



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA – DCET-I
CURSO DE BACHARELADO EM URBANISMO

Mariana Côrtes Souza

**Regularização Fundiária Urbana em Salvador – BA:
O caso do Bairro da Paz**

Salvador

2025

Mariana Côrtes Souza

**Regularização Fundiária Urbana em Salvador – BA:
O caso do Bairro da Paz**

Monografia apresentada ao Curso de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Urbanismo.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Thais de Miranda Rebouças

Salvador

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pelo SISB/UNEB.

Dados fornecidos pelo próprio autor.

S729r

Souza, Mariana Côrtes

Regularização Fundiária Urbana em Salvador – BA: O caso do Bairro da Paz / Mariana Côrtes Souza.

Orientador(a): Thaís de Miranda Rebouças. Rebouças.

Salvador, 2025.

85 p : il.

TCC (Graduação - Urbanismo). Universidade do Estado da Bahia. Salvador. 2025.

1.Regularização Fundiária Urbana. 2.Política Urbana. 3.Direito à Cidade. 4.Salvador. 5.Bairro da Paz. I. Rebouças,Thaís de Miranda. II. Universidade do Estado da Bahia. Salvador. III. Título.

CDD: 007

MARIANA CÔRTEZ SOUZA


**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM SALVADOR-BA:
O caso do Bairro da Paz**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Curso de Bacharelado em Urbanismo, do Departamento de Ciências Exatas e da Terra I – Campus Salvador, da Universidade do Estado da Bahia, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Urbanismo.


Orientadora: Prof.^a Dr.^a Thaís de Miranda Rebouças

Salvador, 6 de agosto de 2025.


BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 THAIS DE MIRANDA REBOUCAS
Data: 02/09/2025 20:51:32-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Thaís de Miranda Rebouças (Orientadora)
Doutora em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Documento assinado digitalmente
 ROSALI BRAGA FERNANDES
Data: 04/09/2025 18:35:03-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Rosali Braga Fernandes (Membra Interna)
Doutora em Geografia Humana
Universitat de Barcelona (UB)

Documento assinado digitalmente
 ROSE LAILA DE JESUS BOUCAS
Data: 04/09/2025 17:38:37-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Rose Laila de Jesus Bouças (Membra Externa)
Doutora em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, pela força e saúde ao longo dessa jornada. Aos meus familiares, pelo incentivo incondicional, especialmente à minha mãe Luzinete, meu pai Edinálio e meu irmão Danilo, pelo amor e motivação constantes.

Agradeço ao corpo docente e administrativo do curso de bacharelado em Urbanismo, único até então no Brasil, que através do ensino e pesquisa, influenciaram na profissional que sou, em especial ao Prof. Dr. Luiz Antônio de Souza, por provocar a criticidade necessária para o estudo do Urbanismo, ao Prof. Dr. Agripino de Souza Coelho Neto, pela experiência da iniciação científica na área da geografia e pela Prof.^a Dr.^a Thaís de Miranda Rebouças, que já nos meus últimos semestres de curso, entrou no corpo docente e aceitou o desafio de orientar este trabalho.

Agradeço aos colegas de curso e da turma do semestre 2017.2, em especial Matheus Cardoso, Ananda Cleo, Beatriz Gomes, Lázaro Jesus, Maírla Alexa, Vitor Cerqueira, Rafaela Gondim e Matheusa Nascimento, meus amigos e colegas de profissão, que me ensinaram no convívio a importância do crescimento coletivo e do debate construtivo. Agradecimento especial à colega e amiga Laís Magalhães, por me ajudar na abertura de solicitação na Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA) para esta monografia.

Agradeço à minha amiga Dandara Pugliese pelo apoio incondicional e amizade de mais de uma década, pois mesmo na distância, morando no outro lado do mundo, se fez presente nessa jornada. Agradeço também pela ajuda na escrita do *abstract* desta monografia.

Agradeço à Paulo de Almeida da Silva Filho, jornalista e membro do Conselho de Moradores do Bairro da Paz, pelas respostas do questionário de pesquisa, aos moradores e a todos que ajudaram de forma direta ou indireta. Agradeço à banca examinadora, Prof.^a Dr.^a Rosali Braga Fernandes e Prof.^a Dr.^a Rose Laila de Jesus Bouças pelo cuidado na avaliação, comentários construtivos e por aceitar fazer parte.

*“É necessário sair da ilha para ver a ilha,
não nos vemos se não saímos de nós”.*

— José Saramago

SOUZA, Mariana Côrtes. *Regularização Fundiária Urbana em Salvador – BA: O caso do Bairro da Paz*. 85p. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Urbanismo) Curso de Bacharelado em Urbanismo, Universidade do Estado da Bahia, 2025.

RESUMO

O contexto de expansão do espaço urbano brasileiro se forma desde o histórico processo de ocupação, originado de um desenvolvimento desigual e excludente, consolidando ilegalidades fundiárias e urbanísticas oriundas de autoconstruções para fins de moradia, sem amparo técnico e legal. Com a Lei Federal nº 13.465/2017, conhecida como REURB, a regularização fundiária urbana de assentamentos ocupados pela população de baixa renda retorna às discussões, visto que é atualizado o tema em nível nacional e estabelece aos municípios um marco legal para adição na política urbana. Consequente, este trabalho se posiciona no campo da discussão que envolve a questão jurídico-urbanística e objetiva contribuir com a reflexão sobre os caminhos e aplicações da regularização fundiária urbana na cidade do Salvador, no que tange à efetivação do direito à cidade. Com esse intuito, apresenta-se como estudo de caso o Bairro da Paz e seu processo de regularização fundiária, localizado no município de Salvador. Ao final, tecem-se considerações acerca dos limites da legislação municipal e sugestões de caminhos para uma melhor efetivação dos ideais presentes no Estatuto da Cidade.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana. Política Urbana. Direito à Cidade. Salvador. Bairro da Paz.

