 1º - O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo e pelo anterior, acrescentar sua posse à de seu antecessor, desde que ambas sejam contínuas.

§ 2º - na concessão de uso para fins de moradia será atribuída fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º - A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a 250m² (duzentos e cinqüenta metros quadrados).

§ 4º - Aplica-se o disposto nos parágrafos do art. 31 à hipótese de concessão de uso especial de que trata este artigo.

Art. 33 – O Poder Executivo, mediante decreto, definirá o conceito de população de baixa renda.

Art. 34 – O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa, perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

Parágrafo Único – O título de concessão de uso especial, para fins de moradia, extingue-se no caso de o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia, para si ou sua família.

Art. 35 – É facultado ao Poder Executivo dar autorização de uso aquele que, até 30 de junho de 2001, possui como seu, por 05 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250m² (duzentos e cinqüenta metros quadrados) de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais ou misto, observado os critérios definidos em lei.

§ 1º - A autorização de uso de que trata este artigo, será concedida de forma gratuita para as pequenas e micro empresas e de forma onerosa para as empresas de médio e grande porte.

§ 2º - O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à do seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 3º - É facultado ao Poder Executivo assegurar o exercício do direito de trata o caput deste artigo em outro local na hipótese do imóvel ocupado ser:

I – de uso comum do povo;

II - destinado a projeto de urbanização;

III – de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e de proteção dos ecossistemas naturais;

IV – situado em via de comunicação;

V – situado em local que possa acarretar, consoante parecer do órgão técnico competente, risco à vida e à saúde dos ocupantes“.

Não há, na LOM, ou em suas emendas, disposições específicas sobre os aspectos urbanísticos da regularização fundiária, ou sobre as ZEIS.

Apesar de já se ter aprovado dois planos diretores, o PDDU/04, pela Lei nº 6.586/04 e o PDDU/07, mediante a Lei nº. 7.400/08, até o momento não se procedeu aos ajustes na Lei Orgânica necessários para dirimir os pontos de conflito entre a LOM e os novos dispositivos introduzidos por estas leis ordinárias. Trata-se de práticas recorrentes no Município de Salvador: não revogar expressamente os dispositivos de leis mais antigas que conflitam com novas leis; não efetuar a consolidação periódica de sua legislação, identificando as que não são mais aplicáveis, por terem sido total ou parcialmente revogadas e, até, para tomar conhecimento daquelas que são vigentes, mas cuja eficácia é comprometida, porque são desconhecidas pela maior parte dos responsáveis pela aplicação das leis. Ressalte-se que a Lei nº. 7.400/2008 estabelece:

“Art. 332. Na formulação da legislação urbana, o Município atenderá às seguintes diretrizes:

§ 1º A Administração Municipal providenciará, no prazo de 90 (noventa) dias, a consolidação da legislação existente, e que for modificada, que será aplicada em consonância com as disposições deste Plano, das legislações federal, estadual e municipal”.

2.3.3 Lei nº. 7.400, de 20 de fevereiro de 2008 (PDDU/07)

O Plano Diretor de Salvador, **PDDU/2007**, é aprovado pela **Lei. 7.400, de 20 de fevereiro de 2008**. Os estudos que lhe serviram de fundamentação foram iniciados em 1998 e concluídos no ano 2000, respaldando o diagnóstico sobre a realidade municipal e as propostas dos dois projetos de lei que, uma vez aprovados transformaram-se, respectivamente, na **Lei nº. 6.586, de 03.08.2004** e na **Lei nº. 7.400, de 20.02.2008**, que revogou a maior parte da primeira.

O Município de Salvador, através da Secretaria de Habitação (incorporada atualmente à SEDHAM) desenvolveu, desde o início dos anos 2000, estudos e propostas para o enfrentamento da situação habitacional, com ênfase nos segmentos de baixa renda, destacando-se entre estas, a **Política Municipal de Habitação de Interesse Social - PHIS**, que foi incorporada integralmente ao **PDDU/2007**.

Desta forma, quando se falar da PHIS de Salvador estará se referindo ao Título VI – Da Habitação, integrante da Lei nº. 7.400/08 – PDDU/2007, que estabelece princípios,

conceitos e diretrizes, nos múltiplos aspectos que devem balizar o entendimento comum a todos os agentes que serão responsáveis pela implementação da PHIS.

A Habitação, sobretudo a HIS, foi compreendida, em ambas as leis do PDDU como uma questão estruturadora da cidade e, por esta razão, as disposições sobre a matéria são tratadas como transversais, distribuindo-se por vários capítulos, como se apresentará a seguir.

A Política Municipal de Habitação de Interesse Social, PHIS, conforme explicita o artigo 57 do PDDU/07, está **fundamentada** nas disposições da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257/01, das Medidas Provisórias nº. 2.220/01 e 2.212/01, da Lei Orgânica Municipal, consubstanciando os elementos que deverão ser atendidos no que se refere a ZEIS e HIS, apresentando a seguinte estrutura:

CAPÍTULO I - Dos Pressupostos e Objetivos da Política Municipal de Habitação de Interesse Social
– que estabelece os objetivos e referências da PHIS;

CAPÍTULO II - Do Planejamento da Política de Habitação de Interesse Social – no qual estão definidos conceitos, diretrizes e conteúdos da PHIS.

CAPÍTULO III - Do Atendimento às Necessidades Habitacionais – no qual são definidos os programas para o enfrentamento desta questão;

CAPÍTULO IV - Da Gestão com Participação - que estabelece mecanismos e canais de participação e controle social

CAPÍTULO V - Das Zonas Especiais de Interesse Social – que estabelece o conceito, critérios e os componentes e etapas do processo de regularização das ZEIS.

Destacam-se entre os **pressupostos da PHIS**: reconhecer o papel das HIS, no processo de urbanização e desenvolvimento social e na organização do espaço da cidade e o papel que cumpre ao Poder Público desempenhar no enfrentamento da questão (art. 58); respeitar a diversidade das formas de morar, resultantes da nossa diversidade étnica (art. 58, III, a)); integrar a política habitacional com a política urbana, articulando-a com as políticas de desenvolvimento social e econômico (art. 58, III, c)).

São **objetivos** da PHIS, que deverão nortear a regulamentação e implementação das ZEIS, como um dos componentes desta Política:

“Art. 59. A Política Municipal de Habitação de Interesse Social, PHIS, tem como **objetivos**:

I - viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada, moradia digna e sua posse, aos serviços públicos essenciais e equipamentos sociais básicos;

II - garantir a sustentabilidade dos programas habitacionais de interesse social,

associando-os ao desenvolvimento econômico, social e ambiental;

III - promover os meios para garantir a diversidade dos programas e de agentes promotores da Política de Habitação de Interesse Social, PHIS, de acordo com as características diferenciadas da demanda, estimulando o associativismo e a auto-gestão na implementação de projetos;

IV - garantir o melhor aproveitamento da infra-estrutura instalada, dos equipamentos urbanos e do patrimônio construído, evitando deseconomias para o Município;

V - oferecer condições para o funcionamento dos canais instituídos e outros instrumentos de participação da sociedade, nas definições e no controle social da política habitacional;

VI - viabilizar a atuação integrada e articulada, do ponto de vista institucional e financeiro, com os demais níveis de governo, visando a fortalecer a ação municipal”.

Na perspectiva de priorizar o segmento social onde se concentra o déficit, o artigo 60, **conceitua** a Política de Habitação de Interesse Social (PHIS) como “um conjunto de diretrizes que orientam as ações pontuais, coletivas e estruturais para o atendimento das necessidades de moradia para a **população com renda familiar de até 3 SM** (três salários mínimos), podendo, em casos excepcionais, atender à população com renda de até 6 SM (seis salários mínimos)”.

Para a implementação da PHIS são estabelecidas três **categorias de planos**: Plano Municipal de Habitação; Plano de Atuação em Áreas de Risco e Plano de Relocação.

As diretrizes do planejamento habitacional e o conteúdo do **Plano Municipal de Habitação** são definidos nos artigos seguintes⁴³:

“Art. 58.....

.....

§ 2º **Habitação de Interesse Social, HIS**, é aquela destinada à população com renda familiar de até 3 SM (três salários mínimos) produzida pelo Poder Público, ou com sua expressa anuência, cujos parâmetros referenciais serão definidos no âmbito do Plano Municipal de Habitação”.

Art. 61. O planejamento habitacional tratará a questão da moradia de interesse social em estreita articulação com as políticas públicas de outras instâncias governamentais, tendo como diretrizes:

⁴³ Os grifos nas citações textuais da Lei nº. 7.400/08 são nossos.

I - buscar a adesão do Município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, requerendo a implantação do Fundo Municipal de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação, gestor do Fundo, e a formulação do Plano Municipal de Habitação”;

.....
“Art. 64. Com base nos objetivos e diretrizes enunciados nesta Lei, o Executivo elaborará o **Plano Municipal de Habitação, PMH**, contendo no mínimo:

I - identificação das atuais e futuras necessidades habitacionais, quantitativa e qualitativamente, incluindo todas as situações de moradia;

II - estabelecimento de estratégia para equacionar o problema habitacional do Município e cumprir os princípios e objetivos estabelecidos no Capítulo I deste Título;

III - formulação de programas habitacionais que dêem conta da diversidade de situações da demanda;

IV - definição de metas e prazos de atendimento às demandas especializadas;

V - estabelecimento de linhas de financiamento existentes nos diversos âmbitos de governo, que podem ser usados pelo Poder Público Municipal e pela demanda;

VI - indicação de áreas prioritárias de atendimento;

VII - a estratégia de implementação do plano.

§ 1º Para subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Habitação, o Executivo poderá estabelecer convênios com universidades e demais instituições que atuem na elaboração de estudos e diagnósticos sobre questões pertinentes ou correlatas”.

.....
“Art. 66. A Política de Habitação de Interesse Social, PHIS estabelecerá os seguintes **critérios para a priorização do atendimento**, cuja espacialização deve constar do **Plano Municipal de Habitação**:

I - predominância de população com renda familiar mensal inferior a três salários mínimos em situação de risco social, com alta incidência de criminalidade;

II - incidência de problemas ambientais graves, como insalubridade, degradação natural, poluição atmosférica ou por despejos industriais e domésticos;

III - alto risco para a segurança da população residente, com probabilidade de inundações, deslizamentos de encostas e desmoronamento de edificações precárias;

IV - assentamentos de população de baixa renda, localizados na área de influência imediata dos corredores de transporte de alta capacidade, visando a requalificação urbana e a dinamização da economia local com repercussão positiva para sua população”.

.....

Art. 81. Atendidos os critérios estabelecidos nesta Lei, novas Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, poderão ser enquadradas mediante:

I - indicação do Plano Municipal de Habitação, de planos e projetos específicos ou de programas habitacionais;”

Plano de Atuação em Áreas de Risco

O PDDU/07 assim dispõe sobre o Plano de Atuação em Áreas de Risco:

Art. 72. O atendimento às necessidades habitacionais prevê intervenções pontuais ou conjugadas, em áreas de risco à vida humana e ao meio ambiente, tais como encostas, córregos, áreas alagadiças e outras situações inapropriadas, promovendo readequações de uso e tratamento das áreas remanescentes, restringindo o reassentamento de famílias ao indispensável.

Parágrafo único. O Executivo Municipal elaborará um **plano de atuação em áreas de risco**, incluindo os seguintes aspectos:

I - elaboração de diagnóstico de todas as áreas de risco;

II - oferecimento de alternativas habitacionais para a população removida das áreas de risco;

III - realização de obras de contenção de risco;

IV - prevenção da re-ocupação das áreas de risco que foram atendidas por programas habitacionais, mediante a destinação para outros usos, imediatamente após o término da desocupação;

V - prevenção da ocupação de novas áreas de risco e de proteção ambiental.

Diante dos recorrentes eventos, inclusive com perda de vidas e impactos que implicam em danos ambientais irreversíveis, reitera-se a lacuna que constitui a ausência de um plano emergencial em áreas de risco, com a garantia de recursos, inclusive orçamentários.

Plano de Relocação

A atuação em áreas de risco envolve, muitas vezes, a necessidade de relocação da população, e, por esta razão, o PDDU/07 estabeleceu critérios para a sua ocorrência, exigindo a elaboração de um Plano de Relocação:

Art. 73. Será admitida a relocação de população, atendido o disposto na Lei nº 6.103, de 13 de março de 2002, quando:

I - a ocupação implicar em risco ambiental, à vida ou à saúde da população;

II - a ocupação ocorrer em áreas de uso comum do povo e demais situações previstas no art. 5º da Medida Provisória nº 2.220/01;

III - a ocupação situar-se nas faixas de praias e nas margens e leitos de rios e lagoas;

IV - a população a ser relocada for constituída por excedentes populacionais resultantes de reurbanização de assentamentos precários que não puderam ser absorvidos na mesma área.

Parágrafo único. A relocação de população será baseada em **Plano de Relocação**, constando de:

I - justificativa;

II - identificação da população a ser relocada;

III - localização e condições da transferência, de forma a minimizar os impactos socioeconômicos e culturais;

IV - garantia de matrícula aos estudantes de escolas públicas, em locais próximos à nova moradia.

Quanto aos conteúdos diretamente relacionados às **ZEIS** aplicam-se os seguintes dispositivos:

“CAPÍTULO V

DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

Seção I

Das Definições e Categorias

Art. 78. Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, são aquelas destinadas à implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e produção, manutenção ou qualificação de Habitação de Interesse Social, HIS.

Art. 79. As Zonas Especiais de Interesse Social têm como **objetivos**:

I - promover a regularização fundiária sustentável, levando em consideração as dimensões patrimonial, urbanística e ambiental, dando segurança jurídica da posse da terra e da edificação aos moradores de áreas demarcadas, garantindo a permanência da população;

II - assegurar as condições de habitabilidade e **integrar os assentamentos informais ao conjunto da cidade**;

III - incentivar a utilização de imóveis não utilizados e subutilizados para programas habitacionais de interesse social;

IV - permitir a participação e controle social na gestão desses espaços urbanos;

V - promover o respeito às áreas de proteção cultural e ambiental;

VI - proteger os assentamentos ocupados pela população de baixa renda, da pressão do mercado imobiliário.

Art. 80. As Zonas Especiais de Interesse Social classificam-se nas seguintes **categorias**:

I - ZEIS I – corresponde aos assentamentos precários, situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização urbanística e fundiária;

II - ZEIS II – corresponde à edificação ou conjunto de edificações deterioradas, ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços ou habitações coletivas, localizados em regiões com infra-estrutura urbana consolidada, nos quais haja interesse público em promover a regularização edilícia, sua reutilização e a regularização da propriedade das unidades imobiliárias, destinando-as à Habitação de Interesse Social, HIS;

III - ZEIS III – corresponde aos terrenos não edificadas, aos imóveis subutilizados ou não utilizados e às edificações desocupadas ou em ruínas, localizados em áreas dotadas de infra-estrutura e adequadas à ocupação, nos quais haja interesse público na implantação de Habitação de Interesse Social, HIS;

IV - ZEIS IV – corresponde aos assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, localizados em áreas de preservação permanente ou inseridos em Unidades de Conservação, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e urbanística e recuperação ambiental, considerando a legislação vigente;

V - ZEIS V – corresponde aos assentamentos de população remanescente de

quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscagem, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e medidas necessárias à manutenção das suas tradições e cultura.

Parágrafo único. As Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, estão indicadas no **Mapa 03**, do Anexo 03 desta Lei.

Art. 81. Atendidos os critérios estabelecidos nesta Lei, **novas Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS**, poderão ser enquadradas mediante:

I - indicação do Plano Municipal de Habitação, de planos e projetos específicos ou de programas habitacionais;

II - solicitação de entidade representativa da comunidade interessada, registrada no mínimo há dois anos, após parecer favorável do órgão de habitação, nos casos de ZEIS I, II, IV e V.

§ 1º O enquadramento e a delimitação de novas ZEIS, por constituírem em alteração do zoneamento do Município, serão feitos, obrigatoriamente, por lei municipal.

§ 2º Nas ZEIS III, além dos critérios adotados por esta Lei, poderão ser enquadradas as glebas e lotes considerados não edificados, subutilizados e edificações desocupadas nas quais incidem o instrumento do parcelamento, edificação e utilização compulsória.

Art. 82. O Executivo Municipal, por meio de Projeto de Lei ou o Legislativo Municipal, através de Projeto de Lei autorizativo, poderão propor a **desafetação de uma área enquadrada como Zona Especial de Interesse Social, ZEIS**, quando surgirem modificações na estrutura urbana que alterem as condições que justificaram esse enquadramento.

§ 1º A desafetação a que se refere este artigo deverá ser precedida de estudos específicos realizados pelo órgão de habitação do Município e de consulta à população moradora da ZEIS, mediante audiência pública.

§ 2º No ato de desafetação, a área será enquadrada em outra categoria do zoneamento, de acordo com suas características.

Analisando estes dispositivos verifica-se que o PDDU/ 2007 altera a **terminologia** utilizada nos Planos de 1985 (Lei nº. 3.345/85) e 2004 (Lei nº. 6.586/04) de Área de Especial Interesse Social (AEIS) para Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), adequando à terminologia à utilizada no Estatuto da Cidade. Faz-se necessário

esclarecer, também, que não há uma correspondência direta entre os conceitos das APSEs, as AEIS e as ZEIS, cuja abrangência é bem mais ampla.

O **conceito** adotado considera que as “Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, são aquelas destinadas à implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e produção, manutenção ou qualificação de Habitação de Interesse Social, HIS”, mais objetivo do que o utilizado anteriormente no PDDU 2004, que definia como “áreas ocupadas por populações carentes, que requerem a ampliação do acesso ao solo e às infra-estruturas e equipamentos comunitários e de interesse coletivo, a qualificação e/ou provisão de habitações sociais” ou “áreas institucionalizadas visando à produção, manutenção e qualificação de Habitação de Interesse Social, com destinação específica”.

As ZEIS recebem uma **abordagem** mais detalhada na Lei nº. 7.400/2008 do que nos planos anteriores, que podem ser compreendidas em duas **subcategorias** básicas: as ZEIS de áreas ocupadas e as ZEIS de áreas vazias.

Nas ZEIS ocupadas são determinantes as características geoambientais; o processo de ocupação; a configuração da ocupação; as especificidades culturais. Nas ZEIS de áreas vazias duas tipologias básicas podem ser diferenciadas: a de edificações vazias e a de terrenos vazios situados em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos.

O PDDU/ 2007 reconhece **116 áreas classificadas como ZEIS**, mas a identificação no **Mapa 03** (ver Anexo deste relatório) das áreas enquadradas é genérica, não discriminando as subcategorias correspondentes, inclusive ZEIS III, passíveis de aplicação de instrumentos da política urbana, seja para a implantação de novos parcelamentos ou empreendimentos de urbanização integrada, ou mesmo para a constituição de banco de terras, em atendimento às diretrizes das Macrozonas e Macroáreas destinadas à ocupação urbana.

Os **cortiços** são considerados uma tipologia passível de enquadramento como ZEIS II, constituindo áreas a demandar um tratamento prioritário e diferenciado nas políticas públicas, especificamente da PHIS. No entanto, não nos parece adequado a edificação isolada ser caracterizada como zona, salvo nos casos em que haja uma concentração de edificações encortiçadas. Acresce que a PHIS estabelece programa específico, na seção V do capítulo III do Título VI, para tratamento destes casos, que inclusive vão requerer parâmetros relacionados à edificação, não cabendo nos casos de edificação isolada a regularização urbanística, que pode ocorrer em áreas dotadas de infraestrutura e equipamentos.

Chama-se a atenção, quanto à **desafetação de áreas enquadradas como ZEIS**,

baseando-se no parecer de especialistas, tais como ALFONSIN,⁴⁴ da vulnerabilidade, especialmente às pressões do mercado imobiliário, em que se colocam tais áreas, geralmente após serem regularizadas, com esta medida.

À **Regularização de ZEIS**, com exceção das ZEIS III, aplicam-se as seguintes normas da Lei nº. 7.400/08:

“Seção II

Da Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

Art. 83. A regularização de Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, orienta-se pelos princípios da transparência, prestação de contas e participação popular, devendo-se inserir nas estratégias socioeconômicas e político-institucionais do Município.

Art. 84. O processo de regularização de Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, com exceção da ZEIS III, compreenderá a elaboração de **Plano de Regularização**, que poderá ser elaborado por órgãos da administração direta ou indireta do Município ou do Estado da Bahia, com a participação da população moradora da ZEIS em todas as suas etapas e componentes, ou pela própria comunidade, com assessoramento técnico qualificado, aprovado pelo órgão municipal de habitação.

Parágrafo único. O **Plano de Regularização de ZEIS I, II, IV e V** será constituído por:

I - Plano de Urbanização;

II - Plano de Regularização Fundiária;

III - Plano de Ação Social e de Gestão Participativa.

Art. 85. O **Plano de Urbanização** contemplará, no mínimo, os seguintes aspectos:

I - delimitação da ZEIS;

II - diagnóstico da área, contendo, no mínimo, a análise físico-ambiental e urbanística, compreendendo o levantamento detalhado do uso e ocupação do solo e das características edilícias, e a caracterização socioeconômica da população residente;

III - cadastro físico das edificações e espaços públicos existentes;

IV - indicações de projetos e intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física da área, incluindo, de acordo com as características locais:

⁴⁴ ALFONSIN, opus cit.

- a) previsão e tratamento adequado de áreas verdes e espaços livres;
- b) diretrizes para o Saneamento Básico, compreendendo os sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem de águas pluviais e a coleta regular de resíduos sólidos;
- c) diretrizes para a iluminação pública;
- d) proposta de adequação dos sistemas de circulação de veículos, pedestres e do sistema de transporte coletivo, considerando o atendimento à população residente;
- e) indicação de eliminação de situações de risco, estabilização de taludes e de margens de córregos;
- f) previsão de instalação de equipamentos sociais religiosos e dos usos complementares ao habitacional;
- g) proposta de recuperação das edificações degradadas, bem como das novas unidades criadas para transferir a população localizada em áreas de risco ou excedente do processo de reurbanização;

V - identificação dos imóveis que serão objeto de remoção, de acordo com os critérios definidos por esta Lei, e das áreas para relocação;

VI - elaboração de legislação urbanística adequada aos padrões culturalmente aceitos pela população local, sem prejuízo do conforto, da salubridade e da segurança individual e coletiva, compreendendo:

- a) o estabelecimento de diretrizes, índices e parâmetros para o parcelamento do solo, quando couber, inclusive indicando as condições para o remembramento de lotes;
- b) o estabelecimento de diretrizes, índices e parâmetros para o uso e ocupação do solo e para edificações de equipamentos sociais religiosos e dos usos complementares ao habitacional e outras obras, respeitadas as normas básicas estabelecidas para Habitação de Interesse Social, HIS, e as normas técnicas pertinentes;
- c) a indicação dos instrumentos de Política Urbana aplicáveis e seus condicionantes;
- d) sistema de aprovação de projetos, fiscalização e de acompanhamento e monitoração pós-intervenção.

Parágrafo único. As áreas livres e institucionais necessárias à regularização do assentamento no caso das ZEIS I, IV e V poderão estar localizadas fora deste, quando o Plano de Urbanização indicar a inviabilidade de sua implantação na área.

Art. 86. O **Plano de Regularização Fundiária** será concebido de forma a integrar as ações de regularização urbanística, e contemplará, no mínimo:

I - levantamento e caracterização das situações de irregularidade fundiária e jurídica;

II - definição dos critérios para identificação dos imóveis a serem objeto de regularização;

III - os instrumentos aplicáveis à regularização fundiária.

Art. 87. O **Plano de Ação Social e de Gestão Participativa** antecederá e acompanhará todas as etapas dos planos de urbanização e regularização fundiária e contemplará, no mínimo, os seguintes aspectos:

I - diagnóstico socioeconômico da população;

II - levantamento de dados e informações sobre representantes do movimento social, entidades populares e organizações não governamentais atuantes na área;

III - definição dos meios e eventos para mobilização da comunidade;

IV - definição de formas de articulação com vistas à cooperação sistemática intergovernamental, entre agentes públicos e privados no planejamento e implementação das intervenções;

V - constituição da **Comissão de Regularização** para cada ZEIS, ou para um conjunto de ZEIS, que deverá participar de todas as etapas de elaboração do Plano de Regularização e de sua implementação;

VI - indicação de estratégias para a motivação dos moradores visando a auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua, em iniciativas que impliquem na geração de renda, na melhoria das condições de vida da comunidade e na fiscalização, monitoração e manutenção das benfeitorias;

VII - as fontes de recursos para implementação das intervenções;

VIII - indicação de novas oportunidades de trabalho e geração de renda.

Art. 88. A **Comissão de Regularização de ZEIS** compreende uma instância de participação da comunidade para a gestão de todos os aspectos relacionados com as políticas públicas a serem implementadas no seu território e, em particular, no Plano de Regularização.

§ 1º A Comissão de Regularização de ZEIS será integrada por representantes dos seguintes setores:

I - Poder Público;

II - representantes da população moradora da ZEIS, ou daquela para a qual a ZEIS estiver destinada;

III - associações de moradores dos bairros do entorno da região demarcada como ZEIS;

IV - proprietários de imóveis localizados nas ZEIS;

V - representante do Poder Legislativo Municipal, identificado com a região da ZEIS.

§ 2º Na composição da Comissão de Regularização de ZEIS, o número de membros representantes do Poder Público Executivo e Legislativo e de representantes da sociedade civil definidos nos incisos de II, III e IV do §1º deste artigo deverá ser composto de forma paritária.

Art. 89. Nas ZEIS II fica dispensada a exigência de Plano de Urbanização, devendo o Executivo providenciar projeto de recuperação, adaptação e requalificação do imóvel para fins habitacionais de interesse social, como parte do Plano de Regularização.

Art. 90. O Plano de Regularização de cada Zona Especial de Interesse Social, ZEIS, ou conjunto de ZEIS, deverá ser subscrito pela sua Comissão de Regularização, informado ao Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e instituído por Decreto do Executivo Municipal.

Art. 91. O Executivo Municipal definirá a classificação e os critérios básicos de urbanização e uso do solo para as Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, os quais serão aplicados até que sejam aprovados os Planos de Regularização específicos para cada ZEIS.

Art. 92. A **definição de prioridades para a regularização de ZEIS** observará os seguintes critérios:

I - a precariedade do assentamento, considerando as características do desenho urbano, a densidade da ocupação do solo, a oferta de infra-estrutura e equipamentos urbanos e as condições de salubridade;

II - o nível de risco de vida ou ambiental, considerando a implantação em áreas passíveis de ocorrência de deslizamentos, áreas alagadiças ou de solos instáveis, a incidência de acidentes e o gravame ao meio ambiente;

III - a situação fundiária, priorizando aquelas situações que apresentarem menores dificuldades para a regularização, em virtude da condição de propriedade e do regime jurídico da ocupação;

IV - a mobilização e organização da comunidade com vistas à busca de soluções compartilhadas;

V - no caso das ZEIS III, a possibilidade de prover o maior número de unidades habitacionais, associada à possibilidade de obtenção de financiamentos para fins de edificação”.

Verifica-se que as normas abrangem os instrumentos de planejamento e gestão garantindo a participação da comunidade interessada. Destacamos, pela convergência com os objetivos da proposta objeto deste relatório, o **artigo 91**, ao determinar que o Executivo Municipal definirá a classificação e os critérios básicos de urbanização e uso do solo para as Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, os quais serão aplicados até que sejam aprovados os Planos de Regularização específicos para cada ZEIS.

No artigo 92, são listados os **critérios para prioridades de regularização**, contudo não fica claro se existe uma ordem de relevância entre os critérios ou para a ocorrência de vários deles.

As diretrizes para o ordenamento territorial (**Mapa 01**, no Anexo deste relatório) apresentam rebatimentos com as ZEIS, conforme apresentado a seguir.

**“TÍTULO VIII
DO ORDENAMENTO TERRITORIAL
CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 130. São objetivos da Política Urbana do Município relativas ao ordenamento territorial:

.....
VIII - **promover a melhoria das condições de habitabilidade nas áreas de moradia popular**, compreendida esta como a habitação em sua relação com os espaços públicos, a infra-estrutura, os equipamentos e serviços urbanos;

IX - **articular o esforço pessoal e das comunidades organizadas em programações compartilhadas com o Poder Público Municipal e a iniciativa privada**, visando a ações de recuperação, aparelhamento e promoção urbanística das áreas menos estruturadas e com baixos padrões de urbanização;”
.....

“CAPÍTULO II

DO MACROZONEAMENTO

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 131. O macrozoneamento é o instrumento que define a estruturação do território em face das condições do desenvolvimento sócio-econômico e espacial do Município, consideradas a capacidade de suporte do ambiente e das redes de infraestrutura para o adensamento populacional e a atividade econômica, devendo orientar a Política Urbana, no sentido da consolidação ou reversão de tendências quanto ao uso e ocupação do solo.

§ 1º O macrozoneamento tem por finalidades:

I - conjugar as demandas sociais e econômicas de espaço com as necessidades de conservação do ambiente, de valorização da paisagem urbana, e de melhoria dos padrões urbanos;

II - racionalizar o uso e ocupação do território, em especial dos espaços dotados de melhores condições de infra-estrutura ou com previsão para alocação de infraestrutura e serviços no horizonte temporal do Plano, promovendo economias de aglomeração;

III - fornecer bases para o dimensionamento e expansão das redes de infraestrutura, e para a implantação de equipamentos e serviços públicos;

IV - estabelecer limites para o adensamento populacional e de ocupação do solo;

V - orientar a aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos estabelecidos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Federal nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade, e pela Medida Provisória nº 2.220/2001.