SOUZA, Mariana Côrtes. *Urban Land Regularization in Salvador – BA: The Case of Bairro da Paz*. 2025. 85p. Undergraduate Thesis (Bachelor's Degree in Urban Planning) – Urban Planning Program, State University of Bahia, Salvador, 2025.

ABSTRACT

The expansion of urban space in Brazil stems from a historical occupation process shaped by unequal and exclusionary development, which has led to land and urban irregularities, often resulting from self-built housing without technical or legal support. With the enactment of Federal Law nº 13.465/2017, known as REURB, the issue of urban land regularization for low-income settlements has returned to public debate, as the law updates the topic at the national level and provides municipalities with a legal framework to incorporate into urban policy. In this context, this study is situated within the legal-urbanistic debate and aims to contribute to the reflection on the pathways and applications of urban land regularization in the city of Salvador, particularly regarding the realization of the right to the city. To this end, the case study of Bairro da Paz and its regularization process, located in the municipality of Salvador, is presented. Finally, the study offers considerations on the limitations of municipal legislation and suggests pathways for a more effective implementation of the principles outlined in the City Statute.

Keywords: Urban Land Regularization. Urban Policy. Right to the City. Salvador. Bairro da Paz.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa de localização sem escala do Bairro da Paz	14
Figura 2 – Linha do tempo da Regularização Fundiária no Brasil (1988-2025)	26
Figura 3 – Mapa sem escala das Zonas Especiais de Interesse Social de Salvador	39
Figura 4 – Entorno do Bairro da Paz	45
Figura 5 – Início da ocupação do Bairro da Paz.....	48
Figura 6 – Mapa de Situação do Bairro da Paz e ZEIS Bairro da Paz	49
Figura 7 – Equipamentos Municipais no Bairro da Paz.....	50
Figura 8 – Escultura da pomba na Praça das Decisões.....	51
Figura 9 – Panfleto Programa Casa Legal (2013-2016).....	53
Figura 10 – Conteúdo interno do panfleto da SEINFRA sobre o Programa Casa Legal	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Instrumentos aplicáveis na regularização fundiária urbana e suas divisões	33
Quadro 2 – Selagem Bairro da Paz.....	56

LISTA DE SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
APRN	Áreas de Proteção aos Recursos Naturais
BCS	Base Comunitária de Segurança
BP	Bairro da Paz
CDRU	Concessão do Direito Real de Uso
CF	Constituição Federal
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
EC	Estatuto da Cidade
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPEBP	Fórum Permanente de Entidades do Bairro da Paz
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOUOS	Lei do Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP	Medida Provisória
NUI	Núcleo Urbano Informal
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PD	Plano Diretor
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PT	Partido dos Trabalhadores
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-I	Regularização Fundiária Urbana Inominada
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura e Obras Públicas
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SSP	Secretaria de Segurança Pública
TRSD	Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	17
2.1	Bases jurídicas e panorama político	21
2.2	Instrumentos urbanísticos e de titulação	27
2.2.1	Instrumentos jurídicos e urbanísticos	27
2.2.2	Institutos jurídicos de titulação do solo	30
2.3	Esferas envolvidas na Reurb	34
3	O PAPEL DO MUNICÍPIO NA REURB	36
3.1	Estrutura de operação do município de Salvador	38
4	O CASO DO BAIRRO DA PAZ	44
4.1	Breve contexto histórico e caracterização	45
4.2	Reurb: O caso do Bairro da Paz	52
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
	REFERÊNCIAS	63
	APÊNDICES	71
	Apêndice A – Processo eSalvador aberto na SEINFRA	71
	Apêndice B – Solicitação Lei de Acesso a Informação	78
	Apêndice C – Termo de Consentimento para Entrevista	80
	ANEXOS	81
	Anexo A – Manchete Jornal Correios de 2023	81
	Anexo B – Material de divulgação municipal 2025	82
	Anexo C – Manchete Site da SEINFRA de 2024	84
	Anexo D – Manchete Jornal Correios de 2025	85

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, durante o século XX, é marcado pelo crescimento das áreas urbanas de forma acelerada, sem amparo das instituições públicas para com a população, dando origem a ocupações habitacionais consolidadas de forma ilegal e irregular. Dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2022, apontam que 87,4% da população brasileira (177,5 milhões de pessoas) (Agência de Notícias IBGE, 2024) vive em áreas urbanas, o que representa um aumento de 16,6 milhões de pessoas se comparadas com dados do IBGE de 2010. A presença de favelas e comunidades urbanas¹, com ocupações precárias e sem infraestrutura básica, é resultado de uma urbanização excludente e desigual. Cerca de 16 milhões de pessoas estão nas favelas brasileiras (IBGE, 2023).

Essa é uma realidade formada pelas chamadas cidade formal e a cidade informal, sendo a primeira a que segue a legislação e os parâmetros urbanísticos e a segunda aquela que não consegue segui-los, não por escolha, mas por não estar inserida no processo da produção formal do espaço, sendo segregada e excluída do direito à cidade (Lima, 2005). Essa dicotomia acaba sendo oriunda do processo racista e patrimonialista de estruturação das cidades brasileiras.

A partir de 1985, a pauta da regularização fundiária ganha destaque no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, sendo de fundamental importância para a inserção dos temas da política urbana nos artigos 182 e 183 na Constituição Federal (CF) de 1988, regulamentados posteriormente pela Lei nº 10.257/2001, nomeada como Estatuto da Cidade (EC). Na referida lei, o tema se apresenta a partir da função social da propriedade dentro da política de habitação social.

A Regularização Fundiária Urbana é um marco regulatório criado pela Lei nº 13.465/2017 e nela é definida como um conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (Brasil, 2017, art. 9). Portanto, a Regularização Fundiária Urbana tem por finalidade não somente garantir a posse ou propriedade da terra, assegurando a permanência dos moradores, mas

¹ A partir de 2023, o IBGE passa a considerar o termo "favela e comunidades urbanas" em substituição do termo "aglomerados subnormais", devido ao estigma e perpetuação negativa em que o anterior provocava (Rolnik, 2023).

também oferecer os requisitos básicos urbanísticos como infraestrutura, equipamentos, serviços, através de melhorias ambientais e do desenvolvimento na localidade.

A presente pesquisa tem como foco a questão habitacional dos segmentos populares e propõe fazer uma reflexão a respeito da regularização fundiária urbana em áreas com ocupações informais consolidadas. Para tanto, toma como referência o caso do Bairro da Paz, localizado no município de Salvador - BA.

Na cidade de Salvador, o programa municipal de regularização fundiária urbana é instituído pela Lei Complementar nº 74/2020, em que com base na legislação federal, define que

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, conforme as políticas e os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando o seu uso de forma funcional (Salvador, 2020, art. 1).

Em conjunto, define os objetivos, as modalidades, os núcleos urbanos informais, os legitimados para requerer a regularização, os instrumentos e procedimentos administrativos.

As normas gerais e os procedimentos aplicáveis a regularização fundiária urbana no município de Salvador são instituídos pelo Decreto nº 33.421/2020, abrangendo a comissão de Regularização Fundiária Urbana do município, as competências e processamento, titulação das áreas incluídas, da conversão dos Títulos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) e seus procedimentos administrativos.

Antes da Reurb, a Lei nº 9.148/2016 do Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS), definiu no Art. 20, as áreas classificadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como sendo “destinadas à regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – e à produção, manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social – HIS e da Habitação de Mercado Popular – HMP, e se classificam em 5 (cinco) categorias”. Dentre essas categorias, existe a ZEIS-1 que

corresponde aos assentamentos precários, habitados predominantemente por população de baixa renda e situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e produzir HIS e HMP (Salvador, 2016, art. 20).

Dentre as 234 ZEIS delimitadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador, está a do Bairro da Paz², que corresponde a aproximadamente 80% da área total do bairro (Salvador, 2017). O Bairro da Paz é qualificado como ZEIS-1 que, de acordo com o novo marco legal da Regularização Fundiária Urbana, está passível de aplicação do instrumento da Reurb, na modalidade de interesse social (Reurb-S).

A Lei que institui Programa da Reurb considera as ZEIS como núcleos urbanos informais consolidados, habitados predominantemente por população de baixa renda. Contudo, a Reurb não fica restrita somente às ZEIS, podendo outras áreas com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e mais elevados índices de criminalidade terem prioridade no processo de regularização (Salvador, 2020, art. 4). A cidade de Salvador é caracterizada pela presença de diversas áreas com urbanização precária e, portanto, o tema da regularização fundiária apresenta elevada significância para o contexto da cidade.

O Bairro da Paz possui uma área de 1,4 km² (Salvador, 2017) com uma população total de 20.392 habitantes (SEI, 2019) e está localizado na porção nordeste da cidade de Salvador, inserido entre a Avenida Luiz Viana Filho, conhecida popularmente como Av. Paralela, e a Orla Atlântica da cidade, situada entre adjacências importantes do município de Salvador, conforme Figura 1. A sua formação tem origem a partir de 1982 com ocupações coletivas de famílias sem residência, sendo constantemente intimidadas para saírem da área. A partir de 1986, eles retornam para a ocupação de forma definitiva (Araújo; Santana, 2020).

Segundo Dias (2017), a ocupação passa a ser chamada popularmente como “Invasão das Malvinas”, devido ao conflito armado entre a Argentina e o Reino Unido, a Guerra das Malvinas, sendo fixado o nome de Bairro da Paz pelos moradores em 1990. Como resultado da luta comunitária dos residentes, iniciada em 1986, a administração da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) propõe, em 1989, um programa de regularização fundiária, estabelecendo o acordo de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), trazendo a autorização do uso especial para fins de moradia (Matos; Dantas, 2012 *apud* Araújo; Santana, 2020). De acordo com a Lei

² A área delimitada como ZEIS Bairro da Paz representa aproximadamente 85,3% da área total do bairro, considerando as delimitações das legislações municipais LOUOS Lei nº 9.148/2016 e da lei de bairros, Lei nº 9.278/2017.