§ 2º O território do Município fica dividido em duas macrozonas, delimitadas no

Mapa 01 do Anexo 3 desta Lei:

I – Macrozona de Ocupação Urbana;

II – Macrozona de Proteção Ambiental.

Seção II

Da Macrozona de Ocupação Urbana

Subseção II

Da Macroárea de Requalificação Urbana

“Art. 133. A **Macroárea de Requalificação Urbana** compreende áreas de ocupação consolidada, com boas condições de acessibilidade e de infra-estrutura, dotadas de equipamentos e serviços urbanos, em que se concentram atividades diversificadas com significativa oferta de postos de trabalho, mas que vêm apresentando tendência à perda de população e à evasão da atividade econômica, com efeitos na qualidade dos espaços e na ociosidade e desvalorização do patrimônio imobiliário existente”.

“Art. 134. O **ordenamento territorial na Macroárea de Requalificação Urbana tem como objetivo** promover o readensamento populacional, o fortalecimento econômico e a recuperação urbanística dos espaços que a integram, mantendo sua função de centralidade no âmbito municipal e supramunicipal, revertendo o processo de degradação física, social e ambiental que vem atingindo vários espaços, e obtendo o melhor aproveitamento das condições locais e de acessibilidade, bem como da infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos instalados”.

.....

Art. 136. **Na Macroárea de Requalificação Urbana aplicam-se prioritariamente os seguintes instrumentos de Política Urbana**, entre aqueles previstos por esta Lei e facultados pelo Estatuto da Cidade:

- I - Utilização e Edificação Compulsórios;
- II - Consórcio Imobiliário;
- III - Transferência do Direito de Construir;
- IV - Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- V - Operações Urbanas Consorciadas;
- VI - **Zonas Especiais de Interesse Social**;
- VII - Direito de Preferência;
- VIII - incentivos fiscais e financeiros.

Subseção III

Da Macroárea de Manutenção da Qualidade Urbana

“Art. 137. A **Macroárea de Manutenção da Qualidade Urbana** compreende áreas de ocupação consolidada com boas condições de acessibilidade e de infra-estrutura, dotadas de equipamentos e serviços urbanos, nas quais predominam

usos residenciais de bom padrão coexistindo com atividades comerciais e serviços diversificados, com significativa oferta de postos de trabalho, especialmente nas centralidades principais que atendem a todo o Município”.

“Art. 138. O **ordenamento territorial na Macroárea de Manutenção da Qualidade Urbana tem como objetivo** assegurar a manutenção da vitalidade dos espaços urbanizados por meio de ações capazes de possibilitar a renovação urbanística e evitar a desvalorização imobiliária, a degradação física e social e a subutilização dos investimentos públicos e privados já realizados em habitação, infra-estrutura e equipamentos urbanos”.

“Art. 139. São **diretrizes para a Macroárea de Manutenção da Qualidade Urbana:**

.....

V - reestruturação dos bairros populares densamente ocupados e consolidados com padrões inadequados de moradia, mediante a **instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS**”;

.....

“Art. 140. **Na Macroárea de Manutenção da Qualidade Urbana aplicam-se prioritariamente os seguintes instrumentos de Política Urbana**, entre aqueles previstos por esta Lei e facultados pelo Estatuto da Cidade:

I - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios;

II - Consórcio Imobiliário;

III - Transferência do Direito de Construir;

IV - Outorga Onerosa do Direito de Construir;

V - Operações Urbanas Consorciadas;

VI - **Zonas Especiais de Interesse Social**;

VII - Direito de Preferência”.

Subseção IV

Da Macroárea de Reestruturação Urbana

“Art. 141. A **Macroárea de Reestruturação Urbana** compreende áreas de ocupação consolidada, com condições insatisfatórias de acessibilidade, de infra-estrutura e também quanto à provisão de equipamentos e serviços urbanos, em que o processo espontâneo de adensamento construtivo nos espaços majoritariamente ocupados por população de baixa e média renda tem produzido

impactos significativos na qualidade da moradia, do meio ambiente, e na funcionalidade urbana”.

“Art. 142. O **ordenamento territorial na Macroárea de Reestruturação Urbana tem como objetivo** promover a elevação dos padrões de qualidade urbanística e ambiental dos espaços densamente urbanizados destinados à moradia e atividade econômica”.

“Art. 143. **São diretrizes para a Macroárea de Reestruturação Urbana:**

I - controle do processo espontâneo de adensamento construtivo, por meio de planos e projetos desenvolvidos com ampla participação das comunidades envolvidas, privilegiando a melhoria das condições de moradia, a preservação das relações de vizinhança e a adoção de política de ordenamento conseqüente com os padrões de uso e ocupação do solo, que respeitem as especificidades culturais locais”;

.....

“Art. 144. **Na Macroárea de Reestruturação Urbana aplicam-se, prioritariamente, os seguintes instrumentos de Política Urbana**, entre aqueles previstos por esta lei e facultados pelo Estatuto da Cidade:

I - utilização compulsória;

II - consórcio imobiliário;

III - Transferência do Direito de Construir;

IV - Outorga Onerosa do Direito de Construir;

V - Operações Urbanas Consorciadas;

VI - **Zonas Especiais de Interesse Social;**

VII - Direito de Preferência, para aquisição de terrenos para implantação de equipamentos urbanos e criação de espaços de lazer”.

Subseção V

Da Macroárea de Estruturação Urbana

“Art. 145. A **Macroárea de Estruturação Urbana**, ocupada majoritariamente por população de baixa renda, caracteriza-se pela alta concentração de assentamentos precários em estágios variados de consolidação, grandes conjuntos habitacionais implantados a partir de investimentos públicos, concentrações de usos industriais e de serviços correlatos em franca obsolescência, e ainda a significativa presença de terrenos vazios, constituindo uma urbanização fragmentada e incompleta em que

predominam condições insatisfatórias de acessibilidade, de infra-estrutura, e provisão deficitária de equipamentos e serviços urbanos”.

“Art. 146. O **ordenamento territorial na Macroárea de Estruturação Urbana tem como objetivo** estruturar a área para o adensamento populacional e a oferta de postos de trabalho e oportunidades de renda, promovendo a expansão urbana nos espaços não urbanizados, de modo a evitar que se implantem e consolidem padrões de uso e ocupação do solo de baixa qualidade, simultaneamente à melhoria dos padrões existentes”.

“Art. 147. **São diretrizes para a Macroárea de Estruturação Urbana:**

.....

III - implementação de programas voltados à **regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais precários, especialmente nas áreas enquadradas ou passíveis de enquadramento como ZEIS**, dotando-as de infra-estrutura e estimulando a construção de Habitação de Interesse Social, HIS;

.....

V - **contenção da expansão dos assentamentos precários de população de baixa renda localizados em áreas consideradas de risco para a segurança e saúde da população**, em razão da instabilidade do solo ou de outros condicionantes ambientais”;

“Art. 148. **Na Macroárea de Estruturação Urbana aplicam-se, prioritariamente, os seguintes instrumentos de Política Urbana**, entre aqueles previstos por esta Lei e facultados pelo Estatuto da Cidade:

I - parcelamento, edificação e utilização compulsória;

II - consórcio imobiliário;

III - Transferência do Direito de Construir;

IV - **Zonas Especiais de Interesse Social;**

V - Operações Urbanas Consorciadas;

VI - **Direito de Preferência, para aquisição de terrenos para implantação de ZEIS III, equipamentos urbanos e criação de espaços de lazer;**

VII - incentivos fiscais e financeiros”.

*Subseção VI**Da Macroárea de Consolidação Urbana*

“Art. 149. A **Macroárea de Consolidação Urbana** caracteriza-se pelas restrições ao adensamento intensivo, em razão de condicionantes geotécnicas ou institucionais para a ocupação do solo, e também pela predominância de assentamentos de população de baixa e média renda em vários estágios de consolidação, a maioria originada a partir de loteamentos populares e conjuntos habitacionais, conformando uma urbanização incompleta em que ainda se observam vazios intersticiais e predominam condições insatisfatórias de acessibilidade, de infra-estrutura, e déficit de equipamentos e serviços urbanos”.

“Art. 150. **O ordenamento territorial na Macroárea de Consolidação Urbana tem como objetivo** promover a expansão urbana de forma compatível com as características ambientais dos sítios e com as restrições institucionais de ocupação, de modo a salvaguardar a segurança da população e assegurar a conservação dos espaços ecologicamente significativos”

“Art. 151. **São diretrizes para a Macroárea de Consolidação Urbana:**

.....
IV - implementação de programas destinados à **regularização fundiária e urbanística dos assentamentos habitacionais enquadrados ou passíveis de enquadramento como ZEIS**, dotando-os de infra-estrutura completa e estimulando a construção de Habitação de Interesse Social, HIS”;

“Art. 152. **Na Macroárea de Consolidação Urbana aplicam-se, prioritariamente, os seguintes instrumentos de Política Urbana**, entre aqueles previstos por esta Lei e facultados pelo Estatuto da Cidade:

I - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios;

II - Consórcio Imobiliário;

III - Transferência do Direito de Construir;

IV - Operações Urbanas Consorciadas;

V - **Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS;**

VI - **Direito de Preferência, para aquisição de terrenos para implantação de ZEIS III, equipamentos urbanos e criação de espaços de lazer”.**

Seção III

Da Macrozona de Proteção Ambiental

Subseção I

Das Disposições Gerais

Art. 153. A **Macrozona de Proteção Ambiental** é constituída, predominantemente, por Unidades de Conservação e por áreas com grande restrição de ocupação, destinando-se à proteção de mananciais, à preservação e recuperação ambiental, bem como ao desenvolvimento econômico sustentável de forma compatível com os atributos da macrozona.

Parágrafo único. A Macrozona de Proteção Ambiental subdivide-se nas seguintes macroáreas delimitadas no Mapa 01 do Anexo 3 desta Lei:

I – Macroárea de Conservação Ambiental;

II – Macroárea de Proteção e Recuperação Ambiental.

.....

Subseção III

Da Macroárea de Proteção e Recuperação Ambiental

“Art. 160. A **Macroárea de Proteção e Recuperação Ambiental** compreende áreas:

I - **de valor ambiental significativo em que a ocupação urbana ocorreu de forma ambientalmente inadequada, ou nas quais se quer promover a ocupação de forma sustentada;**

II - **adjacentes a Unidades de Conservação integral ou de uso sustentável cuja ocupação desordenada pode comprometer a qualidade ambiental das unidades vizinhas;**

III - **que oferecem risco para a ocupação humana, em razão das características geomorfológicas ou geotécnicas do solo”.**

“Art. 161. **O ordenamento territorial na Macroárea de Proteção e Recuperação Ambiental tem como objetivo** qualificar os assentamentos existentes de modo a minimizar os impactos negativos decorrentes da ocupação indevida do território, e prevenir ocupações que venham a comprometer o equilíbrio ambiental ou resultar em situações de risco para as populações humanas”.

“Art. 162. **São diretrizes para a Macroárea de Proteção e Recuperação Ambiental:**

I - nos casos de áreas já ocupadas, localizadas no entorno de Unidades de Conservação:

a) manutenção da densidade populacional e de ocupação do solo em níveis compatíveis com a sustentabilidade do ambiente, e restrição a usos que possam comprometer a qualidade ambiental da área ou de espaços vizinhos de relevante valor ecológico;

b) elevação dos padrões de qualidade dos assentamentos precários ou implantados indevidamente nas imediações de áreas de relevante valor ambiental;

II - nos casos de áreas ambientalmente degradadas, recuperação ambiental, com a promoção de usos que possam ser compatibilizados com a sustentabilidade ambiental da área;

III - nos casos de áreas de interesse ambiental passíveis de ocupação:

a) estabelecimento de densidades populacionais e de ocupação do solo compatíveis com o uso sustentável da área;

b) compatibilização dos planos de parcelamento do solo e dos projetos de urbanização com a conservação das áreas de preservação permanente, em especial das faixas de proteção à rede hídrica;

c) restrição a usos que possam comprometer o meio ambiente pela descarga de efluentes líquidos ou gasosos ou disposição de resíduos sólidos sem tratamento adequado”.

“Art. 163. **Aplicam-se à Macroárea de Proteção e Recuperação Ambiental, prioritariamente, os seguintes instrumentos de Política Urbana**, entre aqueles previstos por esta Lei e facultados pelo Estatuto da Cidade:

I - zoneamento ambiental;

II - Transferência do Direito de Construir;

III - Direito de Preferência;

IV - Zonas Especiais de Interesse Social;

V - incentivos fiscais e financeiros para a conservação das unidades;

VI - Outorga Onerosa do Direito de Construir”.

A indicação da aplicação do instrumento ZEIS nas Macroáreas não inviabiliza a utilização dos demais instrumentos da política urbana nas próprias ZEIS, especialmente considerando que eles constituem importantes instrumentos auxiliares para a

regularização fundiária e urbanística das ZEIS.

Quanto ao **Zoneamento**, de acordo com ALFONSIN⁴⁵, “(...) historicamente, o Zoneamento foi utilizado, (...), em muitos casos, para legitimar um *apartheid* urbano ou, até mesmo, para impedir a localização (ou permanência) de famílias de baixa renda em determinados locais. A tática, então, do movimento de reforma urbana no Brasil, foi se apropriar do instrumento do zoneamento, criando a figura da *zona especial de interesse social* para combater a segregação que o próprio instrumento gerava”.

As propostas para as ZEIS devem, assim, procurar sua integração, com o planejamento das áreas circunvizinhas, de forma a neutralizar os resquícios do processo de segregação socioespacial a que foram submetidas suas populações. Além disto, muitos dos equipamentos que serão utilizados pela população residente nas ZEIS, poderão estar localizados fora delas, desde que se lhes assegure a necessária acessibilidade.

Evitar que as ZEIS sejam tratadas como *guetos urbanos*, que não participam do conceito de cidade formulado no âmbito do plano diretor, implica, pois, do ponto de vista urbanístico, na busca de integração da ZEIS à macroárea e zona de uso e ocupação em que se localiza, conforme consta do Zoneamento representado no **Mapa 02** (ver no Anexo deste relatório).

As mencionadas diretrizes podem funcionar como um balizador para: o estabelecimento de parâmetros, critérios e restrições de uso e ocupação; a racionalização da oferta de equipamentos e serviços, frente à nova demanda da população da ZEIS, e para a definição dos instrumentos de política urbana aplicáveis. Pode, também, apontar para as possibilidades de geração de postos de trabalho nas proximidades da residência, com reflexos positivos sobre a mobilidade e acessibilidade urbana. Isto não significa, porém, que, internamente, os parâmetros e índices urbanísticos não se obriguem a adequar-se aos padrões socioeconômicos da população da ZEIS.

Ressalte-se que, o tratamento dado pelo PDDU/07, a zonas residenciais resguardando-se cuidadosamente suas especificidades, não é privilégio dos assentamentos de população de baixa renda, haja vista as “Zonas Exclusivamente Uniresidências” e, especialmente, as “Zonas Sob Regime Urbanístico Especial (ZRE)”. Nessas últimas, criou-se o precedente de prevalecerem as cláusulas convencionais firmadas nos Termos de Acordo e Compromisso, TAC, dos loteamentos Vela Branca e Itaipara, sobre as normas de ordem pública estabelecidas na lei.

Pelas razões expostas, o que se requer é um novo olhar sobre as ZEIS, que lhes retire o caráter de excepcionalidade, tratando-as como qualquer outra “zona” ou “bairro” da

⁴⁵ ALFONSIN, opus cit., p.82-83.

cidade. Mas também é preciso que não se perca a consciência do caráter curativo da regularização plena dessas áreas e da necessidade de adoção de medidas preventivas para evitar a formação de novos assentamentos precários.

O tratamento conferido às **ZEIS no Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo** proposto pelo PDDU/08 consta dos artigos seguintes:

CAPÍTULO III

DO ZONEAMENTO

Seção I

Das Disposições Gerais

“Art. 164. A **organização do uso e da ocupação do solo** no Município do Salvador será efetuada mediante o instrumento do zoneamento, atendendo aos seguintes **objetivos**:

I - designar áreas para a imposição, pela legislação de uso e ocupação do solo, de normas, critérios e parâmetros para o uso e ocupação do solo, que assegurem a implementação das diretrizes da organização territorial fixadas no macrozoneamento, guardadas as suas especificidades;

.....

V - reconhecer a cidade informal e promover a inclusão sócio-espacial da sua População;

.....

Art. 165. Para efeito do **zoneamento**, fica o território do Município dividido em:

I - Zonas de Usos Residenciais, compreendendo as subcategorias:

a)

b)

c) **Zonas Especiais**, as quais subdividem-se em:

1 - **Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS;**

.....

Seção II

Das Zonas de Usos Residenciais

Seção II

Das Zonas de Usos Residenciais

Subseção III

Das Zonas Especiais

Art. 168. Zonas Especiais são aquelas que requerem a definição de critérios e restrições específicos para o ordenamento e controle do uso e ocupação do solo em razão de sua configuração sócio-espacial e urbanística.

§ 1º As Zonas Especiais compreendem as seguintes subcategorias:

I - Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS;

.....

§ 2º Nas Zonas Especiais deve ser incentivada a participação das comunidades nas decisões relativas ao ordenamento urbano e na fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas em parceria com o Poder Público.

Art. 169. **As Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS**, são destinadas à regularização urbanística e fundiária e à produção, manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social, HIS, atendendo às diretrizes estabelecidas no Capítulo III, do Título VI desta Lei.

.....

Seção V

Da Zona de Proteção Ambiental

Art. 185. A Zona de Proteção Ambiental, ZPAM, destina-se prioritariamente à conservação ambiental, ao uso sustentável dos recursos naturais, ou a usos residenciais de baixa densidade populacional e atividades de recreação e lazer da população.

§ 1º As áreas integrantes da Zona de Proteção Ambiental, ZPAM, serão regulamentadas segundo as diretrizes gerais definidas pelo macrozoneamento do Município para a Macroárea de Conservação Ambiental e pelos critérios específicos estabelecidos pelo Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, SAVAM, no Capítulo V do Título VIII desta Lei, segundo o enquadramento proposto.

§ 2º Para a implantação de qualquer empreendimento ou licenciamento de atividade nas áreas integrantes da Zona de Proteção Ambiental, ZPAM, serão observadas as normas específicas de licenciamento ambiental estabelecidas pelo Município e demais esferas de governo.

Seção VI

Dos Coeficientes de Aproveitamento

“Art. 186. Aplicam-se às zonas e corredores integrantes do Zoneamento, os coeficientes de aproveitamento básico e máximo constantes do **Quadro 01**, do Anexo 2 desta Lei.

.....

§ 1º **Coeficiente de Aproveitamento Básico, CAB**, é o índice urbanístico que expressa a relação entre a área construída para efeito do cálculo do coeficiente, de acordo com a Legislação de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo vigente, e a área do lote ou terreno, adotado como referência básica para cada zona, conforme o Plano Diretor”.

“§ 2º **Coeficiente de Aproveitamento Máximo, CAM**, é o índice urbanístico que define o limite máximo acima do CAB, que poderá ser autorizado pelo Poder Público por meio da aplicação dos instrumentos da Política Urbana previstos nesta Lei”.

“Art.255.....

.....

§ 4º **Os empreendimentos de Habitação de Interesse Social, HIS, nos termos desta Lei, poderão atingir o Coeficiente de Aproveitamento Máximo, CAM, previsto para a zona em que se localizem, sem prestação de contrapartida financeira pela utilização de coeficientes superiores ao Coeficiente de Aproveitamento Básico, CAB”.**

O **CAB aplicável às ZEIS**, constante do Quadro 01, do Anexo 2 da Lei 7.400/08, **corresponde a 1,5**. Não consta valor específico do CAM aplicável às ZEIS. Mas, permite-se a utilização dos CAM das Zonas onde as ZEIS se situem (Art. 255, §4º.), conforme explicitado no **Quadro 01** (ver Anexo deste relatório). Trata-se de dispositivo que merece uma avaliação cuidadosa visto que, em determinados casos, o CAB da ZEIS, que é sempre equivalente a 1,5, extrapola o CAM da Macrozona onde se insere a ZEIS. No caso de operações urbanas consorciadas a Lei nº 7.400/08 não prevê a isenção de pagamento pelos CPACs para as HIS.

Algumas ZEIS se localizam nas proximidades ou em **áreas integrantes do Sistema de Áreas de Valor Ambiental, SAVAM** (ver **Mapa 07**, no Anexo deste relatório) cujas categorias e diretrizes são:

CAPÍTULO V

DO SISTEMA DE ÁREAS DE VALOR AMBIENTAL E CULTURAL

Seção I

Da Estruturação Geral do Sistema

Art. 213. Fica criado o **Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, SAVAM**, compreendendo as áreas do Município do Salvador que contribuem de forma determinante para a qualidade ambiental urbana e para as quais, o Município estabelecerá planos e programas de gestão, ordenamento e controle, visando à proteção ambiental e cultural, de modo a garantir a perenidade dos recursos e atributos existentes.

Parágrafo único. Integram o SAVAM as áreas apresentadas no **Mapa 07** do Anexo 3 desta Lei, sem prejuízo do enquadramento de novas áreas que venham a ser identificadas e institucionalizadas por lei.

Art. 214. O Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, SAVAM, é composto de:

I - **Subsistema de Unidades de Conservação**, constituído por áreas de relevante valor ecológico e sociocultural, de grande importância para a qualidade ambiental do Município, por conformarem sítios naturais raros, singulares, de notável beleza cênica e diversidade biológica, com funções de proteção aos mananciais e à qualidade dos recursos hídricos, controle da erosão, equilíbrio climático e conservação de espécies da flora e fauna específicas;

II - **Subsistema de Áreas de Valor Urbano-Ambiental**, constituído por áreas cujos valores naturais encontram-se parcialmente descaracterizados em relação às suas condições originais, mas que contribuem para a manutenção da permeabilidade do solo, para o conforto climático, sonoro e visual no ambiente urbano, e também áreas que compreendem elementos, cenários e marcos de referência vinculados à imagem, história, cultura local, e ainda espaços abertos urbanizados utilizados para o lazer e recreação da população.

Seção II

Do Subsistema de Unidades de Conservação

Subseção I

Das Disposições Gerais

Art. 215. As **Unidades de Conservação** configuram um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais

relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção, conforme o **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, SNUC**, criado pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Art. 216. O Subsistema de Unidades de Conservação é composto por dois grupos de áreas com características específicas:

I – Unidades de Conservação Integral

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 2º As **Unidades de Uso Sustentável** têm por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, e compreendem as seguintes categorias:

I - Área de Proteção Ambiental;

Subseção II

Das Áreas de Proteção Ambiental

Art. 217. **Área de Proteção Ambiental, APA**, é uma porção territorial em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Art. 218. Por Atos do Governo do Estado da Bahia, estão instituídas as seguintes Áreas de Proteção Ambiental, APA, total ou parcialmente inseridas no território do Município do Salvador, conforme representadas no **Mapa 07**, do Anexo 3 desta Lei:

Art. 219. São **diretrizes para as áreas incluídas na APA das Lagoas e Dunas do Abaeté**:

III - manutenção de padrões de ocupação do solo de baixa/média densidade, em especial nos espaços urbanizados implantados na proximidade de ambientes de lagoas e de dunas;

IV - proteção aos cones de aproximação do Aeroporto de Salvador, mediante controle rigoroso sobre a altura das edificações nas áreas afetadas pelas normas de segurança de vôo;

V - restrição ao uso residencial nas zonas de maior intensidade de ruído resultantes da operação do aeroporto.

Art. 220. São **diretrizes** para as áreas do Município incluídas na **APA da Baía de Todos os Santos, especificamente as ilhas dos Frades, de Maré, do Bom Jesus dos Passos, de Santo Antônio, e as ilhotas Itapipuca, Língua de Baleia e dos Coqueiros:**

.....

II - **implementação de política de desenvolvimento sustentável que concilie a conservação do ambiente natural com a proteção das características socioculturais das populações nativas, resguardando a característica das ilhas como espaços singulares e diferenciados do restante do Município, preservando os núcleos de pesca e veraneio, e incentivando a produção econômica artesanal;**

.....

IV - **enquadramento dos núcleos residenciais existentes como Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, nos termos desta Lei, objetivando a regularização urbanística e fundiária, e o atendimento das demandas básicas de infra-estrutura e serviços urbanos em cada localidade;**

V - **acompanhamento, fiscalização e controle efetivo da expansão dos assentamentos existentes, com a participação e comprometimento da comunidade local;**

VI - **controle rigoroso do Poder Público Municipal sobre:**

a) **a ocupação da faixa de praia, especialmente por edificações e outras obras de caráter permanente;**

.....

Art. 221. São **diretrizes** para as áreas do Município incluídas na **APA do Joanes / Ipitanga:**

.....

III - **implementação de programas de recuperação e preservação ambiental, compreendendo a relocação dos assentamentos populacionais e das atividades incompatíveis localizadas na faixa de proteção das represas do rio**

Ipitanga;

.....

VI - controle rigoroso do Poder Público sobre a expansão dos assentamentos existentes nas áreas de contribuição da bacia hidráulica das represas do rio Ipitanga, bem como na fronteira com o Município de Lauro de Freitas;

.....

Art. 222. São **diretrizes** para as áreas incluídas na **APA da Bacia do Cobre/São Bartolomeu:**

I - promoção de gestões junto ao Governo do Estado da Bahia para conclusão do zoneamento ambiental da APA, com a participação do Município;

II - atualização do enquadramento e da legislação de proteção ao Parque de Pirajá/São Bartolomeu, compatibilizando-os com as normas ambientais vigentes e com as diretrizes desta Lei;

III - elaboração de estudos ambientais específicos para constituição de Unidade de Conservação Integral abrangendo a área de proteção à represa do Rio do Cobre, de modo a preservar a vegetação que mantém grande qualidade ecológica e é considerada Reserva de Biosfera da Mata Atlântica;

IV - elaboração de estudos específicos para recuperação do Parque São Bartolomeu, compatibilizando a conservação ambiental com o valor simbólico atribuído a esta área pelas religiões afro-brasileiras, que institui sua sacralidade e uso para fins ritualísticos, e também com usos de lazer de contato com a natureza, turismo ecológico, atividades culturais e como centro de referência para a educação ambiental;

V - controle sobre a ocupação intensiva do solo nas áreas de contribuição das nascentes do rio do Cobre e na vizinhança do Parque Pirajá/São Bartolomeu;

VI - implementação de programas de recuperação ambiental, compreendendo a relocação dos assentamentos residenciais e das atividades econômicas incompatíveis localizadas no Parque Pirajá/São Bartolomeu;

.....

Seção III

Do Subsistema de Áreas de Valor Urbano-Ambiental

Subseção I

Das Disposições Gerais

Art. 223. **Áreas de Valor Urbano-Ambiental** são espaços do Município, públicos ou privados, dotados de atributos materiais e/ou simbólicos relevantes do ponto de vista ambiental e/ou cultural, significativos para o equilíbrio e o conforto ambiental, para a conservação da memória local, das manifestações culturais e também para a sociabilidade no ambiente urbano.

Art. 224. As Áreas de Valor Urbano-Ambiental subdividem-se em:

I - Áreas de Proteção de Recursos Naturais, APRN;

II - Áreas de Proteção Cultural e Paisagística, APCP;

III - Áreas de Borda Marítima, ABM;

IV - Espaços Abertos de Recreação e Lazer, ERL;

V - Áreas Arborizadas, AA.

.....

Art. 227. Sem prejuízo do enquadramento e delimitação de outras áreas por lei específica, passam a constituir Áreas de Proteção de Recursos Naturais, APRN, aquelas delimitadas no Mapa 07, integrante desta Lei, especificamente:

.....

Art. 236. São **diretrizes para a Borda da Baía de Todos os Santos**:

III - recuperação urbano-ambiental ou relocação dos assentamentos localizados em áreas de risco para a ocupação humana, especialmente nos casos de encostas íngremes e instáveis, nas áreas de influência das marés, em áreas inundáveis e de preservação permanente.

§ 1º São **diretrizes específicas para o Trecho 1 – Canal de Cotegipe até a Enseada do Cabrito**:

I - estímulo ao desenvolvimento econômico da área, mediante a criação de condições para a geração de economias de aglomeração, tendo como eixos a requalificação da linha ferroviária, em especial do leito e das estações, e a valorização e o aproveitamento dos espaços de contato direto com a Baía de Todos os Santos;

II - implementação de programas para a instalação de centros de cultura, entretenimento, lazer e turismo, a exemplo de marinas, complexos esportivos e centros educacionais;

III - regularização dos assentamentos localizados em áreas de risco e

recuperação urbano-ambiental;**§ 2º São diretrizes específicas para o Trecho 2 – Enseada dos Tainheiros até a Calçada:**

I - preservação da paisagem da Península de Itapagipe, assegurando a visualização de marcos importantes para a imagem da Cidade do Salvador, a exemplo da Colina do Bonfim, das praias da Boa Viagem, da Penha e da Ribeira, e da Ponta de Humaitá;

II - aproveitamento do potencial náutico da Península de Itapagipe, mediante incentivo para implantação de marinas, atracadouros e equipamentos de apoio às atividades relacionadas à economia do mar;

III - implementação de programas para a instalação de centros de cultura e de entretenimento nas antigas estruturas industriais existentes, a exemplo de complexos esportivos e centros educacionais, funcionando como elementos de atratividade integrados aos circuitos de turismo e lazer;

IV - recuperação e conservação da qualidade ambiental da Enseada dos Tainheiros e regularização dos assentamentos precários nas áreas de influência das marés;

V - tratamento urbanístico e paisagístico da rede ferroviária existente, privilegiando as funções de lazer, turismo e moradia, evitando a desvalorização das áreas adjacentes aos corredores.