Federal nº 11.481/2007, o CDRU é um contrato de cessão do uso de um determinado terreno público para particulares.

Figura 1 – Mapa de localização sem escala do Bairro da Paz



Fonte: Salvador Dados (2025).

A Expansão do Bairro da Paz é caracterizada de maneira horizontal com a presença de casas com poucos pavimentos. Em 2012, houve a instalação do primeiro equipamento de segurança pelo Governo do Estado da Bahia, uma Base Comunitária de Segurança (BCS). A partir de 2013, o Bairro da Paz foi escolhido para implantação do Programa Casa Legal, objetivando assistência técnica e entrega de títulos de posse (Gledhill; Hita, 2018).

A partir da aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017, substituindo a antiga legislação de regularização fundiária, o programa Casa Legal foi atualizado para atender à nova legislação, sendo a partir de então uma possibilidade a entrega de títulos de propriedade e a obrigatoriedade da realização da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Em 2023, a Prefeitura Municipal de Salvador, através da Secretaria de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA) e do 7º Cartório de Registro de Imóveis, efetuou a entrega de 883 títulos de propriedade para moradores do Bairro da Paz,

que receberam anteriormente o título de posse pelo antigo formato do programa (Jornal Correios, 2023).

Dessa maneira, o Bairro da Paz se insere na atual conjuntura da regularização fundiária nos moldes do novo marco legal, acumulando, no entanto, experiências de regularização realizadas em momento e com marcos legais distintos. Contudo, entendemos que a regularização fundiária é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais (Brasil, 2017), que não deve pautar somente a medida jurídica da titulação de posse ou propriedade, mas sim o que está previsto em lei na sua totalidade, envolvendo a implantação de infraestrutura de saneamento básico, assistência técnica de habitação, implantação de equipamentos voltadas à educação, saúde e mobilidade urbana, mitigação de danos ambientais, dentre outros. Com isso, o dilema de investigação é, se a regularização fundiária em Salvador, e no caso de pesquisa o Bairro da Paz, está sendo aplicada em sua complexidade.

Portanto, a pesquisa tem como objetivo principal investigar o processo de regularização fundiária urbana no Bairro da Paz na cidade de Salvador, partindo da sua experiência mais recente, com aplicação da Reurb, a partir do novo marco legal da Regularização Fundiária³ Os objetivos específicos da pesquisa são:

- Compreender as normas e o funcionamento do novo marco legal da Regularização Fundiária Urbana, nos âmbitos federal e municipal, .
- Analisar a aplicação da regularização fundiária urbana no Bairro da Paz.

O método utilizado nesta pesquisa é o dedutivo com abordagem qualitativa e caráter exploratório, partindo da interpretação dos fenômenos sociais, com análise do contexto da regularização fundiária urbana com a legislação, ou seja, com estudos acerca da questão normativa para subseqüentemente focalizar no estudo do caso do Bairro da Paz.

O trabalho possui cinco capítulos, contando com a presente introdução como o primeiro. O segundo capítulo aborda a legislação da regularização fundiária urbana no Brasil, apresentando um panorama da legislação, a partir da Constituição Federal de 1988. Com essa análise, foram trazidos uma breve síntese sobre os instrumentos

³ A saber, a Lei Federal nº 13.465/2017, a Lei Complementar Municipal nº 74/2020 e Decreto Municipal nº 74/2020.

e esferas delimitadas pela legislação aptas a colaborar com a aplicação da regularização fundiária.

No terceiro capítulo, realizou-se uma compreensão da legislação municipal, a partir do programa municipal de regularização, referente a entrega de 883 títulos de propriedade no Bairro da Paz no ano de 2023 (Anexo A), após a nova lei federal, referente a regularização fundiária em áreas urbanas, somadas com a análise do segundo capítulo. Essa pesquisa serviu de base para compreensão das normas de regularização fundiária municipal.

No quarto capítulo, para contextualizar o caso do Bairro da Paz, somados as pesquisas e referências anteriores do trabalho, foi redigido um breve contexto histórico, caracterização da área e uma análise de como se configurou o processo de regularização na localidade, realizando assim uma conexão com as considerações finais no quinto e último capítulo.

2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O processo de crescimento das cidades no Brasil é marcado pelo processo de urbanização acelerada, que se intensifica principalmente a partir da segunda metade do século XX, sem a devida atuação do Estado através de políticas públicas, para assegurar direitos básicos de infraestrutura. Com a Lei Federal nº 6766/1979 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e suas alterações posteriores, os loteamentos passam a possuir parâmetros nacionais que servirão de base para o regramento municipal. Contudo, a legislação não foi suficiente para evitar os problemas de irregularidade fundiária em larga escala, visto que favelas, conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos informais e outros mecanismos, têm se consolidado rotineiramente na ausência de uma efetiva política habitacional brasileira voltada para quem mais precisa. Para Raquel Rolnik,

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade. Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção no mínimo ambígua nas cidades onde se localizam. (Rolnik, 2007, p. 7)

Com essa aceleração da urbanização e o aumento do número populacional, a distribuição das habitações passa a ser marcada pela urgência da necessidade e da escassez de moradia com precificação acessível, capaz de atender a nova demanda. Essa produção é marcada pela autoconstrução, tanto de moradias como de infraestruturas básicas. Esse crescimento também é devido ao êxodo rural influenciado pela urbanização das cidades, à concentração fundiária e de renda, ao racismo e a desigualdade social.

De forma geral, a regularização fundiária é definida por Betânia Alfonsin (1997) como:

um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (Alfonsin, 1997. p. 24)

Portanto, refere-se a um conjunto de processos legais e administrativos de diversas dimensões com o objetivo de reconhecer, registrar, garantir segurança jurídica e integração à cidade formal. Suas medidas constituem um caráter interdisciplinar, envolvendo as áreas jurídica, urbanística, social e ambiental, sendo necessário a formação de equipes com profissionais das diversas áreas para a efetividade da regulação.

A nova Lei Federal nº 13.465/2017 articula esse entendimento, trazido através da lei anterior nº 11.977/2009 pelo Capítulo III, que dispõe sobre o antigo formato do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), de que a regularização possui muitas dimensões e não somente envolve a questão da propriedade ou posse do terreno, mas sim, dimensões atreladas que não podem ser ignoradas, sendo possível prejudicar os objetivos do processo se estiverem desarticuladas.

Dentre as ações relacionadas com as medidas podemos citar, a adequação ambiental da intervenção com o enfoque ambiental, a provisão e adequação da infraestrutura urbana com a questão urbanística, a oficialização nos cadastros municipais e definição de normas urbanísticas e edilícias específicas através de ações administrativas, a outorga e registro de títulos com regularização da base fundiária através do jurídico e a cooperação entre a comunidade e os agentes externos com participação social e políticas públicas para quebra do ciclo perverso da exclusão social (Fernandes, 2007), traduzida na legislação como “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais” (Brasil, 2017, art. 9).

A irregularidade fundiária é a situação em que se encaixa o imóvel ou a ocupação coletiva sem registro imobiliário e sem atendimento da legislação urbanística e ambiental e se caracteriza por dois aspectos principais: o primeiro se trata da questão jurídica, simbolizada pela ausência da matrícula do imóvel, registrado em um cartório de imóveis respectivo a zona de circunscrição da localização; o segundo está relacionado às condições físicas, envolvendo a parte estrutural da edificação e de infraestrutura urbana.

Esses aspectos passam a ser características que antecedem a aplicação da regularização fundiária no Brasil, realçado com a execução de políticas inseridas no aspecto jurídico, através de medidas cartorárias, deixando de lado o paradigma mais

amplo e articulado, revelando outra visão mais limitada e individualista, com títulos de propriedade individual plena (Fernandes, 2022).

Contudo, a multidisciplinaridade é de grande destaque na legislação. As ações relacionadas com as quatro medidas (jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais), quando bem realizadas, possibilitam a união dos aspectos (jurídico e físico), determinantes para a efetividade da regularização fundiária. Para Edésio Fernandes:

Para serem bem-sucedidos, tais programas devem combinar em alguma medida as ações de urbanização com as estratégias de legalização. Além disso, requerem coragem na tomada de decisões, tempo de execução, investimento significativo, continuidade de ações, participação popular em todas as suas etapas, a devida integração entre seus objetivos e os instrumentos adotados, bem como entre os programas e as leis existentes e especialmente aprovadas. (Fernandes, 2007, p. 24)

Os princípios norteadores da regularização fundiária perpassam pela função social da propriedade, função social da cidade, direito à moradia, dignidade humana, meio ambiente ecologicamente equilibrado e participação social. As áreas objeto de aplicação possuem enfoque nos tipos de irregularidade fundiária, quais sejam, as favelas, os cortiços, as ocupações em terra pública, os loteamentos informais e/ou irregulares, as palafitas, entre outros. Contudo, a legislação determina os núcleos urbanos como referência de classificação (Brasil, 2025)

O Art. 11 da Lei nº 13.465/2017 caracteriza três tipos de núcleos urbanos:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município; (Brasil, 2017, art. 11).

Somados à definição, a legislação apresenta duas espécies de regularização fundiária para os núcleos urbanos informais e núcleos urbanos informais consolidados, a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E) e a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S). A diferenciação na legislação tem como finalidade identificar os responsáveis pela implantação ou adequação das

obras de infraestrutura urbana e reconhecimento do direito à gratuidade das custas cartorárias (Ministério das Cidades, 2025).

A chamada Reurb-S é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, sendo possível a utilização uma vez por usuário, e a Reurb-E atende os núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada em interesse social, sem limite de utilização pelo beneficiário, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

Evidenciamos que a preponderância da baixa renda é o único qualificador para determinar a Reurb-S, além de ser para um núcleo urbano informal ocupado. Porém, a legislação federal delega aos municípios a definição do que seria a baixa renda, qual a metodologia e critérios, podendo ser utilizado dados do CadÚnico ou do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para essa determinação.

De forma geral, existem diferentes concepções acerca da regularização fundiária, no qual o seu conceito “passou por um processo de mutação, adquirindo contornos e significados que vão se definindo pela influência de fatores econômicos, sociais e culturais, abrangendo desde as pressões populares até as exigências das agências internacionais de financiamentos” (Gordilho e Lima, 2004).