§ 3º São diretrizes específicas para o Trecho 3 – São Joaquim até a rampa do antigo Mercado Modelo:

I - recuperação ambiental com revegetação e controle da ocupação em toda a área de influência da Falha Geológica, especialmente na encosta da área central e adjacências, e valorização das áreas da parte alta, com requalificação dos mirantes e melhoria da acessibilidade;

§ 4º São diretrizes específicas para o Trecho 4 – Conceição até a Encosta da Vitória:

III - controle do uso e ocupação da encosta e promoção de acessos públicos às praias.

Art. 237. São diretrizes para a Borda Atlântica:

§ 2º São diretrizes específicas para o Trecho 7 – Ondina até a praia da Baía das Moças:

I - melhoria das condições de habitação, com a regularização da ocupação e controle sobre a expansão dos assentamentos de São Lázaro, Alto de Ondina e Alto da Alegria;

.....

§ 5º São diretrizes específicas para o Trecho 10 – Boca do Rio até Jaguaribe:

.....

III - controle de novas ocupações informais e reurbanização do centro de Itapuã e do entorno do Farol de Itapuã e Lagoa do Abaeté.

§ 7º São diretrizes específicas para o Trecho 12 – Stella Maris até Ipitanga:

.....

Subseção V

Dos Espaços Abertos de Recreação e Lazer

Art. 241. Os Espaços Abertos de Recreação e Lazer são áreas urbanizadas, dotadas ou não de atributos naturais, destinadas ao convívio social, ao lazer, à prática de esportes e à recreação ativa ou contemplativa da população, compreendendo as subcategorias:

I - Parques Urbanos;

II - Espaços Abertos Urbanizados.

§ 1º Parque Urbano, PU, é a área pública dotada de atributos naturais, parcial ou completamente urbanizada, destinada ao lazer ativo e contemplativo, à prática de esportes e atividades recreativas e culturais da população.

§ 2º Espaço Aberto Urbanizado, EAU, é a área pública urbanizada destinada ao convívio social, ao lazer, à prática de esportes e à recreação ativa ou contemplativa da população, correspondendo aos parques de recreação, às praças, largos, mirantes e outros equipamentos públicos de recreação e lazer.

Art. 242. Classificam-se como Espaços Abertos de Recreação e Lazer, na subcategoria de Parques Urbanos, PU, conforme representação no Mapa 07 do

Anexo 3 desta Lei:

.....
Art. 243. São diretrizes para os Parques Urbanos, PU:

.....
III - adoção de medidas de controle das invasões, com participação das comunidades vizinhas;

IV - implantação de programas para recuperação de áreas degradadas e para a recomposição ambiental e paisagística.

Parágrafo único. No **Parque Sócio-ambiental de Canabrava** serão implementados programas de manejo para recuperação e recomposição ambiental e paisagística das áreas resultantes do aterro sanitário, contemplando atividades voltadas para:

I - promoção e inclusão social da população circunvizinha;

II - geração de energia proveniente da decomposição da matéria orgânica dos aterros;

III - reciclagem de resíduos inorgânicos, em especial o entulho proveniente da construção civil.

.....
Subseção VI

Das Áreas Arborizadas

Art. 246. Áreas Arborizadas, AA, são áreas edificáveis localizadas na Macrozona de Ocupação Urbana, dotadas de conjuntos de vegetação em geral antropizados, que exercem as funções ambientais de contribuir para a permeabilidade do solo, recarga dos aquíferos, controle da erosão do solo e dos alagamentos, o conforto climático, sonoro e visual, a qualidade do ar e a imagem ambiental urbana.

Art. 247. Classificam-se como Áreas Arborizadas, AA, aquelas representadas no Mapa 07 do Anexo 3 desta Lei, tendo como diretrizes:

I - restrição à ocupação de encostas com declividade superior a 30% (trinta por cento), e manutenção, recuperação ou plantio de vegetação adequada à sua estabilização;

.....
V - adoção de medidas para reurbanização ou relocação dos assentamentos nas áreas ocupadas precariamente.

Acresce que o modelo de gestão para as ZEIS precisa dialogar com o das RAs, sob pena de persistirem dois sistemas de planejamento paralelos na cidade, o que reforça o processo de exclusão socioespacial. O PDDU, **Lei 7.400/08**, estabelece os seguintes critérios para a elaboração dos planos específicos das RAs (ver **Mapa 09** no Anexo deste relatório), ou de porções de RAs:

CAPÍTULO VI

DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA NO MUNICÍPIO

Seção IV

Da Elaboração dos Planos Específicos

Art. 294. Para implementação do processo de planejamento serão elaborados planos urbanísticos e planos temáticos ou setoriais, observando as diretrizes de participação da sociedade estabelecidas nesta Lei, compreendendo o diagnóstico, concepção, monitoração, fiscalização e revisão de todas as ações, para o que será assegurada, pelo Executivo, plena informação em tempo hábil para subsidiar o processo de discussão e tomada de decisões.

§ 1º Os planos urbanísticos contemplarão a integridade ou porções das Regiões Administrativas, RA, de modo que suas proposições atendam as peculiaridades locais e as necessidades e opções da população que nelas reside e trabalha.

§ 2º A participação da população nos planos urbanísticos, sem prejuízo da atuação do Conselho Municipal de Salvador, será efetuada mediante os Conselhos Regionais integrantes das Administrações Regionais, AR, e nos planos temáticos/ setoriais, por meio dos respectivos conselhos temáticos/ setoriais, quando houver.

§ 3º Os Planos Urbanísticos das RA serão aprovados por lei, a partir do que serão considerados parte integrante do Plano Diretor, devendo ser apreciados pelo Conselho Municipal de Salvador, antes do seu encaminhamento à Câmara Municipal para fins de aprovação.

§ 4º Dos Planos Urbanísticos das RA constarão, no mínimo:

I - delimitação das áreas em que se aplicam os instrumentos da política urbana, de acordo com as disposições da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, e desta Lei;

II - critérios e diretrizes sobre a mobilidade urbana;

III - destinação das áreas integrantes do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, SAVAM, e equipamentos públicos;

IV - projetos de intervenção urbana;

V - critérios e restrições específicas de uso e ocupação do solo;

VI - proposta de ações indutoras do desenvolvimento local com base nas diretrizes do Plano Diretor e considerando as potencialidades locais;

VII - indicação de prioridades, metas e orçamentos, os quais subsidiarão as discussões do Orçamento Participativo.

§ 5º A inexistência de plano urbanístico não inviabiliza a aplicação dos instrumentos previstos nesta Lei.

Outros instrumentos de política urbana foram previstos no PDDU/07. Um deles é a **iniciativa popular** de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43, IV), a **Lei 7.400/08** dispõe, no caso de ZEIS que:

Subseção VI

Da Iniciativa Popular de Projeto de Lei e de Planos, Programas

e Projetos de Desenvolvimento Urbano

Art. 305.

Art. 306. A iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, de competência privativa do Poder Executivo, poderá ser tomada por, no mínimo, 2% (dois por cento) dos eleitores da área abrangida, no caso de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), bairros, bacias, Regiões Administrativas, subdivisões do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, ou quaisquer outros recortes territoriais nos quais se pretenda intervir.

Parágrafo único. Deverá acompanhar o requerimento, parecer técnico demonstrando a área e a população atingida pela iniciativa proposta.

Art. 307. Qualquer proposta de iniciativa popular deverá ser apreciada pelos órgãos de planejamento urbano e ambiental, que poderá encaminhá-la aos órgãos setoriais competentes.

§ 1º O Executivo emitirá parecer técnico circunstanciado sobre o conteúdo e alcance da proposta, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, ao qual se dará

publicidade.

§ 2º O prazo previsto no § 1º deste artigo poderá ser prorrogado por mais 30 (trinta) dias, desde que solicitado com a devida justificativa e acatado pelo Conselho Municipal de Salvador.

§ 3º Quando tratar-se de modificações do Plano Diretor, ou de planos, programas e projetos de impacto estrutural sobre a cidade, será encaminhado ao Conselho Municipal de Salvador acompanhado do parecer técnico do Executivo.

§ 4º Será dada publicidade do ato do Conselho Municipal de Salvador que decidir acerca da proposta referida no parágrafo anterior.

O outro instrumento de política urbana é a **prestação de assistência técnica e jurídica**, elencada entre os institutos jurídicos e políticos do Estatuto da Cidade, e considerada imprescindível por vários especialistas para a aplicação de instrumentos de regularização fundiária, aí incluída a regularização urbanística, também já é prevista na Lei nº 7.400/2008:

“Seção II

Da Assistência Técnica e Jurídica Gratuita

Art. 330. A assistência técnica e jurídica gratuita será prestada às pessoas e entidades comprovadamente pobres, diretamente ou mediante convênio com instituições de ensino, organizações não governamentais ou com associações profissionais.

§ 1º A assistência técnica e jurídica gratuita precederá:

I - programas e projetos de regularização urbanística e fundiária de Zonas

Especiais de Interesse Social, ZEIS;

II - Operações Urbanas Consorciadas;

III - desapropriações e relocações de populações em áreas de risco à vida humana ou ambiental.

§ 2º Lei específica estabelecerá as condições em que se dará a assistência técnica e jurídica gratuita, devendo abranger, no mínimo:

I - orientação jurídica e defesa dos interesses individuais e coletivos;

II - implementação de uma engenharia e arquitetura públicas levando os benefícios da técnica, conforto, a segurança e baixo custo às comunidades pobres,

envolvendo, entre outras medidas:

a) orientação técnica para elaboração de projetos e para reforma, ampliação ou construção de edificações, com a participação de profissionais em todas as etapas das obras, desde a elaboração do projeto, especificação das soluções técnicas e de materiais até o acompanhamento técnico da construção;

b) avaliação técnica do solo sobre o qual construir, prevenindo acidentes nas encostas e outras áreas de risco e a ocupação inadequada dos terrenos;

c) inclusão, nos programas de engenharia pública, de estudantes em estágios orientados e remunerados, propiciando-lhes condições de ampliar a sua visão sobre a realidade da cidade e estimulando a formação de um sistema de valores, pautado na cooperação e solidariedade entre os cidadãos;

d) promoção de atividades educativas quanto ao agenciamento espacial e urbanístico, especialmente no que tange ao papel das comunidades.

a) o Plano Diretor e a legislação decorrente;

b) planos urbanísticos, programas e projetos em ZEIS, ou implantação de empreendimentos ou atividades sujeitos a Estudo de Impacto de Vizinhança, EIV, cuja área de abrangência atinja ZEIS;

c) o Orçamento Participativo.

IV - formulação de propostas de iniciativa popular de Projetos de Lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Quanto aos **conceitos**, integrantes do ANEXO 01 – **GLOSSÁRIO** merecem avaliação, para verificação da necessidade de revisão:

Habitação de Interesse Social (HIS) – aquela voltada para o atendimento da população com renda familiar de até 3 (seis) salários mínimos, ou que mora em assentamentos precários.

Regularização fundiária – ação ou conjunto de ações visando à normalização da propriedade do solo de um terreno ou assentamento urbano ou rural.

Regularização urbanística – ação ou conjunto de ações visando à normalização urbanística de um assentamento.

Requalificação urbana – ação ou conjunto de ações visando conduzir um determinado espaço a um novo padrão de qualidade urbana.

Reurbanização – processo pelo qual, áreas já urbanizadas, porém com graves problemas de infraestrutura, passam por uma recomposição da sua condição de suporte urbano para atividades da

população local.

Risco – é a probabilidade de que se produzam conseqüências prejudiciais, eventuais perdas de vidas, feridos, destruição de propriedades e meios de vida, transtornos da atividade econômica ou danos ao meio ambiente, como resultado da interação entre as ameaças de um evento adverso que pode ser natural ou provocado pelo homem (atividades humanas) e as condições de vulnerabilidade.

2.3.4 Lei nº 3.377, de 23 de julho de 1984 (LOUOS)

Uma das primeiras experiências no Brasil e a primeira no nordeste com a finalidade de urbanização de assentamento de populações de baixa renda ocorreu no Município do Salvador.

Ao tempo em que, no final da década de 1970, se ultimavam os trabalhos do PLANDURB com a Minuta de Lei do Plano Diretor e a estruturação de um dos seus instrumentos mais importantes, a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS), no intuito de dar respaldo a este instrumento, foram feitos dois ensaios urbanísticos: um envolvendo uma das áreas mais valorizadas da cidade, a Pituba, denominada **Zona Homogênea da Pituba**, que resultou em parâmetros de uso e ocupação do solo, institucionalizados por decreto, outro incidente sobre a área do Nordeste de Amaralina, configurada por assentamento informal inserido entre áreas de grande valorização imobiliária, uma das quais a objeto do estudo anterior, denominada **Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina**, que resultou, também, em parâmetros específicos de uso e ocupação do solo, institucionalizados pelo Dec. 5.403 de 17 de junho de 1978. Dentre os parâmetros previstos para a Zona Homogênea de Amaralina constavam: área máxima do lote ou parcela de terreno, de 120 m² (cento e vinte metros quadrados) e gabarito máximo de altura de dois pavimentos acima do nível da rua. Em relação ao uso do solo, o Decreto reservava área para fins residenciais e para algumas atividades comerciais à época aí existentes.

As Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE)

Compulsados os resultados das análises para a instituição das zonas homogêneas, entre eles a constatação de que os assentamentos consolidados de população de baixa renda, valorizados pelo processo de transformação urbana, através de investimentos em urbanização e infraestrutura, nele próprio e no seu entorno, suscitavam o interesse do capital imobiliário especulativo e, conseqüentemente, a sua expulsão, ficou evidente a necessidade de adoção de medidas que desestimulassem este processo perverso.

Neste sentido, a Lei nº 3.377, de 23 de julho de 1984, Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo – LOUOS, institucionalizou entre as categorias de Áreas Sujeitas a

Regime Específico – ASRE, configuradas por porções do território municipal dotadas de atributos especiais, as Áreas de Proteção Sócio-Ecológica – APSE, destinadas, precipuamente, à Habitação de Interesse Social, para as quais foram estabelecidos, além de critérios e parâmetros específicos de uso e ocupação do solo urbano, critérios para seu enquadramento e delimitação.

Embora a LOUOS tenha sido estruturada com base nas diretrizes emanadas do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, por sua vez elaborado a partir dos estudos do PLANDURB, da 2ª metade da década de 1970, este foi institucionalizado, mais de um ano depois, pela Lei Municipal no 3.525, de 11 de setembro de 1985, dela constando as Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE), conceituada no seu Anexo I como:

“Assentamentos consolidados de população de baixa renda que, valorizadas pelo processo de transformação urbana, **se tornam suscetíveis a pressões que se refletem na expulsão desta** população, e que se caracterizam por: edificações de dimensões reduzidas, elevadas taxas de ocupação do terreno, utilização de materiais de construção de baixo valor econômico, vias de circulação e sistema de infra-estrutura precários”.⁴⁶

De acordo com o estabelecido no seu art. 3º, “(...) o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo no Município da Cidade do Salvador será efetuado através do controle dos empreendimentos e das atividades públicas ou privadas no Município”, cujos conceitos, são os estabelecidos nos arts. 4º e 5º.

“Art. 4º. Considera-se empreendimento, para os efeitos desta Lei, toda e qualquer ação ou conjunto de ações, públicas ou privadas, que, visando a qualquer objetivo, importem ou tenham importado em modificação, separação, delimitação e aproveitamento de qualquer parte do território, do sítio físico ou do espaço municipal.

Art. 5º. Considera-se atividade, para os efeitos desta Lei, toda a ação ou manifestação humanas, da iniciativa de agentes públicos ou particulares, que estejam voltadas para a residência, a produção de bens e mercadorias, a comercialização, a prestação de serviços, a modificação do meio ambiente, a difusão e a consolidação de idéias, princípios e culturas, a saúde e o aperfeiçoamento físico-orgânico e que envolvam a destinação, permanente ou temporária, de áreas de território do Município e das edificações, bem como a associação de imagens e apropriação dessas áreas, de maneira relacionada com aquelas ações ou manifestações.”

Na ausência, portanto, de uma legislação de ordenamento do uso e da ocupação do solo

⁴⁶ SALVADOR. Lei nº 3.525 de 11 de setembro de 1985. *Coletâneas Leis e Decretos*, Salvador, 1985.

elaborada à luz do novo Plano Diretor, a Lei 7.400/2008 que o aprovou determinou no seu art. 338 a continuidade da vigência da lei de ordenamento promulgada em 1984 nos termos que se seguem:

“LEI Nº 7.400/2008

Título X

Capítulo I

Das Disposições Transitórias

Art. 338. Até a entrada em vigor da nova Legislação de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município, permanece em vigor a Lei nº 3.377, de 23 de julho de 1984, e suas modificações posteriores, combinada com as disposições constantes desta Lei que entram em vigor imediatamente, em especial as disposições do Título VIII, que tratam do ordenamento territorial.

Importa salientar que a Lei nº 3.592/85, tratada no item 1.3.5, cujas disposições são as aplicáveis às ZEIS por força do citado art. 338, regulamentou os dispositivos da LOUOS relativos às APSE, sendo, portanto, a reprodução de parte deles neste item destinada a balizar e facilitar o entendimento do conteúdo do instrumento legal que os regulamentou.

Na LOUOS/1984, as disposições estabelecidas no Título IV tratam da “Base Técnica a ser observada no Exercício do Poder de Polícia Administrativa para o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo”. Integram este título capítulos que dispõem sobre: as categorias e subcategorias de uso do solo; os critérios para aprovação de projetos de empreendimentos e realização de atividades; o zoneamento, no qual se incluem as Áreas Sujeitas a Regime Específico e, conseqüentemente, as APSE; os critérios para enquadramento e delimitação destas áreas; e as restrições de uso e ocupação do solo.

Pelo art. 15 do Capítulo I foram estabelecidas as categorias para identificação de usos do solo (Residencial - R, Industrial - ID, Comercial e de Serviços - CS, Institucional - IN, Especial- E e Misto – M), cujas subcategorias e suas correspondências com empreendimentos e atividades constam do Anexo 4 (art. 16), onde se inclui o Grupo de Uso CS-1, definido na Lei do novo PDDU como aplicável às ZEIS, que tem a seguinte composição:

TABELA IV. 3
Subcategorias de Uso Comercial e de Serviço

Uso	Atividade		Empreendimento	
Grupo, subgrupo, atributos e característica	Código	Subcategoria	Subcategoria	Porte (m ² de área útil)
CS-1 Porte: Pequeno Fluxo: Diluído Nível de Especialização: A Emissão de Poluentes: Inócuas Risco: Sem riscos Característica do Grupo: Apoio ao uso residencial				
CS-1.1	Comércio Varejista			
	61.13.01	Açougue ou casa de carnes	Loja	Até 70
	61.12.01	Amarinho	Idem	Idem
	61.14.01	Armazém de secos e molhados	Idem	Idem
	61.13.02	Avícola (comércio de aves e ovos, sem abate)	Idem	Idem
	61.07.01	Comércio de jornais e revistas	Idem	Idem
	61.08.02	Drogaria e/ou farmácia	Idem	Idem
	61.14.03	Frutaria	Idem	Idem
	61.14.05	Mercadinho	Idem	Até 250
	61.14.06	Padaria (Setor de Venda)	Idem	Até 70
	61.14.08	Padaria (forno elétrico)	Idem	Idem
	61.13.03	Peixaria	Idem	Idem
	61.14.07	Quitanda	Idem	Idem
	Serviços			
	54.20.00	Alfaiataria "atelier" de costura e/ou bordados, cobertura de botões, pequena confecção e similares	Loja/Escritório	até 70
	54.10.01	Barbearia e/ou salão de beleza	Idem	Idem
	52.22.04	Casa de chá, confeitaria, doceria e leiteria	Loja/Lanchonete e congêneres	Idem
	54.99.17	Confecção de doces	Loja	Idem
	55.38.00	Empreita e locação de mão-de-obra	Loja/Escritório	Idem
	55.36.03	Escritório de auditoria	Idem	Idem

Uso	Atividade		Empreendimento	
Grupo, subgrupo, atributos e característica	Código	Subcategoria	Subcategoria	Porte (m ² de área útil)
	55.36.04	Escritório de contabilidade	Idem	Idem
	55.35.04	Escritório de pesquisa	Idem	Idem
	55.35.05	Escritório de planejamento (consultoria, assessoria e projetos)	Idem	Idem
	54.39.01	Escritório de profissional liberal	Idem	Idem
	52.21.01	Lanchonete ou cantina	Loja/Lanchonete e congêneres	Idem
	54.10.03	Lavanderia e tinturaria	Loja	Idem
	59.90.00	Loteria	Idem	Idem
	54.10.04	Manicure e pedicure	Loja/Escritório	Idem
	52.22.05	Pastelaria	Loja	Idem
	52.22.07	Sorveteria	Idem	Idem
CS-1.2	54.65.07	Academia de ginástica, esportes, dança e outros cursos de cultura física	Loja/Escritório/Ginásio/Academia	Até 200
	54.65.02	Curso de artes e ofícios	Loja/Escritório/Escola de artes, ofícios e profissionalizante em geral	até 70
	54.65.03	Curso de idiomas	Loja/Escritório/Escola (sem internato)	Idem
	54.65.04	Curso de violão, acordeon, piano e de outros instrumentos musicais	Loja/Escritório/Escola de artes, ofícios e profissionalizante em geral	Idem
	54.65.05	Escola de corte e costura, arte culinária e outras prendas domésticas	Idem	Idem
	54.65.06	Escola de datilografia	Idem	Idem
CS-1.3	52.22.02	Bar, bodega, boteco, botequim	Loja/Escritório e congêneres	Até 70
CS-1.4	52.19.04	Pensionato	Hospedaria/Residência coletiva p/ estudantes	Qualquer

Uma análise da composição do grupo mostra que os usos são configurados por empreendimentos e atividades de pequeno porte, com atributos que os caracterizam como de apoio ao uso residencial. Entretanto, como se verá na análise da Lei nº 3.592/85, desta faz parte um quadro composto por usos comercial e de serviços, com uma composição diferente da apresentada no quadro acima, também vigente por força da Lei no 7.400/2008.

O capítulo II trata dos critérios a serem obedecidos no exame e aprovação de projetos de

empreendimentos e pedidos de concessão de licença para realização de **atividades**. Pelo art. 18, tais critérios integram o Anexo 5, e deles serão analisados os que incidem sobre os empreendimentos de urbanização pertinentes às ZEIS, constantes dos subitens reproduzidos a seguir, considerando que os demais integram dispositivos que foram regulamentados pela Lei nº 3.592/85.

“Anexo 5

5.1.2.2. Loteamentos Populares (itens II, III, IV, VI, letra b, VII, VIII, IX, X, XI, XII e XIII)

II - Só serão admitidos lotes com área inferior a 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente inferior a 5m (cinco metros) nos empreendimentos declarados de interesse social por Lei específica, respeitados os mínimos de 64m² (sessenta e quatro metros quadrados) de área e 4m (quatro metros), de frente.

III - Os lotes deverão observar as seguintes disposições:

a) atenderão às características específicas da área, segundo o Anexo nº 6 desta Lei;

.....

Anexo 6

- Restrições de Uso e de Ocupação aplicáveis às:

- Áreas de Encosta
- Áreas de Solos Instáveis e Alagadiços
- Áreas de Fundo de Vale
- Áreas de Borda

.....

b) só serão admitidos remembramentos, quando os lotes resultantes forem destinados a Usos Institucionais.

c) nenhum lote poderá distar mais de 140m (cento e quarenta metros) de uma via de circulação de veículos;

d) observação às restrições de ocupação contidas na Tabela V.3 do Anexo 5.

.....

Tabela V.3 - Restrições de Ocupação Aplicáveis a Lotes Integrantes de Loteamentos Populares

Área do lote (m ²)	Índice de Ocupação Máximo (Io)	Taxa Permeabilização mínima (%)	Recuo Frontal mínimo (m)
≤ 125	0.7	-	1.5
> 125	0.6	15	2

.....

IV - Sempre que, a critério do órgão competente, se justifique a implantação de Vias Coletoras (VC) ou Vias Arteriais (VA), ou ainda, em função da topografia, haja impossibilidade de se implantar lotes com área até 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), serão admitidos lotes com áreas mínimas, usos permitidos e restrições de ocupação segundo a ZR ou APSE em que se localize, desde que a somatória das áreas destes lotes não ultrapasse 25% (vinte e cinco por cento) da área comercializável.

.....

VI - Os espaços destinados a usos complementares, a outros usos e ao sistema de circulação serão calculados com base na Tabela V.1 do Anexo 5 , conforme a Zona de Concentração de Usos Residenciais em que se localize e observadas as seguintes características:

.....

b) os espaços reservados para os outros usos deverão atender, ainda, às disposições contidas em 5.1.2.1, item V do Anexo 5;

.....

V - Quanto aos espaços destinados a outros usos (saúde, centro comunitário e comércio e serviços), serão calculados com base na Tabela V.1 deste Anexo, sob a forma de lotes, e serão doados à Prefeitura no ato do registro do empreendimento, exceto os destinados a comércio e serviços.

.....

VII -O comprimento das quadras não excederá a 120m (cento e vinte metros).

VIII - Nas Vias de Pedestres (VP), a cada 140m (cento e quarenta metros) de comprimento, será reservado um pátio destinado à recreação e computado como lote de recreio, com área mínima de 100m² (cem metros quadrados) e, pelo qual será admitido acesso aos lotes.

IX - As Vias de Pedestres (VP) terão larguras mínimas de 4m (quatro metros) e máxima de 6m (seis metros).

X - Deverá haver previsão de vias de circulação de veículos para serviços, tais como fornecimento de gás, coleta de lixo, emergência e outros e, de vias para circulação de transporte coletivo.

XI - Deverão atender, no que couber, às disposições contidas no artigo 36 desta Lei, quando se localizar em APSE;

XII - Deverão atender ao disposto em 5.1.2.1, item IX deste Anexo, quanto a localização.

.....
IX - Qualquer loteamento não poderá se localizar em terreno:

a) alagadiço e sujeito a inundações, antes de tomadas as providências técnicas que assegurem o escoamento das águas;

b) aterrado com materiais nocivos à saúde, sem que seja previamente saneado;

c) com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas as exigências legais especificadas para as áreas de encostas no Anexo nº 6 desta Lei;

d) onde as condições geológicas não aconselhem a edificação;

e) situados em áreas de preservação ecológica, sem prévio parecer favorável dos órgãos competentes;

f) situados em áreas cuja poluição não ofereça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção;

.....
XIII - Deverão atender ao disposto em 5.1.2.1, item X deste Anexo, quanto a outras exigências.

.....
X - Quanto a outras exigências, deverão atender as seguintes disposições:

a) ao longo das águas correntes, canalizados ou não, e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de faixa "non aedificandi" de 15m (quinze metros) de cada lado de suas margens e dos limites da faixa de domínio;

b) a faixa "non aedificandi", referida na letra anterior, quando ao longo das águas correntes, deverá ser utilizada no cômputo dos espaços reservados para áreas verdes e de lazer;

c) o município poderá, complementarmente, exigir a reserva de faixa não edificável destinada aos seguintes equipamentos públicos urbanos: abastecimento d'água, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e

gás canalizado.”

.....

5.1.2.7 - Desdobro

Será admitido o desdobro de lotes provenientes de loteamentos ou desmembramentos aprovados, quando os lotes resultantes atenderem aos parâmetros das “(...) Áreas Sujeitas a Regime Específico - ASRE, em que se situem

.....

5.1.2.9 - Urbanização Integrada

I - Atenderá ao estabelecido, quando for o caso, em 5.1.2.2, itens II, III, IV, VI, letra b, VII, VIII, IX, X, XI, XII e XIII deste Anexo.

II - Nos empreendimentos de base residencial, serão observadas as seguintes disposições:

c) serão apresentados os projetos executivos das edificações destinadas a educação, saúde e demais usos complementares;

d) as edificações destinadas a usos complementares não serão computadas no cálculo da área total construída, o que ocorrerá em relação à taxa de ocupação.

III - As áreas complementares, exigidas no item anterior, assim como a área destinada ao sistema de circulação serão doadas ao município.”

.....

2.3.5 Lei nº 3.592 de 16 de outubro de 1985 (APSEs)

Como ficou estabelecido na LOUOS/1985 que a institucionalização de áreas urbanas na subcategoria de APSE seria feita mediante lei específica, foi promulgada em 16 de novembro de 1985 a Lei nº 3.592/1985, que dispõe sobre o enquadramento e delimitação, em caráter preliminar, de Áreas de Proteção Sócio-Ecológica - APSE e estabelece medidas para sua regulamentação definitiva. Convém ressaltar que esta lei tem entre seus objetivos “(...) garantir a permanência da população residente nos assentamentos consolidados de baixa renda e melhorar as condições de vida da população nas Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE)”.