Essas diferenciações de concepção ocorreram na legislação nacional, evidenciadas na definição dos seguintes artigos, da lei anterior e a vigente:

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** (Brasil, 2009, art. 46). (grifo nosso)

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (Brasil, 2017, art. 9º)

É possível perceber a retirada de termos e ideias, no conceito utilizado, de uma legislação para a outra e de como as visões e interpretações se alteram no decorrer de poucos anos e entre diferentes governos. Para este estudo, nos aprofundaremos no tipo do núcleo urbano informal consolidado e da espécie regularização fundiária de

interesse social (Reurb-S), visto o nosso estudo de caso se enquadrar nessas características e na legislação vigente.

2.1 Bases jurídicas e panorama político

Com o início dos sinais de finalização da ditadura militar e as movimentações populares em prol da redemocratização, a partir da década de 1970 se iniciam diversos movimentos no Brasil com o objetivo de reestabelecer e reivindicar direitos, até então retirados pela ditadura. Dentre eles, na década de 1980, destacamos o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) com abrangência nacional, representava as propostas e ideais de diversos setores, dentre eles profissionais liberais, líderes de movimentos sociais e entidades. A primeira reunião do MNRU ocorreu no dia 5 de maio de 1987 em Brasília, quando definiu a unidade do movimento e seu objetivo de atuação (Bonduki, 2018, p. 98).

Durante a criação do MNRU, foram nomeadas 63 entidades e movimentos de dez unidades da federação com o objetivo de criar uma emenda de iniciativa popular defendendo a reforma urbana. A emenda tinha como base quatro itens: a garantia dos direitos urbanos; limitação do direito de propriedade e controle do direito de construir; a garantia da produção da cidade como responsabilidade do Estado; e a garantia de uma gestão democrática das cidades (Bonduki, 2018, p. 99).

Nesse contexto, as ideias e propostas do tema foram formados em reuniões para a assembleia constituinte, servindo de base para a criação do capítulo II da Constituição Federal, promulgada no ano de 1988. O capítulo intitulado “Da Política Urbana” apresenta os artigos 182 e 183, em que definem a política de desenvolvimento urbano (art. 182), executada pelo município com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, e o usucapião especial urbano (art. 183), destinado a quem tiver posse mansa e pacífica por 5 anos consecutivos de área privada inferior a 250m² com uso de moradia e que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (Brasil, 1988).

De acordo com Souza e Lima (2004), as reivindicações da luta pela reforma urbana obrigaram o Estado brasileiro a reconhecer a urbanização como um direito humano e a assegurá-lo constitucionalmente. Contudo, os artigos 182 e 183 foram

regulamentados em 2001, através da Lei nº 10.257/2001 denominada Estatuto da Cidade (EC), após treze anos da Constituição Federal. A demora na sua aprovação reflete a resistência de setores conservadores e do mercado imobiliário, que viam na regulamentação uma ameaça ao direito de propriedade privada.

O Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais, os instrumentos da política urbana, o plano diretor e as ações para a garantia da gestão democrática da cidade. No que tange à regularização fundiária, o EC apresenta duas diretrizes no Art. 2º:

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;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais (Brasil, 2001, Art. 2º)

Com isso, é destinado aos governos municipais a missão de estabelecer e controlar a função social da cidade e da propriedade, promovendo o planejamento urbano e gestão democrática. De acordo com Fernandes:

A utilização dos novos instrumentos jurídico-urbanísticos e a efetivação das novas possibilidades de ação pelos municípios, inclusive com a finalidade de promover a regularização fundiária, dependem fundamentalmente da definição prévia de uma ampla estratégia de planejamento e ação, expressando um “projeto de cidade”, que, necessariamente, tem de ser explicitado publicamente pela legislação urbanística municipal, começando com a lei do Plano Diretor (Fernandes, 2007, p. 29)

Os movimentos originados pelo direito à cidade a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, serviram de base eleitoral para a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), no pleito presidencial do ano seguinte. “Esse foi o quadro político que antecedeu a criação do Ministério das Cidades em 2003, e que originou um curto período em que a instituição foi liderada por quadros políticos comprometidos com a agenda da Reforma Urbana e dos movimentos sociais urbanos” (Koury e Oliveira, 2021).

A criação do Ministério das Cidades surge como uma forte representação da política urbana no contexto federal, no qual serviu de base para os municípios com mais de 20 mil habitantes formularem as suas legislações locais. Em 2004 é criado a nova Política Nacional de Habitação, trazendo diversas legislações acerca do conceito

de Habitação de Interesse Social, trazido pelo novo governo. Aqui, a Habitação de Interesse Social é pensada e produzida integralmente, destinado a famílias com renda mensal de zero até cinco salários mínimos (Porangaba, 2020).

Dentre as novas legislações podemos citar o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, com a Lei nº 10.998/2004 e Dec. nº 5.247/2004 e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituindo o Conselho Gestor do FNHIS, através da Lei nº 11.124/2005.

A partir desta nova perspectiva é criada a Lei nº 11.481/2007, que dispõe sobre medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, prevendo ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, regularização das ocupações nesses imóveis com convênios entre os Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 2007, Art. 1).