A Lei nº 3.592/1985, tal como a LOUOS/1985, continua vigente até a entrada em vigor da nova Legislação de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município, conforme reza o § 2º do inciso XI, do art. 338, da Lei nº 7.400/2008, que aprovou Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU.

“LEI Nº 7.400/2008

Art. 338.

§ 2º Os empreendimentos ou atividades que forem se implantar nas zonas e corredores de usos diversificados instituídos por esta Lei deverão atender às seguintes correspondências:

XI - nas Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, ficam estabelecidos os mesmos usos e restrições de ocupação previstas para as Áreas de Proteção Sócio-Ecológica, de acordo com as disposições da **Lei nº 3.592/85**, e mais os usos do grupo CS-1, conforme a tabela IV.3 da Lei n.º 3.377/84 e suas modificações posteriores.”

Com relação à delimitação definitiva e regulamentação específica de cada APSE, tratados no art. 6º, o Dec. nº 7.750 de 24 de dezembro de 1986, estabeleceu Termos de Referência com os seguintes objetivos:

“Art. 2º -

I - elaborar Plano Específico para cada Área de Proteção Sócio-Ecológica, visando garantir a permanência da população nos assentamentos consolidados de baixa renda e melhorar suas condições de vida;

II - promover a participação comunitária visando efetuar um trabalho de colaboração recíproca entre o poder público e a população.”

Por sua vez, são objetivos dos Planos Específicos:

Art. 3º -

I - regulamentar os artigos 28 e 29 da Lei nº 3.377/84, que dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo;

.....

Art. 28 - O enquadramento e a delimitação de qualquer Área Sujeita a Regime Específico - ASRE, serão estabelecidos por instrumento legislativo e subordinar-se-ão ao atendimento das disposições dos Artigos 20 a 27 desta Lei.

Parágrafo Único - O enquadramento de que trata este artigo será, necessariamente, precedido de circunstanciada exposição de motivos e de parecer favorável do Conselho de Desenvolvimento Urbano - CONDURB.

Art. 29 - A institucionalização de uma Área Sujeita a Regime Específico - ASRE se dará através de Lei, cujo projeto deverá ser apresentado pelo Executivo Municipal, contendo regime próprio para o enquadramento do uso e da ocupação do solo, obedecidos o disposto na Lei nº 3.345/83 e os

critérios dos Artigos 35 a 38 desta Lei, prevalecendo este regimento sobre o da Zona ou das Zonas e m que a área se situe.

.....
 II - estabelecer a estrutura física de cada APSE, definindo as diretrizes para o seu desenvolvimento;

III - delimitar, em caráter definitivo, cada APSE;

IV - estabelecer os parâmetros urbanísticos específicos para cada área;

V - estabelecer os planos e programas de ação e investimentos para cada área.”

Os Termos de Referência, de acordo com o art. 4º, são os constantes dos seguintes anexos ao Decreto:

Anexo 1 – Procedimentos Metodológicos;

Anexo 2 – Conteúdo dos Produtos;

Anexo 3 – Roteiro para Participação dos Moradores no Processo do Planejamento;

Anexo 4 – Fluxograma de Atividades.

Os Anexos apresentam os seguintes conteúdos.

1. Procedimentos Metodológicos, (Anexo 1)

1.1. Disposições Preliminares

Para cada área deverá ser elaborado um programa de trabalho específico, a ser aprovado pelo Secretário de Planejamento, que deverá definir:

- I - as informações básicas, os produtos intermediários e finais e seu grau de detalhamento;
- II - os prazos e recursos necessários;
- III - outros elementos necessários ao controle e acompanhamento do trabalho.

Os produtos finais mínimos, a serem institucionalizados, que deverão constar dos Planos Específicos são as propostas para:

- I - detalhamento da estrutura físico-espacial para cada área e respectivas diretrizes necessárias à sua implementação;
- II - normas de ordenamento do uso e da ocupação do solo;
- III - delimitação exata de cada área;
- IV - planos de ação e de investimentos necessários à implementação do Plano de cada área;

1.2. Roteiro Metodológico: na elaboração e aprovação dos Planos Específicos deverá ser observado o roteiro abaixo, elucidado no fluxograma constante do Anexo 4:

- I - Elaboração do programa de trabalho;
- II - Aprovação do programa de trabalho pelo Secretário de Planejamento;
- III - Apresentação do programa de trabalho aos moradores de cada área;
- IV - Elaboração do diagnóstico/prognóstico;
- V - Discussão do produto do diagnóstico/prognóstico com os moradores;
- VI - Elaboração do texto final do diagnóstico/prognóstico;
- VII - Elaboração da proposta preliminar para o Plano (contendo também as propostas preliminares para a delimitação definitiva e propostas para as normas de ordenamento do uso e ocupação do solo;
- VIII - Apresentação e discussão desta proposta com os moradores;
- IX - Elaboração dos instrumentos necessários à institucionalização do Plano, da delimitação, das normas do ordenamento do uso e da ocupação do solo e preparação para o processo de discussão estabelecido pela Lei nº 3.345/83;
- X - Elaboração dos planos de ação e investimentos necessários à implementação do Plano;
- XI - Apresentação e discussão dos produtos com os moradores;
- XII - Elaboração de outros produtos complementares, necessários à implementação dos diferentes Planos.

2. Conteúdo dos Produtos (Anexo 2)

Na programação para cada APSE, com base nos objetivos estabelecidos no presente Decreto, deverá ser definido o nível de detalhamento dos estudos que compõem os produtos intermediários e finais. Neste sentido, considerando:

- I - as diferenças existentes entre as várias APSE, os Planos deverão atender:
 - a) as condições mínimas, que são diferenciadas em função do grau de complexidade dos problemas de cada área;
 - b) os principais elementos necessários à definição da estrutura de uso e ocupação do solo;
 - c) os principais elementos necessários à definição da estrutura sócio-econômica;
 - d) os principais elementos necessários à definição da estrutura fundiária;
 - e) os principais elementos relativos a estrutura sócio-culturais;
- II - identificação da situação no ano horizonte estabelecido, através do cálculo das projeções e

demandas de:

- a) população residente adicional, por nível de renda, previsível para a área, até o ano horizonte estabelecido;
- b) quantidade de empregos previsível dentro da área e aquela necessária a absorver a mão-de-obra local;
- c) quantidade de equipamentos e serviços de infra-estrutura necessários.

2.1. Tipos de produtos

I - produtos intermediários;

II - produtos finais;

III - produtos complementares.

2.2. Conteúdo mínimo dos produtos intermediários

Produtos intermediários são aqueles necessários a subsidiar os produtos finais.

2.2.1. Programa de trabalho

2.2.2. Diagnóstico/prognóstico

2.2.3. Proposta preliminar para o Plano de cada APSE

2.3. Conteúdo mínimo dos Produtos Finais

Produtos Finais são aqueles que devem ser institucionalizados ou que, são necessários ao entendimento da ordem de grandeza das intervenções.

2.3.1. Plano Urbanístico para cada APSE

2.3.2. Proposta para instrumento legal que estabelece os parâmetros de ordenamento do uso e ocupação do solo.

2.3.3. Plano de ação

3. Roteiro para Participação dos Moradores no Processo do Planejamento (Anexo3)

3.1. Disposições preliminares

3.1.1. Estratégia para a Ação Comunitária

A estratégia da Ação Comunitária deverá visar à participação do maior número possível de moradores, abrangendo todos os setores ou subespaços da área.

3.1.2. Níveis de atuação da Ação Comunitária

A Ação Comunitária ocorrerá em dois níveis:

- I - o geral, que deverá se reportar a questões de interesse de toda área em estudo, devendo ter caráter permanente durante o processo de elaboração do Plano, envolver grupos de lideranças e/ou agrupamentos de distintas bases e respectivas lideranças;
- II - o específico, que deverá se reportar a determinado subespaço ou local específico.

3.1.3. Reuniões e documentação

A Ação Comunitária deverá ser documentada através de instrumentos próprios:

- I - atas, em casos de reuniões;
- II - relatórios das visitas as áreas.

3.2. Procedimentos de Participação Comunitária

Os procedimentos da participação comunitária em cada APSE e sua vinculação com os produtos, seus conteúdos e tarefas são os descritos a seguir:

3.2.1 Contato com lideranças formais e informais

3.2.2. Apresentação do programa de trabalho ao grupo ou grupos de Lideranças

3.2.3. Preparação dos moradores para sua participação na elaboração do diagnóstico/prognóstico

3.2.4. Apresentação das conclusões do diagnóstico aos moradores

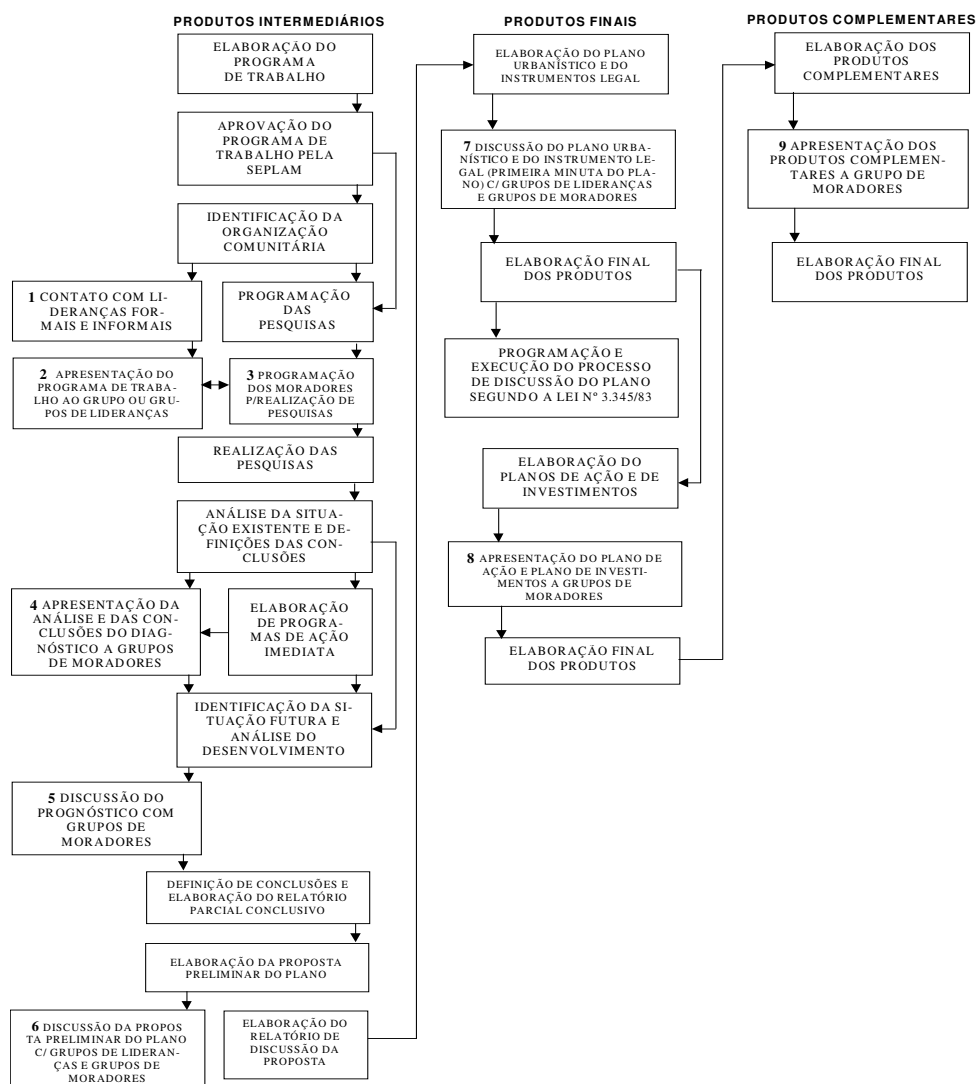
3.2.5. Discussão do prognóstico com os moradores

3.2.6. Discussão da proposta preliminar do Plano com grupos de lideranças e grupos de moradores

3.2.7. Discussão do Plano Urbanístico e do instrumento legal (primeira minuta do Plano) com grupos de lideranças e grupos de moradores.

3.2.8. Apresentação do plano de ação e plano de investimento e grupos de lideranças e grupos de moradores.

4. Fluxograma de Atividades (Anexo 4)



Em linhas gerais, estas são as orientações contidas no decreto que regulamentou o artigo 6º da Lei nº 3.592/85, para delimitação definitiva e elaboração dos Planos urbanísticos destinados à regulamentação específica de cada APSE.

De acordo com o art. 8º desta Lei, os critérios e restrições relativos à abertura de vias e ao dimensionamento de unidades imobiliárias (lotes e edificações) aplicáveis às ZEIS são os que se aplicavam às APSE por força do artigo 36 da Lei nº 3.377/84 (LOUOS),

Segundo o que dispõe este artigo aplicava-se às Áreas de Proteção Sócio-Ecológica - APSE, até que cada uma delas fosse regulamentada, o disposto nos incisos I, II, III, VII, VIII, IX, XII e XV, do artigo 36 da Lei nº 3.377/84, e as disposições relativas ao detalhamento dos seus incisos IV, V, VI, XI e XIII, na forma a seguir:

Inciso I - Atendimento quando da abertura de vias, integrantes ou não de parcelamentos, das seguintes prioridades para implantação:

- a) vias coletoras para transporte coletivo;
- b) vias locais para a circulação de veículos de serviço, tais como: entrega de gás, coleta de lixo, bombeiros, emergência e outros;
- c) vias para a circulação de pedestres;

Inciso II - Preservação das características e peculiaridades locais, observando os seguintes aspectos:

- a) estrutura viária existente;
- b) topografia;
- c) na abertura e/ou modificação de vias para qualquer modalidade de circulação, integrantes ou não de parcelamentos, o alinhamento de edificações, impedindo-se sempre a subdivisão da área através de vias de tráfego de passagem e evitando-se, ao máximo, a demolição de edificações existentes;

Inciso III - Impedimento ao trânsito de veículos nas vias de pedestre, através da implantação de obstáculos físicos ou outros tratamentos;

Inciso IV - As dimensões das unidades imobiliárias atendem aos seguintes parâmetros (detalhamento):

- a) lotes para fins residenciais e de uso misto:
 - 1 - a área máxima do lote não poderá exceder 96m² (noventa e seis metros quadrados), permitindo-se nos casos de loteamentos populares, lotes de até 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), observadas as restrições estabelecidas em 5.1.2.2 do Anexo nº 5 da Lei nº 3.377/84, referente a

Loteamento Popular;

2 - a área mínima será igual à do lote existente adotado como padrão (Unidade Imobiliária Padrão ou Moda: a que ocorre com maior frequência e, na ocorrência de mais de uma Moda, a de menor área);

b) lotes para fins comerciais e de serviços:

1 - a área máxima do lote não poderá exceder 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), permitindo-se as dimensões maiores dos lotes já existentes, anteriores a esta Lei;

c) lotes para fins institucionais e especiais:

1 - as áreas serão definidas pela SEPLAM de acordo com as restrições do empreendimento, contidas no Anexo nº 5 da Lei nº 3.377/84, que se referem a:

Tabela V.1 - Parâmetros mínimos para o dimensionamento nos Loteamentos Populares de áreas para usos complementares (escolares e verdes) e outros usos (saúde e centro comunitário)

Tabela V.4 - Áreas mínimas reservadas nos Empreendimentos de Urbanização Integrada para usos complementares (recreação e lazer, escola, outros usos complementares de utilização comum).

Obs. - Nota ao pé desta Tabela V.4 diz que, independente do número de unidades imobiliárias, sempre que a população alocada for igual ou superior a 500 (quinhentos habitantes), devem ser aplicados aos Empreendimentos de Urbanização Integrada, quando for o caso, os dispositivos dos itens II, III, IV, VI, letra b, VII, VIII, IX, X, XI, XII e XIII do Loteamento Popular (ver Loteamento Popular no item 1.3.4)

d) edificações para fins residenciais:

1 - a área máxima da casa e/ou apartamento não poderá exceder 64m² (sessenta e quatro metros quadrados) por unidade domiciliar;

2 - a área mínima da casa e/ou apartamento será igual à da casa e/ou apartamento adotada como padrão (Unidade Imobiliária Padrão ou Moda: a que ocorre com maior frequência e, na ocorrência de mais de uma Moda, a de menor área);

e) edificações para fins especiais e institucionais:

1 - as áreas serão definidas pela SEPLAM (atual SEDHAM) de acordo com as restrições do empreendimento, contidas no Anexo nº 5 da Lei nº 3.377/84;

Inciso V - A definição das áreas máximas e mínimas para o caso de desmembramentos e desdobros, obedecem às disposições no inciso anterior

deste artigo (detalhamento);

Inciso VI - O remembramento só é permitido nos seguintes casos (detalhamento):

a) para fins residenciais:

1 - quando os lotes resultantes não excederem 96m² (noventa e seis metros quadrados);

2 - quando se tratar de empreendimento meio, que tenha por finalidade a implantação de filas de casas, avenidas de casas e casas escalonadas, desde que, a fração ideal de terreno, por unidade imobiliária não ultrapasse 96m² (noventa e seis metros quadrados);

b) para fins comerciais e de serviços;

1 - quando os lotes resultantes não excederem 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados).

Inciso VII - Permissão da tipologia avenida de casas ou cômodos, quando se tratar de aproveitamento de lote para edificações;

Inciso VIII - Atendimento dos seguintes valores quando se tratar da largura mínima das vias internas - becos, nos lotes das avenidas de casas ou cômodos:

a) quando o beco servir a um só lado da avenida, a largura mínima deverá ser de 1.5m (um metro e cinquenta centímetros);

b) quando o beco servir a ambos os lados da avenida, a largura mínima deverá ser de 3m (três metros);

Inciso IX - Permissão do empreendimento barraco, que configura o uso E1 (Barraco de até 30m² de área construída), independentemente de onde se localize, em qualquer Área de Proteção Sócio-Ecológica - APSE;

Inciso XI - Os índices de ocupação máxima deverão observar os parâmetros, em função do uso, da área de lote e do número de pavimentos, discriminados no Quadro nº 01 do Anexo nº 3 desta Lei (detalhamento).

ANEXO III**Quadro nº 01 - Parâmetros de Ocupação das APSE**

Uso	Área do Lote (m²)	Índice de Ocupação (Io)	Nº Máximo de Pavimentos
Residencial	> 125 (existentes)	0,50	1
		0,40	2
	de 125 a 64	0,75	2
		0,60	3
	< 64	Só em lote de esquina: 1,00	1
		0,90	2
		0,80	3
Comercial e de Serviços	> 125 (existentes)	0,60	1
		0,40	2
	de 125 a 96	0,75	1
		0,40	2
	de 95 a 64	1,00	1
		0,75	2
	< 64	1,00	2

Obs.: Na "Área de Borda Marítima" estabelecida pela Lei nº 3.377/84 e nas demais áreas sujeitas a regulamentação específica, serão observados sempre os gabaritos mais restritivos.

Inciso XII - Não obrigatoriedade de estacionamentos de uso público para os empreendimentos destinados às atividades institucionais, independentemente das categorias de uso nas quais se enquadrem;

Inciso XIII - Os usos permitidos são os contidos nos quadros nºs 02 a 06, todos do Anexo III desta Lei (detalhamento).

ANEXO III**Quadro nº 02 - Uso Residencial**

Código	Atividade	Subcategoria de Empreendimento	
		Urbanização	Edificação
00.00.01	Unirresidencial	Remembramento	Casa
		Desdobro	Casa Geminada

Código	Atividade	Subcategoria de Empreendimento	
		Urbanização	Edificação
00.00.01	Unirresidencial	Reurbanização Simples	Grupo de Casas Av. de Cômodos Av. de Casas Fila de Casas Casas Escalonadas Grupo de Casas Geminadas Grupo de Fila de Casas Grupo de Casas Escalonadas
00.00.02	Multirresidencial	Remembramento Desdobro	Edifícios de Apartamentos
00.00.01	Unirresidencial	Reurbanização Integrada Até 300 U.I.(1)	
00.00.02	Multirresidencial	Reurbanização Integrada Até 300 U.I.(1)	
00.00.01	Unirresidencial	Urbanização Integrada Até 300 U.I.(1)	
00.00.02	Multirresidencial	Urbanização Integrada Até 300 U.I.(1)	
00.00.01	Unirresidencial	Loteamento Popular	

(1) U.I. – (Unidade Imobiliária)

Notas:

- Todos os empreendimentos de edificação poderão localizar-se ao longo de vias VP, VL, VCII e VCI(*), devendo observar uma distância mínima de 100m (cem metros) dos corredores de transporte de alta capacidade TII e TI, de posto de abastecimento de veículos e de depósito de explosivos e inflamáveis.

- Os empreendimentos de urbanização somente poderão localizar-se ao longo de vias VL, VCII e VCI(*), devendo observar uma distância máxima de 300m (trezentos metros) de um corredor TIV e uma distância mínima de 100m (cem metros) dos corredores TII e TI, de posto de abastecimento de veículos e de depósito de explosivos e inflamáveis.

(*) – categorias constantes do Sistema de Enquadramento de Vias do Município de Salvador.

Quadro nº 03 - Uso Comercial e de Serviços

Código	Atividade	Empreendimento	
		Subcategoria	Porte (m ² área útil)
	Comércio Varejista		
61.13.01	Açougue ou casa de carnes	loja	até 70
61.12.01	Armarinho	loja	até 70
61.14.01	Armazém de secos e molhados	loja	até 70
61.13.02	Avícola (comércio de aves e ovos, sem abate)	loja	até 70
61.08.02	Drogaria e/ou farmácia	loja	até 70
61.14.03	Frutaria	loja	até 70
61.14.05	Mercadinho	loja	até 250
61.14.06	Padaria (setor de venda)	loja	até 70
61.01.02	Comércio de materiais de construção	loja/galpão/telheiro	até 250
	Serviços		
59.20.01	Agência de cadernetas de poupança (*)	loja/escritório/agência bancária	até 250
54.20.00	Alfaiataria, "atelier" de costura e/ou bordados, cobertura de botões e similares	loja/escritório	até 70
53.21.01	Oficina mecânica e elétrica para automóveis e motocicletas(*)	loja/galpão/telheiro	até 250
54.10.01	Barbearia e/ou salão de beleza	loja/escritório	até 70
52.24.04	Casa de chá, confeitaria, doceria e leiteria	loja/lanchonete e congêneres	até 70
54.99.17	Confeção de doces	loja	até 70
52.21.01	Lanchonete ou cantina	loja/lanchonete e congêneres	até 70
54.10.04	Manicure e pedicure	loja/escritório	até 70
52.22.05	Pastelaria	loja	até 70

Código	Atividade	Empreendimento	
		Subcategoria	Porte (m² área útil)
52.22.07	Sorveteria	loja	até 70
54.65.07	Academia de ginástica, esportes, dança e outros cursos de cultura física	loja/escritório/ginásio/academia	até 200
54.65.02	Curso de artes e ofícios	loja/escritório/escola de artes, ofícios e profissionalizante em geral	até 70
54.65.03	Curso de idiomas	loja/escritório/escola (sem internato)	até 70
54.65.04	Curso de violão, acordeom, piano e de outros instrumentos musicais	loja/escritório/escola de artes, ofícios e profissionalizantes em geral	até 70
54.65.05	Escola de corte e costura, arte culinária e outras prendas domésticas	loja/escritório/escola de artes, ofícios e profissionalizantes em geral	até 70
54.65.06	Escola de datilografia	loja/escritório/escola de artes, ofícios e profissionalizantes em geral	até 70
52.22.02	Bodega, boteco, botequim	loja/botequim e congêneres	até 20
52.19.04	Pensionato	hospedaria/residência coletiva p/ estudantes	qualquer
53.99.08	Conserto de brinquedos	loja/escritório	até 70
53.99.09	Conserto de cortinas e tapetes	loja/escritório	até 70
53.11.01	Conserto de eletrodomésticos	loja/escritório	até 70
53.11.02	Conserto de fogões	loja/escritório	até 70
53.99.10	Conserto de instrumentos musicais	loja/escritório	até 70
53.99.02	Conserto de malas, sacolas, sombrinhas, selas, correias, sapatos e similares	loja/escritório	até 70
53.99.40	Agência de empregos	loja/escritório	até 70

Código	Atividade	Empreendimento	
		Subcategoria	Porte (m² área útil)
53.16.00	Conserto de máquina de costura	loja/escritório	até 70
53.40.00	Conserto de móveis, estofados, colchões e similares	loja/galpão/telheiro	até 70
53.99.01	Conserto de pneus e câmaras de ar, borracharia exclusive recauchutagem de pneus(*)	loja/galpão/telheiro	até 70
53.11.03	Conserto de rádios, televisores e aparelhos de som em geral	loja/escritório	até 70
53.99.11	Conserto de relógios	loja/escritório	até 70
59.90.00	Loteria	loja	qualquer
53.21.03	Oficina de bicicletas	loja/galpão/telheiro	até 70
55.99.15	Serviço de datilografia	loja/escritório	até 70
54.99.18	Eletricista (oficina)	loja/escritório	até 70
54.99.19	Encadernação	loja/escritório	até 70
54.99.20	Encanador (oficina)	loja/escritório	até 70
15.60.02	Fabricação de artefatos de bambu, vime, junco ou palha trançada exclusive móveis (16.10.01) e chapéus (25.20.00)	loja/escritório/galpão/telheiro	até 70
19.99.02	Fabricação de artefatos de couro e peles – exclusive calçados (25.10.00) e artigos de vestuário (23.30.00)	loja/escritório/galpão/telheiro	até 70
17.30.02	Fabricação de artefatos de papel não associada à produção de papel	loja/escritório/galpão/telheiro	até 70
17.40.02	Fabricação de artefatos de papelão, cartolina e cartão	loja/escritório/galpão/telheiro	até 70

Código	Atividade	Empreendimento	
		Subcategoria	Porte (m² área útil)
17.70.02	Fabricação de artigos de cortiça	loja/escritório/galpão/telheiro	até 70
30.33.02	Fabricação de artigos de bijuteria	loja/escritório/galpão/telheiro	até 70
30.70.02	Fabricação de brinquedos	loja/escritório/galpão/telheiro	até 70
27.20.02	Fabricação de licores	loja/escritório/galpão/telheiro	até 70
22.10.02	Fabricação de produtos de perfumaria	loja/escritório/galpão/telheiro	até 70
54.99.21	Gravador (oficina)	loja/escritório	até 70
16.10.02	Marcenaria (*)	loja/escritório/galpão/telheiro	até 70
54.99.22	Molduraria	loja/escritório/galpão/telheiro	até 70
55.99.36	Pintura de plantas, faixas, etc. (oficina)	loja/escritório/galpão/telheiro	até 70
54.20.02	Sapateiro	loja/escritório	até 70
54.99.23	Vidraçaria	loja/escritório	até 70

Nota: Todas as atividades de serviços podem ocorrer ao longo de vias VP, VL, VCII e VCI, exceto aquelas assinaladas na listagem com (*) que não podem ocorrer em VP, devendo observar todas as restrições relativas à implantação do empreendimento, definidas nos anexos 5 e 6 da Lei nº 3.377/84.

Quadro nº 04- Uso Institucional

Código	Atividade	Subcategoria de empreendimento
80.29.01	Associação comunitária	loja/escritório/salão de reuniões
54.99.26	Biblioteca especializada	loja/escritório/biblioteca
54.99.25	Biblioteca infantil e/ou de bairro	loja/escritório/biblioteca
54.99.43	Creche	creche/berçário
80.10.03	Culto	capela/templo/salão de reuniões
54.61.01	Ensino de 1º grau (nível 1)	escola (sem internato), colégio (com internato)
54.69.04	Ensino maternal/jardim/pré-primário	escola (sem internato)
54.99.44	Lavanderia pública	galpão/telheiro
54.33.03	Ambulatório	ambulatório

Código	Atividade	Subcategoria de empreendimento
54.33.01	Consultório médico, odontológico ou psicológico	loja/escritório/consultório
54.33.02	Consultório veterinário	loja/escritório/consultório
54.33.20	Unidade simplificada de saúde	posto de saúde
54.61.02	Ensino de 1º grau (níveis II e III)	escola (sem internato), colégio (com internato)
54.62.00	Ensino de 2º grau	escola (sem internato), colégio (com internato)
80.10.01	Candomblé	terreiro de candomblé/galpão/telheiro
80.10.04	Outras atividades culturais não classificadas	templo/salão de reuniões
54.99.41	Assistência à colonização e migração	loja/escritório/centro de triagem de migrantes
54.99.45	Orientação familiar e social (centro)	loja/escritório/centro comunitário
54.99.46	Orientação profissional (centro)	loja/escritório/centro comunitário
60.32.04	Posto de abastecimento alimentar	loja/galpão/telheiro/posto
90.11.15	Posto de identificação e documentação	loja/escritório/posto
90.11.16	Posto policial	loja/escritório/posto
54.33.16	Posto de puericultura	posto de saúde
54.33.18	Posto de vacinação de animais	posto de saúde
54.33.19	Posto de vacinação de pessoas	posto de saúde
54.99.49	Serventia pública (cartório e/ou tabelionato)	loja/escritório
54.99.42	Centro social urbano	centro social urbano
56.99.13	Clube desportivo e/ou social	clube social/esportivo de até 5.000m ² de área de terreno (1)

Quadro nº 05 - Uso Misto

Código	Atividade	Subcategoria de empreendimento
-	Várias	Casa com escritório ou loja
-	Várias	Edifício de apartamentos com escritórios e/ou lojas
		Grupos de edifícios de apartamentos com escritórios e/ou lojas

Código	Atividade	Subcategoria de empreendimento
52.19.03	Residencial misto (apart-hotel)	Apart-hotel

Quadro nº 06 - Uso Especial

Código	Atividade	Subcategoria de empreendimento
00.00.01	Unirresidencial	barraco de até 30m ² de área construída
61.14.02	Comércio de doces e frutas	barraca/banca/quiosque
61.99.19	Comércio de flores	barraca/banca/quiosque
61.07.01	Comércio de jornais e revistas	barraca/banca/quiosque
54.99.15	Amolador (oficina)	barraca/banca/quiosque
52.22.02	Bodega, boteco, botequim	quiosque
55.99.34	Confecção de carimbo	barraca/banca/quiosque
55.99.35	Confecção de chaves (oficina)	barraca/banca/quiosque
54.99.20	Encanador	barraca/banca/quiosque
54.10.07	Engraxatearia	barraca/banca/quiosque
54.99.21	Gravador (oficina)	barraca/banca/quiosque
54.20.02	Sapateiro	barraca/banca/quiosque
61.13.03	Peixaria	barraca/banca/quiosque
56.99.28	Recreação em lotes	parque infantil/"play-ground"
56.99.29	Recreação passiva livre	praça/mirante/largo/calçadão/jardim público
56.99.27	Prática livre de esportes individuais/ou coletivos	quadra/campo/piscina pública/concha
60.32.03	Centro de abastecimento	mercado
61.99.06	Feira móvel	bancas/barracas
60.32.02	Central de abastecimento alimentar	central de abastecimento

Código	Atividade	Subcategoria de empreendimento
61.99.07	Feira permanente	feira permanente
61.99.08	Mercado público	mercado
-	-	Torre de transmissão telefônica Torre de transmissão de rádio e televisão Torre de transmissão de radiodifusão Torre de emissão e repetição de micro-ondas Linhas aéreas do sistema de transmissão de energia elétrica Linhas aéreas e cabos subterrâneos do sistema de subtransmissão de energia elétrica Linhas de distribuição primária e de energia elétrica Linhas de distribuição secundária e de energia elétrica Adutora Subadutora Dutos de distribuição de água Coletor predial de esgotos Coletor tronco de esgotos Linhas tronco de transporte de esgotos Dutos de afastamento de esgotos Dutos de transporte de esgotos Dutos de transporte do sistema e distribuição de águas pluviais Galeria condutora de distribuição telefônica Cabos tronco do sistema de comutação transmissão e distribuição telefônica Rede de suporte do sistema de produção e distribuição de gás canalizado Rede de distribuição de sistema de produção e distribuição do gás canalizado

Inciso XIV - Exigência de recuo frontal somente quando:

- a) se tratar de restrição do próprio empreendimento;

- b) o empreendimento for implantado em lote cuja área exceda à máxima admitida para a Área de Proteção Sócio-Ecológica - APSE.

Uma avaliação dos parâmetros vigentes mostra que a Lei nº 3.592/85 ao detalhar incisos do art. 33 da Lei nº 3.377/84, entre outras coisas, acrescentou o uso misto, definiu os casos em que é permitido o remembramento de lotes, estabeleceu os parâmetros de ocupação das APSE (Quadro nº 1) e os usos permitidos (Quadros: 2-Usos Residenciais; 3-Usos Comerciais e de Serviços; 4-Usos Institucionais; 5-Usos Mistos; 6-Usos Especiais).

Com relação ao Uso Comercial e de Serviços, há uma incoerência no art. 338 da Lei nº 7.400/2008, ao estabelecer como vigentes para aplicação nas ZEIS os usos previstos para as APSE na Lei nº 3.592/85 e os do Grupo CS-1 da Lei nº 3.377/1984. Ocorre que o Quadro nº 03 (Uso Comercial e de Serviços) da Lei nº 3.592/85 apresenta uma composição diferente daquela da Lei nº 3.377/1984, tendo acontecido no citado Quadro supressões e acréscimos de usos.

Vale salientar que os critérios e restrições vigentes para o ordenamento do uso e da ocupação no território das ZEIS foram estabelecidos com base nos estudos do GT-PLANDURB, realizados há mais de 30 anos. À época, pesquisas por amostragem e estudos em áreas de população de baixa renda (a exemplo de pesquisa no Bairro da Liberdade e dos estudos para o Plano da Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina), que identificaram padrões de ocupação e de urbanização, tipologia construtiva, cota conforto etc. praticados pelos habitantes daquelas áreas, bem como o padrão de lote popular já incorporado à legislação urbanística de Salvador (Leis nºs 1.855/1996 e 2.403/1972), serviram de lastro para o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos aplicáveis às APSE.

2.3.6 Lei nº 3.903, de 25 de julho de 1988 (Código de Obras)

O Código de Obras⁴⁷ vigente, aprovado pela **Lei nº. 3.903**, de 25.07.1988, apesar da denominação, trata exclusivamente das edificações, não conferindo tratamento diferencial às Habitações de Interesse Social. Não conceitua casas populares ou proletárias, nem menciona avenidas de casas e avenidas de cômodos, relacionadas na Lei nº 3.377/84 (LOUOS), não apresentando, conseqüentemente, critérios e restrições

⁴⁷ Esta avaliação tem por base PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. Manifestações de Autoconstrução na Cidade de Salvador e Revisão de Parâmetros Técnicos e Conceituais. ETAPA III - RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO CÓDIGO DE OBRAS. Salvador: SEHAB, 2008.

específicos para tais empreendimentos.

Em uma medida de caráter geral, desvinculada da localização ou tipologia construtiva, a Lei dispensa de apresentação de projetos e pedidos de licença, as construções, reformas e/ou ampliação de empreendimento uniresidencial do subgrupo R-1, referenciado na LOUOS, desde que o pedido atenda às exigências quanto às peças gráficas do art. 21, VII.

Obrigam-se, assim as HIS a atender às seguintes normas:

“Capítulo II – Insolação, Ventilação e Iluminação

Seção I – Áreas Livres

Art. 69 – Os compartimentos das edificações deverão ser iluminados e ventilados através de aberturas para o exterior ou em casos especiais por processos mecânicos ou artificiais, conforme disposto em normas específicas.

Art. 70 – Para os efeitos desta Lei, as áreas livres classificam-se em principais e secundárias, podendo ser abertas ou fechadas, e se destinam à iluminação e ventilação dos compartimentos da edificação.

Parágrafo Único – Os compartimentos de utilização prolongada só poderão ser iluminados e ventilados por áreas principais, exceto copa e cozinha que poderão ser iluminados e ventilados através de áreas secundárias.

Art. 71 – As áreas livres referidas no artigo 70 desta Lei atenderão aos seguintes requisitos:

I - nas edificações com até 02 (dois) pavimentos:

- a) a área aberta, principal ou secundária, deverá ter largura mínima de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros);
- b) a área fechada; principal ou secundária, deverá permitir a inscrição de um círculo com diâmetro mínimo de 2,00m (dois metros), cujo centro esteja situado na perpendicular a qualquer ponto do vão de iluminação ou ventilação exigido e, em qualquer caso, ter no mínimo 7,00m² (sete metros quadrados);

II - nas edificações com mais de 02 (dois) pavimentos:

- a) a área aberta principal deverá ter a largura (L) mínima calculada pela fórmula $L = 1,50m + 0,40m (N-2)$, onde N é o número de pavimentos da edificação, medida na perpendicular ao plano do vão de iluminação e ventilação exigido e referenciada a qualquer de seus pontos;
- c) a área fechada principal deverá permitir ao nível de cada piso a inscrição de um círculo cujo diâmetro (D) mínimo seja calculado pela fórmula $D = 2,00m +$

0,50m (N-2), onde N é o número de pavimentos da edificação, observados os mesmos requisitos previstos na alínea b do inciso anterior;

d) a área secundária, aberta ou fechada, atenderá às mesmas disposições das alíneas anteriores substituindo-se os fatores 0,40 (quarenta centímetros) e 0,50 (cinquenta centímetros) das fórmulas para 0,20m (vinte centímetros) e 0,30m (trinta centímetros), respectivamente.

§ 1º - Quando a área de iluminação, aberta ou fechada, servir a mais de uma unidade imobiliária, existindo vão de iluminação e ventilação em paredes confrontantes de unidades distintas, a distância mínima entre estas paredes será, obrigatoriamente de 3,00m (três metros).

§ 2º - Não será computado como pavimento para o cálculo da largura e diâmetro mínimos, de que trata este artigo, o pavimento térreo da edificação quando em pilotis ou quando abaixo deste não houver pavimentos ocupados com unidades imobiliárias.

Seção II – Vãos de Iluminação e Ventilação

Art. 72 – Nenhuma abertura de iluminação e ventilação de edificação, poderá distar menos de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros) das divisas do terreno, medido na perpendicular a qualquer de seus pontos.

Art. 73 – Quando o compartimento dispuser de uma só abertura de iluminação para o exterior, sua profundidade medida a partir desta abertura não poderá exceder de 03 (três) vezes seu pé direito, para que seja considerada como dispositivo de iluminação e ventilação.

§ 1º - Em caso de abertura voltada para varanda, alpendre ou compartimento similar, a profundidade referida neste artigo será medida a partir do bordo externo da varanda ou alpendre.

.....
Art. 74 – Os vãos de iluminação dos compartimentos deverão atender as seguintes áreas mínimas:

I - um sexto (1/6) da área do piso para compartimento de permanência prolongada, atendido um vão mínimo com área de 1,00m² (um metro quadrado);

II - um décimo (1/10) da área do piso para compartimento de utilização eventual;

III - a iluminação e ventilação dos compartimentos de permanência especial ou controlada atenderão às suas especificidades funcionais.

.....

Art. 75

.....

Parágrafo Único – As circulações com extensão inferior a 20,00m (vinte metros) poderão ser ventiladas através do poço, conforme exigido nesta Seção.

.....

Art. 77 – Os sanitários poderão ser ventilados e/ou iluminados de maneira indireta, através de poços ou dutos formados pelo rebaixo de teto do compartimento que lhe é vizinho, observada à distância máxima de 2,50m (dois metros e cinquenta centímetros), no caso de duto, entre o vão de iluminação do sanitário e o exterior da edificação.

Parágrafo Único – Numa mesma unidade imobiliária admite-se a iluminação de um sanitário através de outro, sem necessidades de rebaixo do teto, respeitada a distância para o exterior como estabelecido “in caput” deste artigo.

Art. 78 – Os poços de ventilação e iluminação devem atender aos seguintes requisitos:

I - ter acesso para possibilitar sua inspeção;

II - ter área e largura mínimas, respectivamente, 1,60m² (um metro e sessenta centímetros quadrados) e 0,80m (oitenta centímetros).

Capítulo III – Classificação e Dimensionamento

Seção I – Classificação

Art. 79 – Os compartimentos da edificação deverão ter dimensões e formas adequadas à função a que se destinam, proporcionando condições de higiene e salubridade condizentes com essa função.

Art. 80 – Os compartimentos da edificação conforme sua destinação e de acordo com o tempo estimado para permanência humana em seu interior, assim se classificam:

I - de utilização prolongada;

II - de utilização eventual;

III - de utilização especial;

IV - de utilização controlada.

Art. 81 – Os compartimentos de utilização prolongada são aqueles que abrigam,

pelo menos, uma das funções de:

I - dormir ou repousar;

II -estar;

III - trabalhar, comercializar, industrializar, ensinar e estudar;

IV - preparar e consumir alimentos;

V - tratar e recuperar a saúde;

VI - reunir ou recrear.

Art. 82 – Os compartimentos de utilização eventual são aqueles que abrigam pelo menos, uma das funções de:

I - circulação e acesso de pessoas;

II - higiene pessoal, troca ou guarda de roupas;

III - lavagem de roupa e serviço de limpeza;

IV - depósito para guarda de material, utensílios ou peças sem possibilidade de qualquer atividade no local.

.....

Seção II – Dimensionamento

Art. 85 – O princípio dimensional para determinar a área útil da unidade imobiliária residencial é presidido pela quota de conforto mínima de 10,00m² (dez metros quadrados), por pessoa.

§ 1º - Para efeito do cálculo do número de pessoas da unidade imobiliária residencial, considera-se as relações abaixo:

- a) unidade imobiliária com até 01 (um) dormitório – 02 (duas) pessoas;
- b) unidade imobiliária com 02 (dois) dormitórios – 04 (quatro) pessoas;
- c) unidade imobiliária com 03 (três) dormitórios – 05 (cinco) pessoas;
- d) unidade imobiliária com mais de 03 (três) dormitórios – 07 (sete) pessoas.

§ 2º - A área útil mínima da unidade imobiliária residencial é de 20,00m² (vinte metros quadrados).

§ 3º - Os empreendimentos destinados à atividade uniresidencial, quando implantados em lotes individualizados, estão desobrigados do disposto “in caput” deste artigo, admitindo-se inclusive a adoção do módulo habitacional tipo embrião

(grifo nosso).

§ 4º - Para efeito de ampliação e reforma de unidades imobiliárias residenciais, a área útil total resultante do imóvel poderá apresentar valores inferiores aos estabelecidos nos parágrafos anteriores, desde que cumpridos os demais dispositivos desta Lei”.

Art. 86 – Os compartimentos de permanência prolongada na unidade residencial terão área mínima de 5,00m² (cinco metros quadrados), e forma geométrica que permita a inscrição de um círculo com diâmetro mínimo de 1,60 (um metro e sessenta centímetros) e o desempenho funcional dos equipamentos.

§ 1º - A sala e, pelo menos, um dos dormitórios terão área mínima de 7,00m² (sete metros quadrados), e forma geométrica que permita a inscrição de um círculo com diâmetro mínimo de 2,20m (dois metros e vinte centímetros).

§ 2º - As partes integrantes do compartimento que não atendam às dimensões mínimas estabelecidas neste artigo não serão computadas para o cálculo da área mínima obrigatória.

Art. 87 – O compartimento de utilização eventual deverá ter área que possibilite o desempenho funcional dos equipamentos e forma geométrica que permita a inscrição de um círculo com diâmetro mínimo de 0,90m (noventa centímetros)”.

Em flagrante contradição com a LOUOS, que permite barracos, de até 30,00m² de área, o Código de Obras fixa a área útil mínima das residências em 20,00m². No entanto, a maior parte das edificações levantadas no campo e nos processos que deram entrada na SUCOM⁴⁸ extrapola a área útil construída admitida como mínima, pelo Código de Obras, verificando-se, pois, um processo de nivelamento “por baixo”. Faz-se, ainda, referência a um módulo “tipo embrião” (Art. 85, § 3º.), mas não se estabelecem normas para a sua edificação.

Ressalta-se no relatório que, na prática, não se conseguiu avançar nos procedimentos administrativos para agilizar a fluidez dos processos de HIS, seja pela persistência da exigência descabida de documentos, que poderiam ser providenciados internamente pelos órgãos municipais, ou ainda, pela duplicidade de análises, entre órgãos distintos.

A análise do Código de Obras fornece subsídios para a revisão deste documento legal

⁴⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. Manifestações de Autoconstrução na Cidade de Salvador e Revisão de Parâmetros Técnicos e Conceituais. ETAPA III - RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO CÓDIGO DE OBRAS. Salvador: SEHAB, 2008.

adotando como **pressupostos**:

- “O ordenamento territorial, aí incluído o do processo de construção de habitações pela população mais pobre, requer a adoção de medidas diversificadas, que não se esgotam na elaboração de leis específicas, no fornecimento gratuito ou com remuneração meramente simbólica, de plantas arquitetônicas, e na fiscalização do cumprimento da legislação, sobretudo de caráter meramente punitivo;
- O uso misto das edificações é representativo da estratégia de sobrevivência das populações pobres e, por esta razão, todas as HIS são consideradas potencialmente adequadas ao uso misto, atendidas as restrições de uso estabelecidas na LOUOS, ou em lei específica;
- A elaboração de uma lei de edificações geral para as HIS justifica-se pelas limitações de recursos e de gerenciamento de intervenções, que inviabilizam a regularização imediata, pelo Poder Público, de todas as AEIS institucionalizadas, e proposição, em curto prazo, de lei específica para cada uma das AEIS/ ZEIS. Todavia, a cada AEIS/ ZEIS que vier a dispor de lei específica, as normas integrantes desta última, prevalecerão sobre as normas gerais das edificações;
- A adoção de “normas consensuais” pelos órgãos encarregados do licenciamento de HIS, como forma de superar o descompasso entre as normas vigentes, as necessidades da população mais pobre e suas reais possibilidades de atendimento às referidas normas, não pode ser tácita ou explicitamente referendado pela Administração;
- O apoio técnico em todas as fases do processo construtivo, desde a aquisição do terreno é uma necessidade urgente, considerando-se a tendência de perseverança do fenômeno da autoconstrução, o qual vem resultando em edificações sem as mínimas qualificações técnicas e em desperdício de recursos, e para possibilitar a garantia de um nível satisfatório de qualidade das edificações bem como da sua implantação em locais adequados, capaz de evitar riscos à vida humana e ambiental;
- A mudança no modelo de gestão se impõe, diante da impossibilidade de monitoramento e fiscalização de todas as AEIS pela Administração Municipal e pela ineficácia do modelo de gestão em curso, que desconsidera parte da legislação em vigor, caracterizando-se por ser insuficientemente descentralizado em termos espaciais, limitado do ponto de vista da abrangência e, em grande parte, conceitualmente equivocado;
- A reversão do modelo de gestão em prática, baseado na ausência de um relacionamento mais estreito entre a sociedade e o Poder Público, no qual se firmem compromissos mútuos para o enfrentamento da irregularidade na construção das HIS, passa pela sensibilização da população sobre a conveniência da autoconstrução planejada e adesão ao assessoramento técnico gratuito ou subsidiado ⁴⁹; pelo concurso de apoio técnico prestado por instituições de ensino, por associações

⁴⁹ Demonstrando a ausência de conscientização sobre os riscos, e a deseconomia que envolve o processo de

profissionais, e pela adoção de medidas administrativas adequadas, tais como o treinamento e capacitação sistemática e contínua da população e dos servidores encarregados da elaboração, aplicação e do monitoramento e fiscalização da aplicação das normas de forma compartilhada com as comunidades garantindo-lhes ampla legitimação;

- A simplificação das normas e sua clareza, não afastam a necessidade de prestação de informações, com ênfase na elaboração de cartilhas de orientação para a população e de manual, com as informações básicas para a aprovação de projetos;
- A existência de uma lei de edificações para as HIS não exclui a prevalência das normas do Código de Obras em vigor, naquilo que não conflitar com as normas específicas aplicáveis às HIS. Também não elimina a necessidade de elaboração de normas específicas para o uso e ocupação do solo nas AEIS/ ZEIS já ocupadas e, especialmente, para outras categorias de uso, aí incluídos os grupos e filas de casas em um mesmo terreno, e os empreendimentos de parcelamento e urbanização integrada designados como “populares”;
- As reais limitações financeiras que envolvem o processo de autoconstrução, associadas à inexistência ou oferta de materiais e instalações a preços acessíveis, bem como de diretrizes baseadas em pesquisas tecnológicas, inviabilizam a fixação de normas eficazes para garantir a conservação de energia e uso racional das águas em edificações”.

Fixam-se os seguintes **objetivos** para as normas:

- “Incorporar parâmetros adequados na concepção das unidades e na seleção de materiais e tecnologias construtivas das HIS, considerando seus impactos significativos sobre a sustentabilidade e qualidade global da vida urbana;
- Observar, respeitadas as limitações financeiras do público-alvo, os princípios de conservação de energia e de conservação e uso racional das águas em edificações;
- Estabelecer parâmetros e critérios adequados à topografia e forma do terreno, bem como à sua orientação magnética;
- Estabelecer parâmetros mínimos para o processo autoconstrutivo de forma planejada, quebrando o círculo vicioso de construir - demolir e reconstruir, que o caracteriza, e evitar os desperdícios de materiais, energia e recursos, bem como o decréscimo da qualidade do imóvel;
- Respeitar os princípios de acessibilidade universal;
- Adotar Quotas de Conforto adequadas à realidade socioeconômica da população e soluções que respeitem a cultura local, sem prejuízo das condições mínimas de higiene, segurança e conforto

autoconstrução, um morador da Liberdade assim se pronuncia: ‘O pessoal daqui nunca ligou muito para alvará. Vão pegando e fazendo tudo por conta própria’. E completa: ‘Precisa de arquiteto não moço. Quem mora aqui conhece o problema melhor que qualquer pessoa’. (A Tarde, 24.02.2007. Caderno 1, p. 5)

ambiental;

- Respeitar a processualidade que caracteriza a autoconstrução das HIS, adotando o conceito de casa evolutiva, dando tratamento técnico e administrativo diferenciado a cada uma de suas etapas;
- Considerar, no estabelecimento de critérios e parâmetros, a multifuncionalidade dos cômodos e a prevalência de uso misto nas HIS;
- Estabelecer parâmetros de ocupação capazes de assegurar as condições mínimas de privacidade dos moradores e evitar danos às edificações vizinhas;
- Considerar os graus diferenciados de urbanização local, no estabelecimento dos critérios e restrições técnicas;
- Atribuir um caráter mais pedagógico e menos punitivo, mais preventivo e menos corretivo, às atividades de monitoramento e fiscalização da ocupação urbana, especialmente nas AEIS/ ZEIS e no monitoramento da autoconstrução de HIS”.

Conteúdo das **Normas Técnicas**;

Disposições Gerais

- “Considera-se Habitação de Interesse Social, HIS, aquela destinada à população de baixa renda, que seja utilizada para fins exclusivamente residenciais ou de uso misto;
- A área total da unidade imobiliária autônoma da Habitação de Interesse Social, HIS atenderá aos seguintes parâmetros:
 - Tratando-se de construção nova possua área útil maior do que 20,00m², até o máximo de 70,00m²;
 - No caso de ampliação, a área útil total do somatório de pavimentos da unidade imobiliária autônoma não exceda 100,00m²;
 - No caso de construção nova, quando a área útil for igual ou menor do que 20,00m², caso em que será enquadrada como casa em processo de construção, ou casa-embrião.
- Até que se determinem normas particulares, na Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo, LOUOS, ou em lei específica da AEIS/ ZEIS, as construções novas, reformas e ampliações em HIS atenderão às restrições e critérios seguintes:
 - O número máximo de pavimentos permitidos para as HIS não excederá 3 (três) pavimentos;
 - Será permitida mais de uma edificação no terreno, agrupadas em fila, constituindo um grupo de casas isoladas, geminadas, ou agrupadas verticalmente, desde que:
 - atendam aos afastamentos mínimos estabelecidos em lei para a abertura de vãos de iluminação e ventilação e;
 - prevejam o acesso autônomo ao logradouro para o qual o lote ou terreno está voltado;

- no caso de agrupamentos verticais possuam escada de acesso independente, ou situada em área de uso coletivo;
- O Índice de Ocupação do terreno resultará do somatório das áreas de projeção de todas as edificações implantadas no terreno, atendidos os afastamentos obrigatórios; **Comentário:** implicaria em modificação do critério estabelecido no Quadro 01 do Anexo 02 e Art. 255, e §4º da Lei nº. 7.400/08.
- O Coeficiente de Aproveitamento Máximo resultará do somatório das áreas de todos os pavimentos das edificações, atendido o número máximo de pavimentos permitido;
- Os limites máximos de altura para os cortes serão estabelecidos em função das condições do terreno, após vistoria no local;
- Serão evitados o lançamento de detritos e aterros à jusante que possam gerar instabilidade em terrenos vizinhos”.

Dimensionamento das Edificações, Orientações para Iluminação e Ventilação

- As dimensões mínimas das edificações atenderão ao disposto no **Quadro III**, anexado a este relatório.
- “São considerados de permanência prolongada: as salas, lojas, quartos e cozinhas, bem como quaisquer outros cômodos destinados ao descanso, lazer ou trabalho;
- São enquadrados na categoria de cômodos de permanência transitória as áreas de serviço, os sanitários, depósitos e as circulações horizontais e verticais;
- A abertura de janelas, em paredes que fazem divisa com outros terrenos, só será permitida, quando resultar de anuência, por escrito, dos vizinhos, ficando o documento sob a guarda do órgão licenciador de obras do Município;
- O afastamento mínimo para a abertura de vãos de iluminação e ventilação, bem como para a construção de eirado, terraço ou varanda ⁵⁰ será de 1,50m de distância, em relação às divisas do terreno, admitindo-se a redução da distância, com base em acordo, por escrito dos vizinhos confrontantes, ficando o documento sob a guarda do órgão municipal licenciador;
- As janelas cuja visão não incida sobre a linha divisória, bem como as perpendiculares, poderão ser abertas guardando a distância de setenta e cinco centímetros ⁵¹, com base em acordo, por escrito dos vizinhos confrontantes, ficando o documento sob a guarda do órgão municipal licenciador;

⁵⁰ Ver Art. 1.301, do Código Civil – “É defeso abrir janelas ou fazer eirado, terraço ou varanda a menos de metro e meio do terreno vizinho”.

⁵¹ Ver §1º do Art. 1.301 do Código Civil – “As janelas cuja visão não incida sobre a linha divisória, bem como as perpendiculares, não poderão ser abertas a menos de setenta e cinco centímetros”.

- As seteiras ou combogós ⁵², para iluminação e ventilação, poderão ser dispensados da observância de recuo em relação à divisa do terreno vizinho, desde que não sejam maiores de dez centímetros de largura sobre vinte de comprimento e construídas a mais de dois metros de altura de cada piso, com base em acordo, por escrito dos vizinhos confrontantes, ficando o documento sob a guarda do órgão municipal licenciador;
- A localização dos cômodos de permanência prolongada, especialmente dos quartos, será orientada preferencialmente para os quadrantes que recebem insolejamento pela manhã, para onde também deverão voltar-se as os vãos de iluminação e ventilação destes cômodos, buscando-se, sempre que possível, obter a ventilação cruzada na edificação, mediante a abertura de vãos nos cômodos orientados para o quadrante oposto”.

Instalações hidráulicas/ sanitárias e elétricas

- “Os banheiros deverão apresentar piso lavável, e no mínimo um vaso sanitário e um box dotado de ralo, ambos ligados à rede de esgotamento, quando houver, ou à fossa séptica;
- Os tanques de lavagem de roupas serão ligados à rede de esgotos, quando existente, ou à fossa séptica, podendo acumular a função da pia do banheiro;
- As cozinhas serão dotadas de pias com canalização dos efluentes para a rede de esgotos, quando houver, ou para a fossa séptica;
- O projeto hidráulico-sanitário, respeitadas as limitações financeiras do cliente, deverá contemplar a captação da água proveniente da chuva, mediante a sua coleta em calhas, armazenado-a em tanques ou cisternas, e utilizado-a para a lavagem de pisos, calçadas e vidros; lavagem de roupas e veículos, rega de plantas e atividades similares, proibindo-se a sua emissão para o logradouro público, ou para outros terrenos, salvo autorização expressa, por escrito, do vizinho, devendo o documento ficar sob a guarda do órgão licenciador;
- As águas servidas poderão ser direcionadas, através de encanamento próprio, a reservatório destinado a abastecer as descargas de vasos sanitários e, só então, serão descarregadas na rede pública de esgotos;
- Nas edificações superpostas, geminadas, em fila, ou que constituam grupos de casas em um mesmo terreno ou lote, serão instalados hidrômetros individuais para cada unidade imobiliária, assim como medidor individual de consumo de energia elétrica;
- De preferência, e quando disponíveis no mercado a preços acessíveis, serão utilizados aparelhos e

⁵² Ver Art. 1.301, §2º do Código Civil – “As disposições deste artigo não abrangem as aberturas para luz ou ventilação, não maiores de dez centímetros de largura sobre vinte de comprimento e construídas a mais de dois metros de altura de cada piso”.

dispositivos economizadores de água, tais como:

- bacias sanitárias de volume reduzido de descarga;
- chuveiros e lavatórios de volume fixos de descarga;
- torneiras dotadas de arejadores.

Calçadas, Passeios e Vedações

- As edificações ou ampliações, com mais de 100,00m² de área, localizadas em áreas dotadas de redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem, iluminação elétrica, bem como coleta regular de lixo, e onde haja meio-fio implantado, obrigam-se à construção de passeios e à construção de vedações em todo o terreno;
- O Poder Público municipal assumirá a construção de passeios nos terrenos para habitações de interesse social, cujas edificações possuam menos de 100,00m² de área útil, localizadas em áreas com infraestrutura precária ou insuficiente, como tais compreendidas as que não disponham de redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem, iluminação elétrica, bem como coleta regular de lixo;
- Não serão permitidos balanços e construção de escadas ocupando os passeios e calçadas, ou a abertura de portas e janelas abrindo diretamente para a via pública”.

Responsabilidades e Habilitação Profissional

O relatório de avaliação da Lei nº 3.903/88 constatou que foram previstas as responsabilidades do requerente, do autor do projeto, do responsável técnico pela obra e do proprietário ou locatário do imóvel (art. 51). Tais responsabilidades, porém, para resguardar o princípio da igualdade, que impera no ordenamento jurídico brasileiro, devem ser ajustadas, no caso das HIS, tanto por parte da Administração, quanto dos administrados.