Contudo, a regularização fundiária como uma política nacional, em uma legislação nacional específica⁴, somente fora estabelecida pela Lei nº 11.977/2009, lançando o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e definindo a regularização fundiária em áreas urbanas com loteamentos irregulares construídos, sendo portanto, um marco jurídico nacional. Essa legislação passa a diferenciar a regularização fundiária de interesse específico e a regularização fundiária de interesse social, destinando a seção II do capítulo III, maior destaque aos procedimentos de interesse social. As duas classificações diferenciam os ocupantes do núcleo urbano informal a partir da renda, contudo sem definição de parâmetros específicos sobre a renda:

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

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;

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. (BRASIL, 2009, art. 47)

⁴ Em nível federal, a regularização fundiária estava presente na Lei nº 9.785/1999, com alterações na Lei nº 6.766/1979, flexibilizando normas de parcelamento do solo, objetivando a legalização de parcelamentos considerados especiais, sem acepção de justiça social (Costa e Romeiro, 2022, p. 260).

Para Costa (2022), o advento da Lei nº 11.977/2009 consolidou o tratamento da regularização fundiária em nível nacional, abordando uma visão de regularização com viés de “garantia de direitos aos moradores de áreas irregulares e de responsabilização de loteadores e agentes imobiliários que tivessem contribuído com a situação de irregularidade fundiária, eventualmente” (Costa e Romeiro, 2022, p. 261).

Posteriormente, no que tange à regularização fundiária, o texto da lei do Programa Minha Casa, Minha Vida é alterado com a aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017, estabelecendo um novo marco legal e de regulação, constituindo uma política nacional. A nova legislação estabelece normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana em todo o território nacional e apresenta no art. 9º “a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

A nova conceituação do marco legal não se difere da anterior, por trazer o entendimento da regularização plena e integral, conectando as dimensões e condições de integração ao espaço urbano. Contudo, a Lei nº 13.465/2017 acaba privilegiando aspectos patrimoniais da regularização fundiária, a partir da titulação dos ocupantes de lotes (Costa e Romeiro, 2022). A mudança de paradigma se deve com o avanço de outra agenda de governo, refletindo conceitos que enfatiza a “liberdade econômica”, ou seja, a questão da propriedade, diminuindo a relevância da inclusão social e integração espacial (Fernandes, 2022).

Com a existência da nova política nacional, é aprovado o Decreto nº 9.310/2018 e meses depois, o Decreto nº 9.597/2018 para algumas alterações, com o intuito de instituir as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Esses decretos são criados no intuito de regular os dispositivos para execução da nova legislação, delimitando especialmente os instrumentos e as competências de cada instituição envolvida.

O Decreto nº 9.310/2018 determina as disposições gerais, os instrumentos da regularização fundiária, os procedimentos administrativos, o registro, as isenções, o

direito real de laje, a regularização em condomínio de lotes, conjuntos habitacionais e condomínio urbano simples, da arrecadação de imóveis abandonados, do loteamento e desmembramento para fins de Reurb.

A partir do art. 8º, a definição dos institutos jurídicos como instrumentos é ampliado, trazendo a possibilidade de doação e compra e venda para as áreas a serem regularizadas. O decreto também trata com mais detalhes as atribuições e o papel do município, elencadas na Lei nº 13.465/2017 e agora definidas as responsabilidades perante as diferentes esferas institucionais. Sobre essas questões, estaremos aprofundando mais adiante.

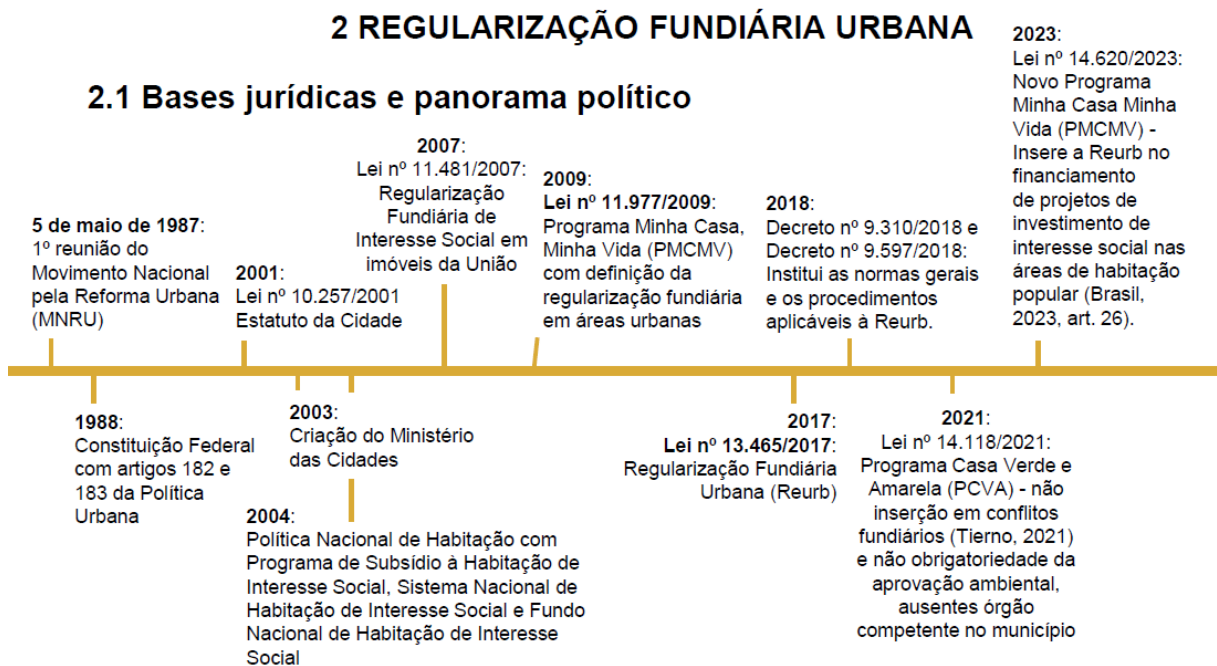
Com a posterior alteração de governo, porém com a manutenção da agenda política em outra gestão, é aprovado a nova legislação que substitui o PMCMV, denominado Programa Casa Verde e Amarela (PCVA). A Lei nº 14.118/2021 apesar de não tratar diretamente sobre a Reurb, ela altera elementos importantes dos procedimentos de regularização. Destaca-se a flexibilização quanto a não obrigatoriedade da aprovação ambiental, se o município não tiver órgão ambiental capacitado (Lei nº 13.465/2017, art. 12) e na época, estabelece critérios de elegibilidade para financiamento dos projetos de regularização fundiária, sendo um deles o de não inserção em conflitos fundiários (Tierno, 2021, p. 52), limitando o real propósito da regularização fundiária, pois a presença de conflitos fundiários é que estabelece a situação de necessidade da sua aplicação.