É **responsabilidade do Poder Público** prestar assistência técnica e acompanhar as obras a serem construídas, para evitar edificações que não ofereçam condições mínimas de higiene, conforto ambiental e segurança. Cabe ao Município fornecer projetos para HIS, fiscalizar sua construção e fornecer o habite-se ao requerente, inclusive nos casos de autoconstrução, respondendo, solidariamente, pelos danos provocados por edificações autoconstruídas, mesmo que clandestinas, como estabelece o Art. 48 da Lei nº 3.903/88.

“**Art. 48** – A Prefeitura fiscalizará a execução das obras de qualquer natureza, realizando as vistorias julgadas necessárias e aplicando as penalidades cabíveis, objetivando o cumprimento das exigências previstas nesta Lei e das normas regulamentares dela decorrentes.

Mas, adiante o Art. 23 do Código de Obras estabelece que:

“**Art. 23** – A Prefeitura pela aprovação de projetos, expedição de Alvará e de

Atestado de Conclusão de Obra e Exercício da Fiscalização não assume qualquer responsabilidade técnica perante os proprietários, empregados ou terceiros, ou no reconhecimento de sua responsabilidade por qualquer ocorrência, bem como a Expedição do Alvará não implica o reconhecimento de que o titular da licença seja o proprietário do imóvel”.

Afirmando que se esquivar das responsabilidades não pode ser adotado como tratamento dispensado à população de baixa renda, o Estudo sugere a “criação de um cadastro (no CREA, provavelmente) de engenheiros, arquitetos e tecnólogos especializados em HIS, de modo que o órgão licenciador pudesse recomendar aos interessados os serviços desses profissionais”. Além disto, “o Escritório Público de Engenharia e Arquitetura poderia requerer do CREA isenção nas taxas cobradas pelos ART’s para projetos de HIS, como a SUCOM poderia celebrar convênio para que o CREA auxiliasse no acompanhamento das obras, aumentando o poder de atuação do Poder Público”.

Por outro lado, o referido Estudo ressalta que é **dever do interessado** construir novas, reformar ou ampliar suas habitações atendendo à legislação pertinente, buscando obter as licenças e autorizações cabíveis. Mas, devido à desinformação da população em geral, torna-se necessária “uma campanha de conscientização e oferta dos serviços públicos e gratuitos (ou menos onerosos) prestados pelos órgãos municipais, tal como o Escritório Público de Engenharia e Arquitetura”. Subdimensionados, tais serviços não têm capacidade de atendimento à demanda e, é esta a razão, para que não sejam suficientemente divulgados. Mas também é dever do interessado buscar a regularização do seu imóvel quando, já implantado, o mesmo não está de acordo com a legislação. A pouca representatividade, em termos quantitativos, dos pedidos de regularização, pode ser atribuída, tanto ao medo de que a Prefeitura passe a cobrar-lhe IPTU, como ao descrédito de que a simples regularização lhe garantiria infra-estrutura mínima e serviços.

Quanto à **responsabilidade dos técnicos**, está prevista na legislação que regulamenta o exercício do profissional de engenharia e arquitetura (Lei nº 5.194/66) e normas regulamentares, em especial a Resolução 313/86 do CONFEA, sendo aplicável tantos aos técnicos da Prefeitura quanto aos particulares.

Procedimentos Administrativos para o Licenciamento, Alvará e Habite-se

Às Habitações de Interesse Social aplica-se o Código de Obras, observando-se as particularidades presentes na Lei nº 3.638/86, que trata das AEIS (atuais ZEIS).

O Código de Obras, no seu Capítulo III, prevê duas etapas para o licenciamento urbanístico: o Alvará de Licença (documento expedido pela Prefeitura assegurando a concessão do direito de construir) e o Alvará de Conclusão ou Habite-se (documento

expedido pela Prefeitura reconhecendo o empreendimento em condições de ser utilizado).

O desinteresse da população de baixa renda pelo Habite-se é atribuído à ignorância da população, mas acreditamos que também se deva ao caráter processual do processo de construção, que se desenvolve por muitos anos, com interrupções e retomado. Dar por finalizado o processo significaria ter que requerer nova licença, a cada vez que as condições permitem melhoramentos e ampliações.

Chama-se a atenção para a necessidade de enfrentamento da questão, “pela Administração Pública municipal de forma mais séria e responsável, pois ao não conferir a conformidade da obra com o projeto aprovado, esta poderá estar correndo risco em sua estrutura, colocando em perigo seus moradores ou usuários. É, portanto, dever da Prefeitura, fornecer o Habite-se. Nos casos de Habitações de Interesse Social, este dever reveste-se de uma peculiaridade presente na Lei n° 3.638, ou seja, o habite-se segue um rito diferenciado, senão vejamos:

“Art. 5° – Fica instituído o “DIÁRIO DE OBRA PARA CASAS POPULARES E PROLETÁRIAS”, que formalizará a assistência técnica prestada pelo profissional designado pela Prefeitura, contendo a descrição das operações autorizadas a registros sobre o estágio da obra, da observância do projeto fornecido pela Prefeitura, bem como os vistos do referido profissional.

Parágrafo único – Após a conclusão da obra, o “DIÁRIO DE OBRA PARA CASAS POPULARES E PROLETÁRIAS”, regularmente elaborado, possibilitará a emissão automática do “HABITE-SE” correspondente, mediante a sua anexação ao processo administrativo licenciado. (grifei)”

Não há registro sequer de um desses Diários, tendo-se verificado em entrevista, que a SUCOM exige para licenciamento de habitações com até 125m²: “(1) o projeto arquitetônico, preparado pelo Escritório Público de Arquitetura e Engenharia ou por técnicos habilitados; (2) a escritura do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, ou cópia do contrato de compra e venda acompanhada de certidão da Secretaria Municipal da Fazenda atestando que o imóvel não está localizado em área pública; (3) comprovante de quitação do IPTU; e (4) comprovante de pagamento da taxa de expediente”.

Sobre o item 1, a Prefeitura poderia buscar junto ao CREA isenção parcial da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para os projetos mais simples de HIS, cujo valor é “quase irrisório”. Pretende-se com essa medida não só baratear os custos do processo de licenciamento, mas principalmente, “chamar a atenção do CREA e dos empresários da construção civil para a necessidade da criação de um mercado para habitação de

baixa renda”

Quanto ao item 2, o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 3.638 já desobriga o requerente de apresentar ao órgão licenciador a certidão da SEFAZ atestando ser a área propriedade pública. Conclui-se taxativamente no relatório que “a Administração Pública municipal está extrapolando sua função, pedindo mais do que a Lei determina. A comprovação da titularidade da área, pelo menos para habitações de baixa renda, não cabe ao requerente, mas, sim, ao Poder Público”.

Ressalta-se que, a maior parte dos assentamentos de baixa renda não preenche os requisitos do Código Tributário Nacional, aprovado pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, para defini-los como integrantes da zona urbana. Acresce que, tais assentamentos não atendem aos requisitos mínimos obrigatórios de infra-estrutura para aprovação de parcelamentos em Zonas Habitacionais de Interesse Social, conforme estabelece a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, no §6º do seu art. 2º. Torna-se, pois, questionável a exigência do item 3, vinculando o licenciamento urbanístico à regularização do IPTU.

Quanto ao último item, considera-se “que se deva cobrar pelo menos um mínimo necessário de tributo (seja taxa ou imposto) para integrar o contribuinte na Cidade, fazendo-o se sentir, de fato e de direito, cidadão”.

Sugestões para a adoção de ritos diferenciados que poderiam ser adotados e seus procedimentos:

1- tendo por base o conceito de casa evolutiva, poder-se-ia pensar num alvará provisório, para as casas embrião. De qualquer modo, é dever do poder público licenciar (desde que garanta segurança) e fiscalizar este tipo de construção. Isto requererá um sistema de monitoramento e fiscalização eficiente;

2- quanto ao Programa de Arquitetura e Engenharia Públicas, sua aderência já permite um rito diferenciado dos demais, conforme relatado em uma das entrevistas, pois quando o pacote vem do Escritório da SEHAB, o processo é mais célere, dispensando-se o cadastro e a vistoria pela SUCOM;

3- o tratamento diferenciado para HIS deve independer da sua localização, devendo o critério fundar-se no nível da renda do requerente (abaixo de três Salários Mínimos, por exemplo);

4- no caso da existência de programa de Regularização Urbanística e Fundiária em curso (AEIS), a Lei 6.766/79 prevê alguns benefícios no que tange ao rito processual para aprovação do parcelamento que merecem ser observados: no § 4º do art. 18 e no art. 53-A, *caput* e parágrafo único”.

Outras Indicações

“a) Legislação geral para o ordenamento do uso e ocupação do solo e específica para as AEIS/ ZEIS

- Atualização e consolidação da legislação, aí incluída a análise da vigência das leis, decretos e instruções normativas aplicáveis às HIS, facilitando a sua aplicação pelos órgãos públicos e o conhecimento pela sociedade em geral;
- Divulgação da legislação completa nos meios disponíveis, retirando os instrumentos revogados, de modo a evitar equívocos na sua aplicação;
- Obediência à técnica de redação estabelecida pela legislação federal, especialmente quanto à compatibilidade entre a ementa e o conteúdo da lei, assim como no que tange às leis e decretos a revogar;
- Estabelecimento de restrições de uso (atividades) e ocupação (empreendimentos), considerando as especificidades de cada localidade;
- Proibição de novos empreendimentos enquadrados como filas de cômodos (com banheiros coletivos)".

“b) Implantação de Sistema de Informações e Comunicação sobre HIS

- Implantação de um Sistema de Informações para o monitoramento das AEIS/ ZEIS e para subsidiar o aperfeiçoamento e a atualização da legislação de HIS;
- Elaboração de mapa simplificado com as informações sobre a legislação, disponibilizando-o nos espaços de atendimento ao cidadão: NAPPs, SACs, SUCOM, sedes de associações de bairro, etc.;
- Disponibilização das normas em linguagem acessível ao usuário leigo, e distribuição gratuita de manuais e cartilhas orientando, no mínimo:
 - A escolha do terreno para fins de aquisição, de modo a evitar a compra de imóveis situados em áreas inadequadas à construção;
 - Como planejar a construção, elaborando o projeto com previsão das ampliações futuras;
 - Como agenciar os espaços internos, de modo a atender aos requisitos de funcionalidade, conforto e higiene;
 - Como dimensionar as aberturas e poços de iluminação e ventilação, garantindo conforto ambiental e economia de energia elétrica;
 - Como projetar a edificação garantindo a privacidade e respeito ao direito dos vizinhos;
 - Como elaborar as especificações de materiais, evitando aqueles que prejudicam a saúde, como o amianto, e garantindo a economia do uso de materiais na obra e na manutenção dos serviços de abastecimento de água e energia elétrica;
 - Como elaborar um cronograma e executar a construção, de modo a evitar as infiltrações, vazamentos, desperdícios de materiais, etc., que caracterizam a autoconstrução”.

“c) Implementação de um novo modelo de gestão

- Adequação da Estrutura Organizacional para a Agilização do Licenciamento: descentralização e tratamento diferenciado para a HIS, aumentando-se os escritórios de campo para o licenciamento, tais como os NAPPs, ampliando-se a abrangência de sua atuação para compreender, também a fiscalização; e a implantação de Guichês de Atendimento Especial, na SUCOM e SACs, etc.
- Formalização dos serviços prestados pelo Escritório de Arquitetura e Engenharia Públicos, mediante:
 - A elaboração de convênio para fortalecimento e ampliação dos serviços prestados tal como vem sendo praticado em outros estados, compreendendo a elaboração de projetos arquitetônicos, hidro-sanitários, elétricos, cálculos estruturais, acompanhamento da construção, participação na capacitação de pessoal e elaboração de manuais e cartilhas;
 - Foco na população cuja renda não extrapole 3 SM;
 - Instituição de um sistema de licenciamento conjunto que propicie a articulação intra e interinstitucional, bem como com as associações de moradores;
- Monitoramento e Fiscalização Preventiva das ZEIS mediante a:
 - Adoção de mecanismos inibidores da proliferação de construções irregulares, compreendendo a fiscalização preventiva e estabelecimento de parcerias/ convênios, com instituições tais como o CREA/BA, o CRECI/BA, as Universidades e Escolas Técnicas, as Associações de Bairro, etc.;
 - Descentralização e fiscalização permanente da ocupação, especialmente nas áreas de risco, promovendo-se convênios com as associações de bairro, instituições de ensino, ONG's e voluntariado;
 - Promoção de campanhas de esclarecimento à população sobre os riscos e desvantagens da construção inadequada e dos meios para uma construção regular e segura.
- Implementação de Programa de Capacitação continuada, destinado a:
 - Técnicos de nível superior e nível médio, e estudantes de áreas afins (engenharia, arquitetura, direito e técnicos em edificações) para as atividades de elaboração de projetos, monitoramento e fiscalização;
 - Formação de mão-de-obra local para a construção civil, com aplicação de cursos de pedreiro, carpinteiro, encanador, pintor e monitor, tendo como instrumento a execução de HIS com participação popular, implementando experiências tais como o “Projeto Aprendendo e Construindo” promovido pela UNEB e CONDER;
 - Associações de moradores para monitoramento e fiscalização conjunta com a Administração Municipal;
- Institucionalização de convênios ou outros formatos contratuais com órgãos de outras instâncias

governamentais, Universidades, Escolas Técnicas, CREA – Ba, OAB e Ong's para viabilizar o assessoramento técnico e jurídico e a capacitação da comunidade;

- Obter junto ao CREA dispensa da ART para as HIS destinadas a populações com renda inferior a 3 SM e redução da anuidade dos técnicos que prestarem serviços gratuitos ao Escritório de Arquitetura e Engenharia Públicos”.

“d) Incentivo à Reciclagem de resíduos da construção civil”: em Salvador, temos o Decreto 12.133, de 8 de outubro de 1998, que dispõe sobre o manejo, acondicionamento, coleta, transporte, tratamento e destino final dos resíduos sólidos resultantes das obras de construção civil e dos empreendimentos com movimento de terra. Avalia-se que não se aplica o decreto, porque o correto seria o disciplinamento da matéria ser efetuado mediante lei.

“e) Prioridade na destinação de recursos públicos para HIS”.

“f) Debates com a sociedade sobre a revisão do Código de Obras - HIS

Trata-se de medida imprescindível, sem a qual dificilmente a proposta conseguirá legitimidade e eficácia, superando o destino das outras leis similares – tornar-se ‘uma lei de papel”.

Comentário: estas indicações podem ser aplicadas no caso de regularização de ZEIS, tendo-se o cuidado de efetuar os devidos ajustes para que reflitam as especificidades de cada área. Tratando-se de critérios e parâmetros corretivos e mínimos, não se adéquam às exigências de novos empreendimentos.

2.4 PLANOS HABITACIONAIS

2.4.1 Plano Nacional de Habitação (PlanHab)

Os comentários expressos a seguir tiveram como subsidio notícias no site do Ministério das Cidades e no livro, publicado também pelo Ministério das Cidades, Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social⁵³, face não termos tido acesso ao Plano.

O Plano Nacional de Habitação – PlanHab é um dos instrumentos previstos para a implantação da nova Política Nacional de Habitação. A elaboração do PlanHab teve início em julho de 2007 e foi finalizada em dezembro de 2008, sob coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. O seu principal objetivo é formular uma estratégia para enfrentar as necessidades habitacionais do país, no médio e longo prazo,

⁵³ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 1ª impressão, 2009.

considerando o perfil do déficit habitacional, a demanda futura por moradia e a diversidade do território nacional.

O PlanHab visa criar uma estratégia de enfrentamento das necessidades habitacionais do país até o ano horizonte de 2023, que articule as instâncias de governo e s e orientar o planejamento das ações públicas e privadas, de forma a melhor direcionar os recursos existentes e aqueles a serem mobilizados para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país. Além disso, a partir do plano, deverão ser criadas condições para ampliar a atuação do setor privado e mobilizar os movimentos sociais para contribuir na redução do déficit habitacional.

O Plano visa a articulação dos três níveis de governo, superando a atomização das ações, projetos e programas habitacionais aproveitando a capacidade de atuação dos demais agentes sociais.

As propostas do Plano Nacional de Habitação inseridas em quatro eixos estratégicos:

- a) Financiamentos e subsídios;
- b) Arranjos e desenvolvimento institucional
- c) Cadeia Produtiva da Construção Civil;
- d) Estratégias urbano fundiárias

A seguir apresenta-se uma breve descrição dos eixos, com maior detalhamento das ações relacionadas aos objetivos deste trabalho:

No eixo Arranjos e Desenvolvimento Institucional, são consolidadas as ações de descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.

O eixo Política Urbana e Fundiária trata do acesso à terra urbanizada e da dinâmica urbana, como questões fundamentais para a implementação das propostas de política habitacional, cabendo aos municípios um papel essencial para o sucesso dos objetivos traçados, ou seja:

- Garantir acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS (unidades prontas ou lotes) na escala exigida pelas metas do PlanHab;
- Regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda.

Para alcançar estes objetivos, foram definidas as seguintes estratégias:

- Incorporar instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos precários e informais no PL 3.057/2000
- Estimular os municípios a adotarem instrumentos que facilitem o acesso à terra

urbanizada, utilizando o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana (definido no âmbito deste Plano);

- Dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social;
- Produzir e regularizar a Habitação de Interesse Social nos imóveis da união;
- Criar o subsídio localização para viabilizar a produção e a reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas;
- Aplicar os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220/2001;
- Revisar as ações possessórias no Código de Processo Civil.

O eixo Cadeia Produtiva da Construtiva Civil trata das medidas que possibilitarão ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de HIS e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade na produção.

Por fim, é importante ressaltar que estas propostas PlanHab configuram um desdobramento da Política Nacional de Habitação, estruturando um conjunto de ações em curso.

2.4.2 Plano Municipal de Habitação de Salvador: 2008 – 2025

O Plano Municipal de Habitação de Salvador: 2008 – 2025, elaborado pela Secretaria Municipal da Habitação – SEHAB é constituído pelas seguintes partes:

1. Contexto institucional: a nova Política Nacional de Habitação, seu marco legal, institucional e tendências recentes
2. Diagnóstico habitacional da cidade de Salvador
3. Política de Habitação de Interesse Social e programas habitacionais para Salvador
4. Cenários e tendências do Plano Municipal de Habitação de Salvador
5. Metas e estratégias de implementação do Plano Municipal de Habitação de Salvador
6. Avaliação e monitoramento do Plano.

Analisando o documento consideramos que vale destacar, pelas interfaces com os objetivos da presente proposta, os seguintes pontos:

Metas urbanas e normativas

Do ponto de vista normativo, a meta mais importante é a regulamentação dos instrumentos de política habitacional criados pelo PDDU/07, em particular as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Trata-se de um instrumento essencial para facilitar a regularização e a urbanização de assentamentos precários, quilombolas e terreiros, assim como para baratear o custo de terra destinada à produção habitacional.

Cabe ainda, regulamentar os demais instrumentos da política urbana propostos no PDDU/07, capazes de gerar receitas para o Fundo Municipal de Habitação. Outra meta importante é a regulamentação de instrumentos que facilitem a intervenção no centro histórico, com a estruturação de um programa de larga escala, sustentável e eficaz, envolvendo os três níveis de governo. Para isso, a normativa precisará compatibilizar a necessidade de reabilitar a região, com a inclusão do uso habitacional de interesse social e o respeito à preservação do patrimônio arquitetônico e urbano.

Avaliação das metas qualitativas

Algumas metas, como as normativas e as institucionais, não são mensuráveis do ponto de vista quantitativo, mas precisam ser igualmente monitoradas e avaliadas.

No caso de metas normativas, o indicador de avaliação é a aprovação, regulamentação e implementação da legislação prevista e seu impacto sobre a produção habitacional, com destaque para a regulamentação das ZEIS.

Tratando-se de um horizonte temporal tão amplo, abrangendo 17 anos, sentimos falta, também, de metas temporais mais precisas, configurando um faseamento, compatibilizado, também, com o horizonte temporal do PDDU/07, posto que a integração da PHIS com a política de desenvolvimento urbano municipal, expressa no seu plano diretor, constitui um pressuposto.

A ausência de indicação das áreas prioritárias de atendimento e suas especialização deveria, do mesmo modo, ser considerada neste faseamento, podendo subsidiar um Plano de Ações Emergenciais para atuação em áreas de risco. Ressalte-se que o PDDU/07 relaciona em seu artigo 64, como elementos constituintes do Plano Habitacional, a discriminação de metas e prazos de atendimento, considerando as demandas especializadas e os programas, segundo a diversidade de situações de demanda.

“Art. 64. Com base nos objetivos e diretrizes enunciados nesta Lei, o Executivo elaborará o **Plano Municipal de Habitação, PMH**, contendo no mínimo:

I - identificação das atuais e futuras necessidades habitacionais, quantitativa e qualitativamente, incluindo todas as situações de moradia;

II - estabelecimento de estratégia para equacionar o problema habitacional do Município e cumprir os princípios e objetivos estabelecidos no Capítulo I deste Título;

III - formulação de programas habitacionais que dêem conta da diversidade de situações da demanda;

IV - definição de metas e prazos de atendimento às demandas especializadas;

V - estabelecimento de linhas de financiamento existentes nos diversos âmbitos de governo, que podem ser usados pelo Poder Público Municipal e pela demanda;

VI - indicação de áreas prioritárias de atendimento;

VII - a estratégia de implementação do plano.

§ 1º Para subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Habitação, o Executivo poderá estabelecer convênios com universidades e demais instituições que atuem na elaboração de estudos e diagnósticos sobre questões pertinentes ou correlatas”.

2.5 ESTUDOS E PLANOS NO MUNICÍPIO DO SALVADOR

Em consonância com as diretrizes definidas no âmbito do Ministério das Cidades e debatidas e aprovadas pelas Conferências das Cidades, a Prefeitura Municipal do Salvador, por meio da Secretaria Municipal da Habitação - SEHAB, tendo como perspectiva a adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, realizou, a partir de 2005, várias ações com vistas ao enfrentamento da situação habitacional da população de baixa renda.

A seguir estão apresentados os principais estudos e planos desenvolvidos neste período, de forma a identificar elementos que caracterizem esta experiência, assim como retirar indicações para a construção da regulamentação de ZEIS, em Salvador.

2.5.1 Planos de Bairros

A SEHAB contratou a partir de 2005, três **Planos de Bairro**, com o objetivo de implementar ações de urbanização, regularização e regulamentação das condições de

moradia, em áreas de habitação precárias, com a participação dos moradores e suas representações em cada bairro, como um dos programas definido pela Política Habitacional de Interesse Social de Salvador.

O Plano de Bairro gera dois produtos, o **Plano Urbanístico** que consiste em um conjunto de diretrizes e procedimentos voltados à implementação das ações necessárias à consolidação da regularização fundiária, do ordenamento urbanístico e à melhoria da qualidade de vida dos moradores, com base na avaliação da realidade socioambiental e jurídica da área, e o **Estatuto do Bairro**, no qual são estabelecidos normas e critérios específicos locais de ordenamento e uso do solo, do crescimento da localidade, construção, manutenção dos espaços e equipamentos comunitários, coletivamente pactuados entre os moradores e poder público municipal.

O Plano assim pensado deverá se constituir em referência da Administração Municipal para aplicação de investimentos públicos em melhorias da qualidade ambiental urbana desta área. As metas e diretrizes propostas no Plano Urbanístico deverão ser utilizadas na captação de recursos e de parcerias para efetivação das intervenções definidas.

Como experiência piloto foi escolhido o bairro de Nova Constituinte, que correspondia, neste período, à sub-categoria de AEIS I (áreas ou edificações ocupadas predominantemente com assentamentos de ocupação precária e popular, em áreas de propriedade pública). A metodologia foi aplicada em duas outras localidades, contemplando a sub-categoria de AEIS II (áreas ou edificações ocupadas predominantemente com assentamentos de ocupação precária e popular, em áreas de propriedade privada), conforme categorias adotadas no PDDU 2004.

O Termo de Referência para estes planos indica os seguintes atividades e conteúdos:

- **Plano de Sensibilização e Mobilização**

Conjunto de diretrizes para participação dos diversos setores da sociedade, incluindo a estratégia de busca do apoio de lideranças políticas e comunitárias para os trabalhos, em todos os momentos do Plano.

- **Plano Urbanístico**

Consiste em uma proposta integrada para os problemas da comunidade, que constitua instrumento norteador das intervenções públicas e privadas na área, além de viabilizar a captação de recursos.

Seu desenvolvimento, contempla dois estágios: o Diagnóstico Integrado e as Ações Prioritárias.

O Diagnóstico Integrado compreende a identificação dos principais problemas e avaliação das potencialidades da área, contemplando, no mínimo, os seguintes aspectos: aspectos sociais, econômicos e organizativos; aspectos físico-ambientais; aspectos jurídicos e legais

As Ações Prioritárias contemplam um conjunto de ações de curto, médio e longo prazo, a serem implementadas relativas à estrutura urbana local, com as respectivas estimativas de custos e etapas de implantação. Apresentando o seguinte escopo básico:

- I. Indicação das modificações na estrutura físico-ambiental, considerando:
 - a) Restrições ambientais;
 - b) Ausência ou sub-dimensionamento de espaços públicos abertos destinados à interação social;
 - c) Problemas de acesso à área e de circulação interna;
 - d) Ausência de infra-estrutura (sistemas de abastecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário e drenagem pluvial);
 - e) Ausência ou sub-dimensionamento de equipamentos sociais e comunitários;
 - f) Problemas de acessibilidade ou de constância no serviço de limpeza urbana.

- II. Relocações indispensáveis, considerando:
 - a) Áreas de risco à vida humana e ao meio ambiente, incluindo as faixas de proteção ao longo das águas correntes ou dormentes;
 - b) Faixas de domínio de vias ou de servidão;
 - c) Outras situações inapropriadas.

- III. Definição de parâmetros e normas edilícias e urbanísticas adequadas à área, a partir da indicação do diagnóstico integrado;

- IV. Indicação de instrumentos de controle e fiscalização do uso e ocupação do solo.

- V. Indicação dos instrumentos da política urbana, previstos no Estatuto da Cidade, para fins de regularização fundiária ou relocação da população, nos casos previstos acima.

- VI. Estimativa de custos para implantação das obras e ações prioritárias

- VII. Definição das etapas de implantação à curto, médio e longo prazos;

VIII. Indicação dos agentes participantes e parcerias a serem estabelecidas.

IX. Definição dos instrumentos e indicadores de monitoramento e avaliação dos projetos e ações prioritárias.

▪ **Estatuto do Bairro**

Consolidação de normas e critérios específicos para o ordenamento e o controle do uso e da ocupação do solo na área, compatíveis, na medida do possível, à LOUOS, incluindo normas edilícias, posturas locais, limites ao crescimento da ocupação, da manutenção dos espaços e equipamentos de uso coletivo, tendo por base as questões pactuadas entre os agentes públicos e particulares quanto aos seguintes aspectos:

I. uso do solo;

- a) Deverão ser restringidos em vias estritamente residenciais os usos cuja atratividade tenha alcance superior ao apoio da atividade residencial;
- b) Deverão ter seus usos indicados e tornados de conhecimento público, todas as áreas públicas integrantes da localidade e de seu entorno imediato;
- c) Deverá ser consultada a comunidade sobre as expectativas quanto à distribuição das atividades econômicas e dos equipamentos sociais na área.

II) parcelamento do solo urbano, considerando:

- a) Atender às especificidades locais, conforme facultado pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que modifica a Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979;
- b) Nas eventuais áreas passíveis de expansão urbana, definir normas e critérios para o parcelamento do solo, observadas as especificidades locais;
- c) Os remembramentos só deverão ser permitidos respeitados os lotes máximos estabelecidos para o uso residencial e comercial, ou quando necessário para implantação de equipamento comunitário de interesse coletivo;
- d) nos trechos de ocupação rarefeita, definir critérios de parcelamento e ocupação conforme especificidades locais;
- e) estabelecer, por meio do projeto de alinhamento, as áreas públicas, tais como, sistema viário de circulação, escoamento de águas pluviais, rede de abastecimento de água potável, soluções para esgotamento sanitário e para energia elétrica domiciliar, áreas destinadas a equipamentos públicos e áreas *non edificandi*;

- f) Nos trechos de ocupação densa, propor a abertura de áreas livres e a constituição de pequenos condomínios de forma a melhorar o nível de salubridade, a circulação e a distribuição dos espaços de uso privativo e de uso comum;
- g) Deverão ser consultados os moradores/ proprietários de imóveis acerca do interesse na cessão formal do segundo piso do seu imóvel para ampliação vertical da edificação com construção de novos pavimentos, mediante avaliação técnica, a serem destinados a outras famílias em troca da melhoria da construção existente. Os moradores/ proprietários interessados deverão ser cadastrados para posterior encaminhamento dessa questão.

III) Quanto às normas construtivas:

- a) Impedir o bloqueio da passagem de águas pluviais ou servidas através do lote;
- b) A abertura de vãos de iluminação e ventilação na divisa do lote não deve ser feita sem o consentimento explícito do vizinho;
- c) Não construir sobre a via pública, respeitando os limites estabelecidos em comum acordo, conforme especificidades da via;
- d) Deve ser estabelecido um gabarito máximo para a área, em função das condições de ventilação e iluminação;
- e) Devem ser estabelecidos limites máximos de altura para cortes no terreno, em função das condições do solo. Caso haja necessidade, os cortes devem ser orientados por profissional habilitado;
- f) Também deve ser evitado o lançamento de detritos e aterros que possam gerar instabilidade em terrenos vizinhos.

A seguir são apresentadas breve descrição dos planos e alguns indicadores referentes à AEIS (ZEIS) objeto de Plano de Bairro:

2.5.1.1 Planos de Bairro de Nova Constituinte

O Plano de Bairro de Nova Constituinte foi contratado pela SEDHAM, em 2005, para elaboração, implementação e avaliação de uma metodologia, configurando-se como uma experiência piloto para a produção de um Roteiro Técnico que referencie a elaboração de Planos de Bairro em Salvador, com participação dos moradores. . Esta ação está inserida na matriz do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS).

Embora tivesse sido o primeiro plano contratado, com esta motivação, ainda não foi concluído, portanto os demais planos desenvolvidos nesta concepção o foram independente desta experiência.

Assim como os demais Planos de Bairro elaborados, foi estruturado a partir das ações indicadas no Termo de Referência nº25 da SEHAB. Apresenta-se a seguir a sequência das atividades realizadas:

- **Plano de Sensibilização e Mobilização**

Durante todo o processo de desenvolvimento do trabalho, foram realizadas reuniões com moradores, produzido vídeos, realizado seminários, capacitação, buscando o aperfeiçoamento de canais e ferramentas, conferindo ênfase ao processo de participação popular.

- **Plano Urbanístico**

Para esta finalidade foram realizados levantamento de dados sócio-econômicos, urbano-ambientais e jurídico-legais, utilizando dados secundários e pesquisa de campo, compreendendo pesquisa socioeconômica amostral e cadastro técnico de imóveis e logradouros.

Em reuniões com a comunidade local foram discutidos os principais problemas enfrentados pelos moradores e as potencialidades que o bairro. Concluído o diagnóstico foram elaboradas pela equipe técnica as prioridades de intervenção no bairro, bem como um conjunto de ações de curto, médio e longo prazos, como soluções para os problemas específicos de Nova Constituinte e novamente submetida aos moradores

- **Estatuto de Bairro**

Após um conjunto de atividades com a comunidade com a finalidade de esclarecimento sobre a finalidade e conteúdo da legislação, foram realizadas reuniões com os moradores onde foram discutidos os indicadores para esta área, material que foi consolidado pela equipe técnica na proposta do Estatuto do Bairro, que contem a consolidação de normas e critérios específicos para o ordenamento e controle do uso e da ocupação do solo de Nova Constituinte, incluindo normas urbanísticas, limites de crescimento da população e manutenção de espaços e equipamentos do bairro. Após a conclusão do Estatuto novamente o resultado é apresentado em uma reunião com os moradores, a equipe técnica, agentes da Prefeitura e representantes da Caixa Econômica Federal, para que se possa apresentar, discutir e finalizar os indicadores para o Estatuto do Bairro de Nova

Constituinte.

- **Sistematização do processo de construção da metodologia**

Concluído o trabalho foi elaborado um roteiro técnico de trabalho sobre a Metodologia para Construção de Planos de Bairro, de forma a servir como instrumento de divulgação e orientação ao desenvolvimento dos demais Planos de Bairro de Salvador. Neste roteiro foram descritos as etapas de elaboração, os objetivos, métodos, processos e resultados do Plano Piloto.

Conforme avaliação dos consultores contratados, o caráter experimental se refletiu no andamento do trabalho, na busca contínua de aperfeiçoamento das técnicas de participação social, passíveis de reaplicação em áreas semelhantes à Nova Constituinte.

O Bairro de Nova Constituinte, já havia sido objeto de programas em administrações anteriores, porém nunca viu efetivadas as ações propostas, o que pode de alguma forma, justificar a indiferença da população ao processo de participação, além da debilidade das organizações comunitárias no bairro.

Observa-se que este trabalho privilegia a construção de instrumentos de participação, que reconhecidamente necessária, é forma e não finalidade e trata o Plano Urbanístico como elemento secundário.

Apesar do extenso levantamento descrito, nos documentos consultados não foram identificados indicadores que possam ser apropriados para a definição de parâmetros para ZEIS.

2.5.1.2 Planos de Bairro de S. Marcos / Pau da Lima

O Plano de Bairro de S. Marcos / Pau da Lima foi realizado no âmbito do Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento Básico para População de Baixa Renda – PAT Prosanear, do Ministério das Cidades, em parceria com o banco Mundial, ajustando a metodologia de Planos de Bairro à do PAT Prosanear e ênfase nas melhorias sanitárias e urbanísticas.

A área objeto de estudo, Baixa Fria e Baixa de Santa Rita localizam-se em São Marcos, bairro de Pau da Lima, constituem assentamentos localizados em áreas de risco, sujeitas a enchentes e inundações constantes, com ausência de drenagem adequada e saneamento.

O trabalho foi estruturado em planos, conforme:

- **Plano de Desenvolvimento Local Integrado – PDLI**, composto pelos eixos socioeconômicos e físicoambientais, define ações estratégicas e investimentos para toda área de estudo;
- **Projeto de Saneamento Integrado – PSI**, composto pelos projetos executivos para parte da área de estudo a partir das propostas do PDLI;
- **Plano de Trabalho Social – PST**, plano que norteia a elaboração do trabalho, compreende as ações de mobilização e capacitação da população, com vista a elaboração conjunta do planejamento, do projeto e futuro acompanhamento das obras.

A seguir está detalha a metodologia do trabalho de forma a subsidiar as propostas para regulamentação de ZEIS:

Os trabalhos desenvolvidos apresentaram ênfase na área de engenharia. Inicialmente para identificação e delimitação da área foi elaborada a montagem da base cartográfica com ajustes na poligonal apresentada pelo Edital. As atividades para o desenvolvimento dos serviços de levantamentos compreenderam operações de locação de poligonais de exploração, levantamento planimétrico cadastral e levantamento altimétrico (nivelamento geométrico) etc. Os serviços de topografia foram iniciados na área do PSI tendo em vista a necessidade do levantamento dos imóveis para realização do Cadastro Sócio Econômico e projetos Executivos da área. Foi aplicada Ficha Censitária abrangendo toda a poligonal. Posteriormente aplicou-se a Ficha Amostral na área do PDLI e no PSI em 10% dos imóveis.

Conforme definição deste Plano o PDLI é o conjunto de diretrizes de planejamento que se consubstanciam no desenho de um partido urbanístico orientador e em um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar o espaço habitável, de modo a propiciar melhores condições de vida ao cidadão na sua comunidade, no qual são definidos os objetivos específicos:

1. Planejar e indicar as diretrizes e melhorias dos sistemas de infra-estrutura;
2. Planejar e indicar as diretrizes para solucionar as situações de ocupação de áreas de risco – em encostas, áreas inundáveis ou em área de servidão da linha de transmissão;
3. Planejar e indicar as diretrizes para o adensamento, a melhoria e a construção de novas habitações bem como para a regularização da propriedade fundiária;
4. Planejar e indicar as diretrizes para o oferecimento de apoio técnico e crédito ao processo de melhoramento e ampliação das unidades habitacionais;

5. Planejar e indicar as diretrizes para evitar novas ocupações irregulares na área;
6. Planejar e indicar as diretrizes para aumentar a capacidade do município de Salvador em termos de controle e fiscalização do uso do solo naquela porção do território municipal;
7. Planejar e indicar as diretrizes para a articulação interinstitucional visando à implantação ou melhoria dos equipamentos essenciais como escolas do ensino médio, pré-escolar e creches, postos de saúde, unidade de saúde da família, áreas de lazer, além de transporte e segurança, não somente de amplitude local, mas também de atendimento ao bairro em relação à cidade e aos postos de ocupação e geração de renda, de forma a prover a necessária integração espacial;
8. Planejar e indicar as diretrizes para a capacitação das famílias para inserção no mercado de trabalho através da ação direta e da articulação para promoção de alternativas como cooperativismo, associativismo, concessão de micro-crédito e outras.
9. Planejar, e indicar as diretrizes de desenvolvimento integral da comunidade através de integração e articulação para a plena utilização das potencialidades e vocações individuais e grupais, bem como do patrimônio existente de cada família e comunidade.
10. Atuar, planejar e indicar as diretrizes para as ações de acompanhamento das obras e pós-obras na comunidade, por comissão da própria comunidade devidamente capacitada.

Como resultado final do planos desenvolvidos foi proposta uma minuta de anteprojeto de lei, intitulada “Regulamento das áreas de Especial Interesse Social Abrangidas pelo Plano de Desenvolvimento Local Integrado de São Marcos” que propõe a institucionalização de diretrizes para regularização urbanística e fundiária da ZEIS contida nos limites do PDLI.

O PDLI desenvolve detalhadamente os aspectos relacionados a infraestrutura e equipamentos urbanos, faz um diagnóstico amplo das condições socioeconômicas e apresenta levantamento da propriedade fundiária em grandes glebas, sem contudo apresentar a caracterização da ocupação, quanto ao tamanho de lotes e parâmetros da edificação no lote que referenciem uma proposta que contemple este aspecto.

2.5.1.3 Plano de Bairro de Colinas de Mussurunga

Este Plano contratado pela SEHAB, foi realizado a partir do Programa HABITAR BRASIL, subprograma Desenvolvimento Institucional/DI e do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais.

Os dados e indicadores deste Plano foram apresentados considerando três subáreas definidas a partir da percepção, obtida através de visitas e contatos com lideranças locais, que a área apresentava diferenças internas quanto às condições de ocupação da

área, bem como de acesso aos serviços sociais e de infra-estrutura básica. que mereceriam consideração, a equipe consultora estabeleceu um recorte territorial com três subáreas contidas na AEIS Colinas de Mussurunga (Colinas de Mussurunga, Estrada Velha do Aeroporto e Vila Verde).

Conforme o Termo de Referência o trabalho contemplou as seguintes atividades:

- Plano de mobilização e sensibilização comunitária da AEIS/ZEIS Colinas de Mussurunga;
- Processo participativo compreendendo 9 encontros com a comunidade: três (3) reuniões com moradores de cada sub-área, um (1) Seminário Técnico, quatro (4) Oficinas de Capacitação e uma (1) reunião com representantes de órgãos da Prefeitura Municipal de Salvador;
- Duas (2) Pesquisas diretas: a pesquisa *in loco*, na qual foram levantados dados sobre infra-estrutura, tipologia construtiva, uso do solo, estado de conservação dos domicílios, atualizando-se com isso a base cartográfica disponível; e a pesquisa sócio-econômica e ambiental, do tipo levantamento ou *survey*, de natureza amostral, considerando-se um mínimo de 10% dos domicílios existentes em cada uma das subáreas da AEIS/ZEIS Colinas de Mussurunga;
- Levantamento bibliográfico e documental de trabalhos previamente existentes sobre a área, consultando-se, ainda, órgãos públicos estaduais e municipais para complementação da pesquisa;
- Elaboração do Diagnóstico Integrado;
- Plano de Urbanização;
- Estatuto do Bairro.

O diagnóstico identifica que os parâmetros destas áreas não atendem ao definido na LOUOS, inclusive porque se assim não fosse não se recorreria ao instrumento ZEIS.

A seguir são apresentados os indicadores locais e a proposição para regulamentação:

ÁREA DOS LOTES

Uma dificuldade para esta análise se deve aos limites adotados para classificação dos indicadores, pois não possibilitam identificar a predominância de fato dos lotes, ou seja adotou-se faixa de 0 a 49m² e de 50 a 89m², onde se enquadram a maioria do lotes de Colinas de Mussurunga e de Estrada Velha, sem que possa ser identificado qual a área

predominante dos lotes. Em Vila Verde os lotes são maiores do que os das outras duas subáreas, com uma incidência de 36,20% de lotes com área entre 90 a 150m².

O Plano propõe para a AEIS/ZEIS Colinas de Mussurunga que a área mínima do lote seja de 60m² para uso uniresidencial, industrial, comercial, serviços e misto e 125m² para uso multiresidencial.

Tabela 1 – Índice de Ocupação da AEIS/ZEIS Colinas de Mussurunga

Área de Lotes (m ²)	Colinas de Mussurunga		Estrada Velha		Vila Verde		Total	
	abs	(%)	abs	(%)	abs	(%)	abs	(%)
De 0 a 49m ²	16	24,8	8	33,2	5	11	29	21,8
De 50 a 89m ²	34	51,9	7	29,4	12	26	53	39,2
De 90 a 150m ²	8	12,5	5	20,8	16	36	30	21,9
De 150 a 200m ²	5	7,16	2	8,36	5	11	12	8,7
De 200 a 300m ²		-	1	4,16	5	11	6	4,4
Acima de 300m ²	2	3,6	1	4,16	2	4,4	5	4,0
TOTAL	65	100,0	25	100,0	45	100,0	135	100,0

Fonte: Cadastro da área. UNIFACS. 2007

ÍNDICES DE OCUPAÇÃO

O estudo identificou que os índices de ocupação predominantes em Estrada Velha e em Vila Verde estão dentro do estabelecido na LOUOS, diferenciando-se de Colinas de Mussurunga com IO predominando acima de 0,60.

E propõe que o índice de ocupação permaneça igual ao indicado pela LOUOS de 0,60 (para uso uniresidencial, industrial, comercial, serviços e misto) e 0,50 (para uso multiresidencial).

Tabela 2 – Índice de Ocupação da AEIS/ZEIS Colinas de Mussurunga

Área de Lotes	Colinas de Mussurunga		Estrada Velha		Vila Verde		Total	
	(m ²)	abs	(%)	(%)	abs	(%)	(%)	(%)
De 0 a 0,19	0	0	2	8,7	0	0	2	2
De 0,20 a 0,39	6	8,9	3	13,0	11	24	20	15
De 0,40 a 0,59	3	5,4	7	26,1	16	36	26	19
De 0,60 a 0,79	12	17,9	5	21,7	10	22	27	20
De 0,80 a 0,99	16	25,0	3	13,0	1	2,2	21	15
A partir de 1	28	42,9	4	17,4	7	16	39	29
TOTAL	65	100,0	25	100,0	45	100	135	100

Fonte: Cadastro da área. UNIFACS. 2007

ÍNDICE DE UTILIZAÇÃO (IU) OU COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO BÁSICO (CAB)

Conforme o diagnóstico da área, verificou-se que 51,76% dos domicílios de Colinas de Mussurunga, 52% da Estrada Velha e 84,45% de Vila Verde estão abaixo deste índice 1,5 (índice definido pelo PDDU 2008 para esta área). Verificou-se ainda que 72% dos moradores entrevistados possuem interesse em ampliar a sua casa, sendo 53% no sentido vertical e 19% no horizontal, a partir desta avaliação foi proposto que o IU ou CAB da AEIS/ZEIS Colinas de Mussurunga que seja de 1,5.

Tabela 3 – Índice de utilização da AEIS/ZEIS Colinas de Mussurunga

Área de Lotes	Colinas de Mussurunga		Estrada Velha		Vila Verde		Total	
	(m ²)	abs	(%)	abs	(%)	abs	(%)	abs
De 0 a 0,19	0	0	2	8	0	0	2	1,5
De 0,20 a 0,39	6	8,92	4	16	10	22	20	14,7
De 0,40 a 0,59	3	5,35	4	16	17	38	24	18,1
De 0,60 a 0,79	9	14,28	4	16	10	22	23	17,3
De 0,80 a 0,99	15	23,21	3	12	1	2,2	19	14,1
De 1 a 1,9	30	46,46	7	28	7	16	44	32,8
A partir de 2	1	1,78	1	4	0	0	133	98,4
TOTAL	65	100,0	25	100,0	45	100	135	100

Fonte: Cadastro da área. UNIFACS. 2007

RECUOS

A partir do Diagnóstico Integrado, verificou-se que cada subárea apresenta característica própria quanto ao uso de recuos: em Vila Verde 88,88% das edificações estão implantadas respeitando-se os recuos laterais, de frente e de fundo; em Colinas de Mussurunga a predominância é de casas implantadas sem recuos (35,71%) e em Estrada Velha, de casas com o recuo frontal (26,08%).

Os recuos praticados possuem diversas medidas, o lateral de 0,30 a 10m, de frente de 0,60 a 7,90 e de fundo de 0,60 a 8,30m.

A proposta encaminhada indicou:

- Para terrenos inferiores a 60m² de área, é obrigatório o uso do recuo frontal de 2m.
- No caso da edificação não ter recuos laterais, indica-se como recurso para iluminação e ventilação a utilização de poços de ventilação de 1,60 m², com medida mínima de 0,80cm.
- Para terrenos acima de 60m² além dos recuos frontal e de fundo é obrigatório o uso de 1 recuo lateral ou lateral parcial de 1,5m no mínimo.
- O recuo lateral pode ser até no mínimo 0,75 (setenta e cinco centímetros),

desde que não haja abertura ortogonal para a divisa lateral, ou seja, pode ter envasadura sem estar voltada para o terreno vizinho.

GABARITO

Os levantamentos de uso do solo na AEIS/ZEIS Colinas de Mussurunga identificou quanto ao número de pavimentos que 76% das unidades domiciliares pesquisadas possuem um (1) pavimento, 20% dois (2) pavimentos e apenas 2% três (3) pavimentos. Considerando estes dados e o interesse dos moradores de ampliar verticalmente as unidades habitacionais (53%), indicou-se o gabarito de três (3) pavimentos para a área, em concordância com o estabelecido na LOUOS.

Nas Disposições gerais do Estatuto do Bairro está indicado que a área total da unidade imobiliária autônoma da habitação de interesse social (HIS) atenderá aos seguintes parâmetros:

- Tratando-se de construção nova que possua área útil maior do que 20,00 m², até o máximo de 70,00 m²;
- No caso de ampliação, a área útil total do somatório de pavimentos da unidade imobiliária autônoma não exceda 100,00 m²;
- No caso de construção nova, quando a área útil for igual ou menor do que 20 m², caso em que será enquadrada como casa em processo de construção, ou casa embrião;

A equipe que elaborou o Plano de Mussurunga apresenta as seguintes recomendações para a continuidade do processo de participação comunitária na AEIS/ZEIS Colinas de Mussurunga:

- Podem ser criados sistemas de fiscalização do uso e ocupação do solo após as obras, de forma a impedir que as construções e reformas dos imóveis prejudiquem as condições de salubridade das quadras e, em especial, evitando que sejam invadidos os espaços de uso comum, onde foram instaladas redes, tais como vielas, e áreas non aedificandi;
- Para acompanhamento, orientação e fiscalização em relação ao uso e à ocupação do solo, sugere-se a criação de um núcleo local de orientação urbanística e social ligado à Associação de Moradores, resultante da fusão das associações existentes, como o apoio técnico da UNIFACS;
- As políticas de serviços municipais e das concessionárias devem considerar as favelas como espaços construídos com outros padrões. Esses ambientes exigem parâmetros e eventualmente "formatos" de serviços diferenciados. Esse

fator deve ser considerado com bastante cuidado no caso da privatização destes serviços. Os contratos devem prever a existência de garantia de operação e manutenção a essas áreas com sistemas diferenciados.

Observa-se tomando como referência o caso desta ZEIS, que se um dos espaços internos previamente classificado como ZEIS, mas no momento do plano for identificado que atende aos parâmetros da legislação vigente, o limite estabelecido e ajustado após o Plano não mais incluirá a este subespaço.

Considerando estas três experiências, observa-se que embora tenham sua concepção associada a um mesmo roteiro, a ser testado e detalhado, observa-se que todas apresentam um plano urbanístico, processo participativo e uma proposta de regulamentação, no entanto, por diversas motivações, apresentam desenvolvimento e resultado bastante diferentes.

O Plano de Nova Constituinte privilegia a construção de instrumentos de participação, que sem dúvida é muito importante, e trata o Plano Urbanístico, assim como o Estatuto do Bairro como atividades deste processo.

O Plano de São Marcos/Pau da Lima utiliza a metodologia dos Planos de Desenvolvimento Local e desenvolve detalhadamente os diagnósticos e propostas referentes a infraestrutura e serviços de saneamento. Embora contemple levantamento detalhado do uso do solo, com base em cadastro técnico, não apresenta uma reflexão quanto aos parâmetros urbanísticos, o que consiste em uma das motivações do instrumento das ZEIS, ou seja incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos adequado às especificidades locais.

O Plano de Mussurunga apresenta diagnóstico e proposição relativa aos parâmetros urbanísticos, porém a análise destes parâmetros se refere apenas aos limites da LOUOS, o que deve ser observado, mas se tratando de ZEIS, estas áreas são assim enquadradas também porque não atendem a estes parâmetros, os quais devem ser estabelecidos atendo a legislação específica e respeitando as especificidades locais.

Importante lembrar que o instrumento ZEIS visa a inclusão socioespacial destas áreas na cidade, criando vetores de cidadania, e para tal é necessário que as propostas contemplem este viés, evitando tratar estes espaços como guetos urbanos.

É importante também considerar que embora os Planos de Bairro, ao assim serem denominados, possibilitem sua aceitação pela comunidade local, que não utiliza no seu vocabulário termos técnicos e da legislação, mas igualmente importante é que se compreenda que estes planos ao tratarem de ZEIS, não tratam de bairros quaisquer e

devem incorporar na sua elaboração e propostas os fundamentos vinculados a este instrumento. Desta forma, observa-se a necessidade de explicitar no instrumento legal específico os parâmetros a serem considerados, como também nos Termos de Referência.

2.5.2 Levantamento e Mapeamento dos Vazios Urbanos com Potencial de Implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social

Em 2007, foi realizado pela Secretaria Municipal da Habitação, com consultoria da Universidade Federal da Bahia o Levantamento e Mapeamento dos Vazios Urbanos com Potencial de Implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social. O trabalho teve por objetivo estruturar uma base de dados contendo o mapeamento das terras urbanas desocupadas e ociosas do município visando dar suporte técnico à institucionalização das AEIS II, conforme denominação do PDDU 2004 e ZEIS III no PDDU 2007.

O estudo foi estruturado a partir de três processos sucessivos de análise: identificação de vazios maiores que um hectare, identificação dos vazios passíveis de uso habitacional, considerando restrições físicas e institucionais e por fim a hierarquização dos vazios urbanos com potencial para implantação de Habitação de Interesse Social – HIS.

A classificação das glebas utilizou inicialmente critérios relacionados à sua localização seguida de uma segunda hierarquização que teve como objetivo valorar as glebas segundo sua situação fundiária.

As variáveis locais consideradas para classificação foram constituídas em temas quais sejam: declividade e solos; proximidade dos locais de concentração de serviços e empregos; presença ou ausência de redes de água, esgoto, energia e da rede viária e valor do solo.

A hierarquização que segundo a situação fundiária considerou a titularidade e o regime jurídico. Quanto à titularidade considerou-se que os terrenos de propriedade pública, para os efeitos de aquisição, devem merecer preferência sobre os de propriedade privada. Quanto aos terrenos de propriedade pública definiu-se uma hierarquia que admite que os terrenos municipais estejam mais acessíveis à aplicação de políticas habitacionais, pelo poder municipal, por unificar o executor e o proprietário em único ente. Em segundo lugar admite-se que existe maior agilidade nas negociações com a esfera federal, por esta possuir política direcionada a este objetivo. Em terceiro lugar os terrenos de propriedade

estadual. Quanto ao regime jurídico a hierarquia privilegia os terrenos com domínio pleno. Conforme este levantamento foram identificadas 335 glebas, totalizando 42.011.356,66m² com aptidão para habitação, deste total, 3,51% seriam muito aptas; 7,21% seriam regularmente aptas e 3,56 seriam menos aptas para implementação de programas de HIS.

2.5.3 Situação Fundiária das AEIS Ocupadas e dos Vazios Urbanos Potenciais

Trata-se de ação financiável pelo Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios do Programa Habitar Brasil/BID, coordenado pelo Ministério das Cidades. Compreende o levantamento de dados acerca da situação fundiária das glebas correspondentes às AEIS ocupadas e aos vazios urbanos potenciais.

O trabalho se baseou em dados e informações obtidos em fontes documentais encontradas em diversas organizações, tais como, empresas particulares, órgãos públicos municipais, estaduais e federais e associações. De forma complementar foram entrevistados profissionais, que tiveram contato com informações das áreas pesquisadas, e em campo foram realizadas entrevistas com moradores antigos.

O trabalho apresenta os dados fundiários e sócioeconômicos, em fichas impressas e em banco de dados digital, associadas a cada unidade geograficamente identificada, de 78 AEIS, conforme estabelecido no PDDU 2004 e de 414 glebas de Vazios Urbanos, identificados no estudo Vazios Urbanos com Potencial de Implantação de Empreendimentos de HIS.

▪ AEIS Ocupadas:

- situação jurídica das AEIS ocupadas em relação à posse e propriedade da terra;
- iniciativas existentes para a regularização em relação à posse e propriedade da terra;
- existência de conflitos fundiários;
- tempo estimado de ocupação do núcleo habitacional;
- ocupações das áreas circunvizinhas às AEIS ocupadas;
- identificação das organizações comunitárias existentes e atuantes com identificação do tempo de constituição e integrantes;

- caracterização físico-ambiental sumária da gleba, incluindo hidrografia, vegetação, áreas de risco, topografia, dentre outros – dados obtidos a partir da compilação de dados secundários;
 - caracterização urbanística da gleba, incluindo sistema viário, redes de infraestrutura,
 - legislação ambiental e de uso do solo incidente;
 - equipamentos e serviços existentes no entorno imediato;
 - caracterização sócio-econômica da gleba, incluindo dados de renda da população, número de domicílios e famílias, escolaridade, faixa etária e ocupação predominante dos habitantes da gleba –através de dados do IBGE e pesquisas existentes.
- **Vazios urbanos com potencial de uso habitacional:**
- situação fiscal do terreno visando a avaliação da possibilidade de permuta por dívida fiscal;
 - ocupações (tipologia, equipamentos urbanos e infra-estrutura) das áreas circunvizinhas aos vazios urbanos potenciais;
 - caracterização físico-ambiental sumária da gleba, incluindo hidrografia, vegetação, áreas de risco, topografia, dentre outros – dados obtidos a partir de fontes de dados secundários;
 - caracterização urbanística da gleba, incluindo sistema viário, redes de infraestrutura,
 - legislação ambiental e de uso do solo incidente;
 - equipamentos e serviços existentes no entorno imediato;
 - caracterização sócio-econômica sumária da gleba, incluindo dados de renda da população, número de domicílios e famílias, escolaridade, faixa etária e ocupação predominante dos habitantes da gleba – dados obtidos através do IBGE e pesquisas existentes.

Observa-se que este trabalho caracteriza grandes unidades, possibilitando o enquadramento por categoria de ZEIS, mas não possibilita a identificação das características urbanísticas das áreas, até porque não era objetivo do trabalho.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o marco que representa a CF/88, especialmente no estabelecimento de princípios e direitos coletivos interrelacionados, com destaque para a função social da propriedade e da cidade, o direito social de moradia, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a legislação das três esferas federativas pode ser separada em 2 grupos: o das leis anteriores a 1988 e que, portanto, tem por fundamento Constituições Federais já extintas, e o das leis que já foram concebidas com fundamentação na Constituição vigente.

A União vem procurando ajustar as leis federais enquadradas no primeiro grupo, tais como a Lei de Parcelamentos do Solo Urbano; o Código Florestal; e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que institui também o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente (SINIMA), e um fundo específico. Além disto, vem formulando novas leis para garantir eficácia aos direitos assegurados na CF/88, de que são exemplos, o Estatuto da Cidade e a Medida Provisória nº. 2.220/01; o PL de Responsabilidade Territorial; as leis de Regularização em Imóveis da União e de Regularização Fundiária de Interesse Social; a lei de criação do Sistema e do Fundo de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS); e a lei de criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Complementam as normas aplicáveis às HIS duas resoluções do CONAMA, regulamentando as intervenções e supressão de vegetação em APPs e o licenciamento ambiental de novas HIS.

Embora não seja objeto de análise deste relatório, merece referência a iniciativa de institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, ainda em processo de discussão, tendo como órgão colegiado de participação da sociedade, o Conselho Nacional das Cidades, ConCidades, este já aprovado, que substitui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, criado na MP 2.220/01. O ConCidades é constituído por Comitês Técnicos relacionados com as políticas setoriais de Habitação, Saneamento Ambiental, Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e Planejamento e Gestão do Solo Urbano. Configura-se, assim um modelo sistêmico de planejamento e gestão visando contemplar, de forma integrada, o desenvolvimento urbano, abrangendo os três entes federados.

Aderindo ao SNHIS, o Estado da Bahia aprovou por lei sua Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), criou o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS) e o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS). Espelhando o modelo nacional, foi criado o ConCidades/BA, integrado pelas Câmaras Técnicas de Habitação, Saneamento Básico, Mobilidade Urbana e Planejamento e

Gestão Territorial.

Como indicaram as análises efetuadas, algumas áreas do território municipal são reguladas mediante legislação estadual, como é o caso de algumas áreas integrantes do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM), instituído pelo PDDU/2007.

Importante instrumento neste processo, a Política Nacional de Habitação, elaborada em 2004, estabelece o arcabouço conceitual, estrutura as ações no campo da habitação. A partir deste marco, os estados e municípios buscam desenvolver os elementos que lhe credenciam a participar do Sistema Nacional de Habitação, algumas vezes, como ocorreu no Município do Salvador, este se antecipa ao governo federal, na elaboração do Plano Municipal de Habitação, configurando um processo, ainda em construção, no qual erros e acertos proporcionam um aprendizado coletivo, a partir das diversas experiências.

O Município de Salvador, embora não tenha instituído por lei um sistema propriamente dito, aprovou sua Política Habitacional de Habitação de interesse Social, juntamente com o PDDU/2007, mediante a Lei nº 7.400/2008. O Município dispõe de um Plano Municipal de Habitação: 2008 – 2025, e de um Fundo Municipal de Habitação, cujo Conselho Gestor tem caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, estando em funcionamento a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente. A Câmara Temática da Habitação integra o Conselho Municipal de Salvador (CMS), instituído no âmbito do PDDU/2007, em substituição ao Conselho de Desenvolvimento Urbano (CONDURB), criado na década de 70.

O Município procurou adequar sua Lei Orgânica ao Estatuto da Cidade, e tratou das ZEIS no âmbito do PDDU/2007. Contudo, as principais leis que regulam o ordenamento territorial agrupam-se entre as que foram concebidas antes da CF/88. Constitui um agravante, o fato de as leis que dispõem sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo (LOUOS), sobre as edificações (Código de Obras) e a lei específica sobre as APSEs (que antecederam as ZEIS), fundamentarem-se no antigo PDDU/85, já revogado, e não no novo PDDU/2007. Os princípios e direitos instituídos na CF/67, que serviu de fundamento ao PDDU/85, estão defasados, considerando a evolução na compreensão do fenômeno da irregularidade da ocupação no processo de estruturação urbana e das formas de enfrentá-la, bem como em relação aos novos direitos coletivos e individuais assegurados na CF/88. As novas normas que serão propostas para as ZEIS, sejam em áreas ocupadas, ou em áreas vazias, pois, nem sempre poderão ser totalmente coerentes com o ordenamento urbanístico vigente, visto tratar-se de um detalhamento de normas de caráter geral, em um contexto legal desatualizado e carente de revisão.

Acresce que, trabalhar com a legislação de Salvador apresenta dificuldades relativas a falta de consolidação das normas, que gera insegurança, em relação às leis e aos dispositivos que são vigentes e aos que já foram revogados; à existência de conflitos

entre as disposições de leis diferentes, em especial entre disposições dos planos diretores e a Lei Orgânica.

Não se trata, pois de um sistema em perfeito funcionamento, ou mesmo concluído, mas de uma iniciativa de construção para obter a articulação vertical, entre os entes federados, e horizontal, entre as áreas temáticas de Habitação, Mobilidade Urbana, Saneamento Ambiental e Planejamento e Gestão Territorial. Há dificuldades na prática, tanto na articulação interna entre os órgãos de uma mesma instância governamental, como entre os órgãos integrantes de diferentes entes federativos.

Apesar de teoricamente atender a uma concepção sistêmica, a legislação também não constitui um sistema perfeito, apresentando lacunas e incoerências, mas também, grandes avanços, como se teve a oportunidade de registrar nas análises.

No que diz respeito à eficácia da função social da propriedade, dois pontos merecem destaque: em primeiro lugar o seu cumprimento, que se exerce nas terras particulares, mas também nas terras públicas; já o segundo diz respeito à conciliação entre os direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, havendo juristas, como Edésio Fernandes, que preconizam o uso da expressão função socioambiental da propriedade, garantindo tratar-se de um falso conflito.

Uma das questões mais complexas que se terá de enfrentar envolve os conceitos, nem mesmo sobre as ZEIS, regularização fundiária ou a faixa de renda da população beneficiária, que variam a cada documento que se analisa.

Quanto às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e sua regularização envolve várias questões, algumas consensuais, outras ainda apresentam pontos de vista divergentes, que serão trabalhadas durante o processo de construção e debates sobre a proposta.

Entre as questões consensuais situa-se a compreensão que, o problema da produção informal da cidade é estrutural, constituindo a regularização das ZEIS uma solução indispensável, mas cuja natureza é curativa, não é preventiva. Nesse sentido, há concordância sobre a necessidade de adoção de medidas diversificadas para o enfrentamento do problema da habitação para as populações de baixa renda. Tais medidas envolvem a elaboração de legislação específica e ações voltadas para a garantia da posse dos ocupantes; da qualidade urbano-ambiental do assentamento e de suas condições de vida, em termos de geração de postos de ocupação e de renda. Envolve, também, a provisão de novas moradias, e de novas áreas destinadas a parcelamentos ou empreendimentos de HIS, além de medidas de gestão.

Sobre a forma de abordagem das ZEIS no âmbito da estruturação geral da cidade duas questões se destacam. Em primeiro lugar, a necessidade de gravar o assentamento como destinado a populações de baixa renda, mesmo depois de concluído o processo de

regularização. Com os parâmetros e índices mais restritivos de uso e ocupação do solo pretende-se diminuir o interesse do mercado imobiliário sobre essas áreas gravadas. Ainda que se observem migrações populacionais no interior das zonas e interzonas, o que se quer assegurar é a destinação dessas áreas para as populações de baixa renda, criando obstáculos aos processos de invasão/ sucessão por outras faixas de renda. A outra questão diz respeito à integração das ZEIS nas áreas circunvizinhas, retirando-lhes o caráter de *ghetto* e conferindo-lhes o *status* de bairro, como qualquer outro na cidade, mas que, pelas especificidades de sua população requer normas específicas. Essa integração passa pela internalização das diretrizes do macrozoneamento do PDDU/2007, requerendo, também a utilização dos instrumentos da política urbana, conforme disposto no mencionado plano.

Apesar de já estarem definidas no PDDU/2007, as categorias de ZEIS ainda não constituem um consenso. Uma das questões que se levanta refere-se à categoria ZEIS II, que pode enquadrar áreas onde predominam cortiços, ou a própria edificação encortiçada, situação que vai requerer parâmetros relacionados com a edificação e não com a urbanização, podendo inclusive ocorrer em áreas dotadas de infra-estrutura e serviços.

Entre os trabalhos desenvolvidos pelo Município, o Plano de Bairro constituiu uma experiência prática que deve ser considerada no âmbito da concepção das propostas de regulamentação de ZEIS. Verifica-se que os Planos desenvolvidos, embora referenciados a mesma proposta metodológica, se desenvolveram com diferentes ênfases, o que deverá ser observado no desenvolvimento das propostas a serem elaboradas, para que não se perca o eixo estratégico desta ação.

Observa-se a necessidade que os planos e os projetos de regularização urbanística e fundiária em ZEIS, estejam referenciados à legislação vigente, o que nos casos analisados não foi considerado, muito embora os planos tenham procedido a revisão desta legislação.

Entre as medidas de gestão vem-se utilizando a criação de estruturas voltadas para a assistência técnica e jurídica às populações. Estas estruturas visam dar suporte na defesa de direitos individuais e coletivos, seja intermediando conflitos, ou junto às esferas de jurisdição para a solução dos problemas fundiários. O suporte técnico deve ser direcionado para a orientação técnica à população no projeto e construção das moradias, orientando a aplicação da legislação urbanística, garantindo a segurança, condições de conforto e salubridade, economia e racionalidade no planejamento dos espaços e implantação das construções.

Complementarmente, mas não menos importante que a assistência técnica e jurídica, recomenda-se a capacitação, sobretudo das lideranças locais e suas associações,

visando obter uma participação mais ativa da população e garantir a manutenção das melhorias efetuadas.

Quanto aos modelos para a gestão propriamente dita das áreas regularizadas, reconhece-se a necessidade de criação de uma estrutura própria, com participação da população, que administre as questões durante as intervenções e no pós-ocupação, compartilhando a fiscalização, mas se coloca, também, a necessidade de diálogo entre as novas estruturas e a Estrutura Organizacional Geral do Município.

4 DOCUMENTOS PESQUISADOS

LEGISLAÇÃO FEDERAL

Constituição da República Federativa do Brasil (Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº. 64, de 04 de fevereiro de 2010). Disponível em: www.senado.gov.br
Acesso em: 10.02.2010

Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Texto Atualizado). Institui o novo Código Florestal. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 02.01.2010

Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 24.01.2010

Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 02.01.2010

Lei nº. 9.636, de 15 de maio de 1988 (Texto Atualizado) Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 02.01.2010.

Lei nº. 9. 785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº. 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as leis nºs. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 24.01.2010

Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 02.01.2010

Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 02.01.2010

Medida Provisória nº. 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento urbano, CNDU e dá outras providências. Disponível em www.senado.gov.br
Acesso em 02.01.2010

Lei nº. 10.932, de 03 de agosto de 2004, que altera o art. 4º. da Lei nº. 6.766, de 19 de

dezembro de 1979, que “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências”. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 24.01.2010

Lei nº. 11.124 de 16 de junho de 2005 – Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 24.01.2010

Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979; 8.036, de 11 de maio de 1990; 8.666, de 21 de junho de 1993, 8987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº. 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 24.01.2010

Lei nº. 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 02.01.2010

Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs. 4.380 de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257 de 10 de julho de 2001, a Medida Provisória nº. 2.197, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em www.senado.gov.br Acesso em 24.01.2010

Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000 (e aos apensos: PL 5.894/01, PL 2.454/03, PL 20/07, PL 31/07, PL 846/07 e PL 1.092/07) Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências. Disponível em www.camara.gov.br Acesso em 03.01.2010

Resolução CONAMA nº. 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em “Áreas de Preservação Permanente – APP. Disponível em www.mma.gov.br/port/conama Acesso em 28.01.2010

Resolução CONAMA nº. 412, de 13 de maio de 2009. “Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse Social”. Disponível em www.mma.gov.br/port/conama Acesso em 28.01.2010

LEGISLAÇÃO ESTADUAL

Constituição do Estado da Bahia (Texto Consolidado). Atualizada pelas Emendas: 01, de 05 de julho de 1990; 02, de 12 de junho de 1991; 03, de 02 de dezembro de 1991; 04, de 03 de junho de 1994; 05, de 06 de setembro de 1994; 06, de 27 de setembro de 1995; 07, de 18 de janeiro de 1999; 08, de 20 de dezembro de 2000; 09, de 28 de maio de 2003 e 10, de 24 de julho de 2003. Salvador: Assembléia Legislativa do Estado da Bahia. 2005.

Lei nº. 11.041, de 07 de maio de 2008. Institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Interesse Social e dá outras providências. Disponível em www.sedur.ba.gov.br Acesso em 10.01.2010

LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Lei nº. 3.377, de 23 de julho de 1984. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo no Município da Cidade do Salvador e dá outras providências. Disponível em www.cms.ba.gov.br Acesso em 10.01.2010

Lei nº. 3.592, de 16 de outubro de 1985. Dispõe sobre o enquadramento e delimitação em caráter preliminar de Áreas de Proteção Sócio – Ecológica – APSE no Município de Salvador e estabelece medidas para a sua regulamentação definitiva e dá outras providências. Disponível em www.cms.ba.gov.br Acesso em 10.01.2010.

Lei nº 3.903, de 25 de julho de 1988. Institui normas relativas à execução de obras do Município do Salvador, alterando as Leis nºs. 2.403/72 e 3.077/79 e dá outras providências. Disponível em www.sedham.salvador.ba.gov.br Acesso em 02.01.2010

Lei Municipal nº 7.400, de 20 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007. Disponível em www.sedham.salvador.ba.gov.br Acesso em 02.01.2010

Decreto nº. 7.750, de 24 de dezembro de 1986. Regulamenta o artigo 6º da Lei nº. 3.592/85, no que se refere aos Termos de Referência para a elaboração dos Planos Específicos das Áreas de Proteção Sócio-Ecológica – APSE e dá outras providências. Disponível em www.cms.ba.gov.br Acesso em 02.01.2010

OUTROS DOCUMENTOS

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto das Cidades para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel [et al.]. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. pp. 68-98.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (orgs.). **Direito à Moradia e**

Segurança de Posse no Estatuto da Cidade. Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et alii. (org.) **Regularização da terra e moradia. O que é e Como Implementar.** São Paulo: Instituto Pólis; FASE; COHRE; Caixa; Acesso, 2002.

ARAUJO, H. O. de. [et.al...] **Assessoria técnica e jurídica para revisão do código de obras-habitação de interesse social.** Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 2007

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política Nacional de Habitação.** Brasília, Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social.** Brasília: Ministério das Cidades, 1ª impressão, 2009.

COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). **O Direito Ambiental das Cidades.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.) **Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001).** São Paulo: Malheiros Editores; Sbpd, 2002.

FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança de posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FERNANDES, Edésio. Preservação Ambiental ou moradia? Um falso conflito. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte, Del Rey, 2006. pp. 356-358.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. A Experiência do Município de Salvador. In: **SEMINÁRIO ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS URBANAS.** Oficina de Regularização Fundiária. Regulamentação de ZEIS. Salvador: Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) 11.10. 2007.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. **Limites do Habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas.** Salvador: EDUFBA, 2000.

MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001).** Belo Horizonte: Malheiros, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PL nº. 3.057. Lei de Responsabilidade Territorial aprovada na Comissão Especial da Câmara dos Deputados.** Texto da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). Disponível em <www.cidades.gov.br> Acesso em 07.02.2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de Regularização Fundiária Plena.** Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) / MCidades, 2008. pp. 97 – 115.

MUKAI, Toshio; CAFFÉ ALVES, Alaôr; LOMAR, Paulo José Villela. **Loteamentos e Desmembramentos Urbanos. Comentários à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº. 6.766, de 19/12/79.** São Paulo, Saraiva, 1980.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil: história, teoria, prática.** São Paulo: Saraiva, 1988.

OSÓRIO, Leticia Marques. Tipos de irregularidade e procedimentos para enfrentá-las. In: **Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar.** Brasília: Caixa Econômica; Pólis; FASE; ACESSE, COHRE, 2002. pp. 61-69.

PRESTES, Vanêska Buzelato. A concessão especial para fins de moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade – da Constitucionalidade da Medida Provisória nº 2.220 de 04 de setembro de 2001. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (orgs.). **Direito à Moradia e Segurança de Posse no Estatuto da Cidade. Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilé Macedo (coords.). **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA, 2004.

ROLNIK, Raquel. **Zonas de Especial Interesse Social.** Dicas para a ação municipal. São Paulo : Pólis, 2000. Disponível em: <http://www.polis.org.br> .Acesso em 18.01.2010.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria Municipal de Habitação. **Termos de Referência nº 25 - Elaboração de Metodologia para desenvolvimento de plano de bairro a partir de experiência piloto em área de propriedade municipal e produção de cartilha para elaboração e implementação dos planos de bairro.** Salvador, 2005.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria Municipal de Habitação. **Levantamento e Mapeamento dos Vazios Urbanos com Potencial de Implantação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.** LCAD. Salvador, 2007.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria Municipal de Habitação. **Levantamento da Situação Fundiária das AEIS Ocupadas e dos Vazios Urbanos Potenciais para Implantação de Habitação de Interesse Social.** LCAD. Salvador, 2008.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria Municipal de Habitação. **Plano Municipal de Habitação de Salvador - 2008-2025.** Salvador, 2008.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria Municipal de Habitação. **Replicação e Ajuste de Metodologia em Bairros de Ocupação Precária e Popular de Propriedade Pública classificada como AEIS I - Colinas de Mussurunga**. UNIFACS. Salvador, 2008.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria Municipal de Habitação. **Plano Participativo de Bairro: Recuperação Socioambiental das Comunidades de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita**. OESTE – Organização, Estradas, Topografia e Engenharia Ltda. Salvador, 2008.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria Municipal de Habitação. **Elaboração de Metodologia para Desenvolvimento de Plano de Bairro - Nova Constituinte**. UNEB. Salvador, 2008.

SANTORO, Paula (org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. São Paulo, Polis, 2001(Cadernos Polis,4).

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Sbdp; Malheiros, 2002, p. 46, nota 1.

SANTOS, Claudson Moreira. **A Regularização Fundiária sob a ótica do Planejamento urbano: uma reflexão sobre o caso do Município do Salvador**. Trabalho final apresentado na Disciplina Direito Urbano e Legislação Urbanística, no Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades. Salvador: UNIFACS, 2003.

ANEXOS

QUADRO I - CAB E CAM APLICÁVEIS ÀS ZEIS SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO

ZONA	SUBZONA	IDENTIFICAÇÃO	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO	
			CAB	CAM
ZONAS DE USOS RESIDENCIAIS				
ZPR Zona Predominantemente Residencial	ZPR-2	Zona Predominantemente Residencial 2	0,50	1,0
	ZPR- 4	Zona Predominantemente Residencial 4	1,00	2,00
	ZPR-5	Zona Predominantemente Residencial 5	1,50	2,50
	ZPR-7	Zona Predominantemente Residencial 7	1,00	2,50
	ZPR-8	Zona Predominantemente Residencial 8	2,00	3,00
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social		1,50	De acordo com a Zona em que se situe
ZONAS DE USOS NÃO RESIDENCIAIS				
CMT	CENTRO MUNICIPAL TRADICIONAL		1,0	1,50
CMC	CENTRO MUNICIPAL CAMARAGIBE		2,0	4,00
CMR	CENTRO MUNICIPAL RETIRO/ACESSO NORTE		2,0	4,00
SM Subcentros	SM-1	Calçada	1,50	2,00
	SM-2	Liberdade	1,50	2,00
	SM-3	Barra	1,50	2,50
	SM-4	Pituba	1,50	2,50
	SM-5	Pau da Lima	1,50	2,00
	SM-6	Periperi	1,50	2,00
	SM-7	Paripe	1,50	2,00
	SM-8	Cajazeiras	1,50	2,00
	SM-9	São Cristóvão	1,50	2,00
	SM-10	Itapuã	1,50	2,00
	SM-11	Estrada Velha do Aeroporto	1,50	2,00
	SM-12	Jaguaribe	1,50	3,00
CORREDORES DE USOS DIVERSIFICADOS				
CDS Corredor Supramunicipal	CDS-1	Av. Luís Viana (Paralela)	2,50	3,00
CDM Corredor Municipal	CDM-1	Av. Anita Garibaldi	1,50	3,00
	CDM-2	Av. Reitor Miguel Calmon	1,50	3,50
	CDM-3	Av. Juraci Magalhães Junior	1,50	2,50

ZONA	SUBZONA	IDENTIFICAÇÃO	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO	
			CAB	CAM
	CDM-4	Av. Mário Leal Ferreira	1,50	2,50
	CDM-5	Av. Antonio Carlos Magalhães	1,50	2,50
	CDM-6	Av. Heitor Dias	1,50	2,50
	CDM-7	Via Portuária	1,50	2,50
	CDM-8	Av. 29 de Março	1,50	2,50
	CDM-9	Av. Otávio Mangabeira/Pituaçu	1,50	3,00
	CDM-10	Av. Orlando Gomes	1,50	2,50
CDR Corredor Regional	CDR-1	Av. Vasco da Gama	1,50	2,50
	CDR-2	Av. Graça Lessa (Vale do Ogunjá)	1,50	2,50
	CDR-3	Av. Djalma Dutra	1,50	2,0
	CDR-4	Av. Cônego Pereira/Av. J. J. Seabra	1,50	2,0
	CDR-5	Rua Silveira Martins	1,50	2,0
	CDR-6	Imbuí	1,50	2,50
	CDR-7	Boca do Rio	1,50	2,00
	CDR-8	Av. Jorge Amado	1,50	2,50
	CDR-9	Rua Régis Pacheco	1,50	2,00
	CDR-10	Estrada da Liberdade/Largo do Tanque	1,50	2,00
	CDR-11	Av. San Martin	1,50	2,50
	CDR-12	Av. Dendezeiros do Bonfim	1,50	2,00
	CDR-13	Av. Caminho de Areia	1,50	2,50
	CDR-14	Av. Afrânio Peixoto	1,50	2,50
	CDR-15	Av. São Rafael	1,50	2,50
	CDR-16	Av. Maria Lúcia	1,50	2,50
CDR Corredor Regional	CDR-17	Av. Dorival Caymmi	1,50	2,50
	CDR-18	Rodovia BA-099	1,50	2,50
	CDR-19	Av. Paulo VI	1,50	2,00
CDI Corredor Especial Ipitanga	CDI	BA-526	1,0	1,50
ZPAM	Zona de Proteção Ambiental		Definidos especificamente mediante avaliação de impacto ambiental	

Fonte: Lei nº. 7.400/2008, ANEXO 02 QUADROS E TABELAS, QUADRO 01 PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR ZONEAMENTO – COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO

QUADRO II – DIMENSIONAMENTO DE HIS NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Município	Lote Mínimo		Área Const (m ²)	Sala		Quarto		Cozinha		Sanitário		Pé Direito Mín (m)	Circul. Min. (m)	Porta (m)	
	Área (m ²)	Tes tada (m)		Área Mín. (m ²)	Diâm Inscr Mín. (m)	Área Mín. (m ²)	Diâm Inscr Mín. (m)	Área Mín (m ²)	Diâm. Inscr. Mín. (m)	Área Mín. (m ²)	Diâm. Inscr. Mín. (m)			Sala/Quar to Coz.	Sani tário
Manaus	125,00	5,00	(1) 50,00	9,00	2,50	8,00	2,40	4,50	1,60	2,00	1,00	2,60/ 2,70	0,80	0,80	0,60
Belém	40,00	6,00	50,00	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Boa Vista	250,00	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Macapá	125,00	7,50	30,00	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Rio Branco	75,00	...	(1) 70,00	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Porto Velho	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Palmas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
São Luis	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Teresina	160,00	7,00	(2) 40,00	6,25	2,50	1º 6,25 Demais 5,00	2,50 2,00	4,00	1,50	1,80	0,90	2,60 2,20 (ban) 2,10 (cor)	0,80	...	...
Fortaleza	...	...	(2) 80,00	10,00	2,50	1º e 2º 7,50 Demais 5,00	2,50 2,00	4,00	1,80	1,50	1,00	2,50 (sala, quar); 2,20 (ban); 2,30 (cor); 2,00 (escada)	0,80 (e escadas)	...	...
Natal	...	...	(2) 50,00	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
João Pessoa (3)	90,00	6,00 15,00 pro fundi dade	...	6,00	1,80	6,00	1,80	6,00	1,80	...	...	1,90 passagem esc Médio: 2,40 -2,20	0,80 escadas	0,80	0,60
Recife	40,00 18,00 *	...	...	(4) 18,00	2,40	(4) 18,00	2,40	(4) 18,00	2,40	...	...	...	...	...	...

Município	Lote Mínimo		Área Const (m ²)	Sala		Quarto		Cozinha		Sanitário		Pé Direito Mín (m)	Circul. Min. (m)	Porta (m)		
	Área (m ²)	Testada (m)		Área Mín. (m ²)	Diâm Inscr Mín. (m)	Área Mín. (m ²)	Diâm Inscr Mín. (m)	Área Mín (m ²)	Diâm. Inscr. Mín. (m)	Área Mín. (m ²)	Diâm. Inscr. Mín. (m)			Sala/Quarto Coz.	Sanitário	
	(ZEIS)															
Maceió	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2,40 (perm prolong) 2,30 (outros)	...	...	...	...
Aracaju	100,00 200,00 (Max)	...	(5) 36,00 80,00 (casa prolet.)	(6) 9,00 (4) 18,00	...	(6) 1º, 2º, 3º 7,00 4º 6,30 (4) 18,00	...	(5) 4,50 (4) 18,00	1,50	3,00	1,00 (larg)	...	...	...	...	...
Salvador	64,00	4,00	20,00	7,00	2,00	1º 7,00 5,00 (demais)	2,20 1,60	5,00	1,60	...	0,90	2,60 2,30 (san, serv)	0,90	...	...	...
Cuiabá	200,00	10,00	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2,60 (perm. prol) 2,30 (trans)	...	...	...	...
Goiânia	125,00 *	...	(5) 36,00	12,00	3,00	1º 11,00 9,00 (demais)	1º 3,80 2,50 (demais)	5,00	1,80	2,00	1,00	2,50 (sala, quarto, coz) 2,25 (sanit)	0,80	...	...	...
Campo Grande	(7) 150,00	(7) 5,00	...	6,00	2,00	6,00	2,00	6,00	2,00	2,00	0,90	2,50 (perm prol) 2,30 (perm trans)	...	...	...	...
Brasília	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
São Paulo	125,00	5,00	50,00 (5)	...	...	...	...	...	...	...	...	2,30 (coz, ban)	...	...	...	...

Município	Lote Mínimo		Área Const (m ²)	Sala		Quarto		Cozinha		Sanitário		Pé Direito Mín (m)	Circul. Min. (m)	Porta (m)	
	Área (m ²)	Testada (m)		Área Mín. (m ²)	Diâm Inscr Mín. (m)	Área Mín. (m ²)	Diâm Inscr Mín. (m)	Área Mín. (m ²)	Diâm. Inscr. Mín. (m)	Área Mín. (m ²)	Diâm. Inscr. Mín. (m)			Sala/Quarto Coz.	Sanitário
			24,00 (min, ampl) 32,00									2,40			
Rio de Janeiro	(8) 125,00	(8) 5,00	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Belo Horizonte	200,00	10,00	60,00	8,00	...	1º 8,00, 2º em diante 6,00	...	...	1,75	1,50	1,00	2,80 (sala, quarto) 2,40 (demais)	...	...	...

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. Assessoria Técnica e Jurídica para Revisão do Código de Obras – Habitação de Interesse Social. Salvador: PMS/SEHAB, 2007 (não publicado). **QUADRO III – DIMENSIONAMENTO DE HIS NAS CAPITAIS BRASILEIRAS**

Observações:

1. Área útil
2. Área máxima
3. As casas populares projetadas em conjunto por entidades públicas e privadas ficam isentas de obediência às normas sobre compartimentos, devendo ser baixadas normas específicas sobre a matéria.
4. Os ambientes de repouso, estar e alimentação poderão estar reunidos em um único cômodo.
5. Em conjuntos habitacionais
6. Permitida a redução em até 30%, desde que o somatório atinja no mínimo 36,00m².
7. No caso de regularização fundiária.
8. Atendendo ao padrão estabelecido na Lei Federal nº. 6.766/79.

Notas:

- (1) O lote mínimo refere-se aos novos parcelamentos, não incluindo a regularização de assentamentos existentes.
- (2) Em Salvador, o dimensionamento dos cômodos atende às normas gerais do Código de Obras, não havendo referência às casas populares.

Quadro III – Dimensionamento Mínimo dos Cômodos, Corredores, Vãos de Iluminação e Ventilação, Acessos Verticais e Horizontais

DISCRIMINAÇÃO	ÁREA (m ²)	DIÂMETRO DE INSCRIÇÃO (m)	PÉ DIREITO (m)	LARGURA (m)	VÃOS DE ILUMINAÇÃO E VENTILAÇÃO
Sala	7,00	2,00	2,40	...	1/4 (quando indireta) ou 1/6 (quando direta) da área do cômodo, sendo 50% do total para ventilação.
Sala – Quarto ou Sala - Loja conjugados	16,00	2,20	2,40	...	
1º Quarto	7,00	2,20	2,40	...	
2º Quarto em diante ou loja	5,00	2,00	2,40	...	
Cozinha	3,00	1,50	2,40	...	
Sanitário	1,80	0,90	2,20	...	1/8 (quando direta) e 1/10 (quando indireta), sendo 50% do total para ventilação.
Corredor interno	...	...	...	0,80	-
Escada e corredor de acesso à(s) unidade(s) imobiliária(s)	...	...	...	0,80	-
Porta de sala	...	...	...	0,80	...
Porta/ vão de acesso à Cozinha	...	...	...	0,80	-
Porta/ vão de acesso a Quartos e Lojas	...	...	...	0,70	-
Porta/ vão de acesso a Sanitários	...	...	...	0,60	-

Quadro III – Dimensionamento Mínimo dos Cômodos, Corredores, Vãos de Iluminação e Ventilação, Acessos Verticais e Horizontais

DISCRIMINAÇÃO	ÁREA (m ²)	DIÂMETRO DE INSCRIÇÃO (m)	PÉ DIREITO (m)	LARGURA (m)	VÃOS DE ILUMINAÇÃO E VENTILAÇÃO
Sala	7,00	2,00	2,40	...	1/4 (quando indireta) ou 1/6 (quando direta) da área do cômodo, sendo 50% do total para ventilação.
Sala – Quarto ou Sala - Loja conjugados	16,00	2,20	2,40	...	
1º Quarto	7,00	2,20	2,40	...	
2º Quarto em diante ou loja	5,00	2,00	2,40	...	
Cozinha	3,00	1,50	2,40	...	
Sanitário	1,80	0,90	2,20	...	1/8 (quando direta) e 1/10 (quando indireta), sendo 50% do total para ventilação.
Corredor interno	...	...	...	0,80	-
Escada e corredor de acesso à(s) unidade(s) imobiliária(s)	...	...	...	0,80	-
Porta de sala	...	...	...	0,80	...
Porta/ vão de acesso à Cozinha	...	...	...	0,80	-
Porta/ vão de acesso a Quartos e Lojas	...	...	...	0,70	-
Porta/ vão de acesso a Sanitários	...	...	...	0,60	-