O PCVA intensificou a possibilidade que a Lei 13.465/2017 já apresenta ao longo do texto, no que concerne a regularização em áreas de risco. A simplificação proposta pela Lei nº 14.118/2021 pode acarretar uma avaliação menos rigorosa dos riscos ambientais e geológicos, comprometendo a segurança dos moradores. A Lei nº 6.766/1979 obteve alterações que refletem nos processos de regularização fundiária, dentre esses o Art. 18, § 1º, inciso V, que adiciona a possibilidade de prorrogação do prazo de execução de obras de infraestrutura em loteamentos. Destaca-se que o período entre 2021 e 2022 houveram somente obras de continuidade de projetos de habitação anteriores a Lei nº 14.118/2021, iniciados nos moldes do PMCMV.

Após o retorno governamental que instituiu a primeira legislação do PMCMV em 2009, em julho de 2023 é aprovada a nova legislação que retoma o PMCMV,

substituindo o PCVA do governo anterior. A lei nº 14.620/2023 estabelece uma política nacional de habitação, retomando princípios da legislação nº 11.977/2009 e algumas atualizações. Contudo, no que concerne a regularização fundiária, ela mantém a vigência do marco legal da Lei nº 13.465/2017, mas insere a Reurb no financiamento de projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular (Brasil, 2023, art. 26). A seguir, demonstra-se uma síntese na Figura 2, em formato de linha do tempo, do panorama político da regularização fundiária no Brasil, a partir da Constituição Cidadã.

Figura 2 – Linha do tempo da Regularização Fundiária no Brasil (1988-2025)



Organizado por: Souza, 2025.

Fontes: Brasil (1988, 2001, 2003, 2004, 2007, 2009, 2017, 2018, 2021, 2023); Bonduki (2018); Tierno (2021).

Por fim, através da evolução política e construção das bases legislativas sobre o tema da regularização fundiária urbana, é de fundamental importância a aplicação desta política pública de forma integral e plena. Se faz necessário o planejamento da legislação municipal, para garantia de sua viabilidade, especialmente no que concerne à habitação de interesse social, assegurando o direito à moradia e o direito à cidade.

2.2 Instrumentos urbanísticos e de titulação

A lei nº 13.465/2017 no art. 15 estabelece instrumentos no intuito de facilitar a efetivação da regularização fundiária, no qual podem ser utilizados pelas instituições envolvidas, sobretudo pelos municípios. Muitos deles, já estavam previstos em outros marcos legais do ordenamento jurídico brasileiro e utilizados de forma independente pelos municípios. Contudo, foram relacionados pela primeira vez como institutos jurídicos para a finalidade da regularização fundiária urbana (Costa e Romeiro, 2022).

Para fins de síntese, trataremos os principais instrumentos em duas seções. A primeira, comentaremos sobre os principais institutos jurídicos e urbanísticos, como o Plano Diretor (PD), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a demarcação urbanística. A segunda, sobre os principais instrumentos de titulação do terreno como a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU).

De antemão, vale ressaltar que uma das principais diferenças entre a Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 13.465/2017 é a possibilidade de a titulação ser, não somente de posse como anteriormente, mas de propriedade com a legitimação fundiária⁵, oferecendo outras características financeiras e mercadológicas.

2.2.1 Instrumentos jurídicos e urbanísticos

Inicialmente, destacamos o plano diretor, por se tratar de uma legislação importante ao município, com mais de 20 mil habitantes, e que detém de parâmetros necessários a outros instrumentos, existentes antes do marco federal da Lei nº 13.465/2017. O Estatuto da Cidade (2001) apresenta uma concepção ampla da regularização fundiária, refletindo nos instrumentos urbanísticos de gestão democrática, necessários para o embate da questão (Lima, 2005, p. 64). Instrumentos esses, que devem estar previstos no plano diretor, que servirá de base para o planejamento municipal.

Para Lima (2005), o plano diretor se insere “na categoria de instrumento estratégico para a promoção de uma política de regularização fundiária, tendo o papel

⁵ Lei nº 13.465/2017, art. 11, “VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb”.

de articular e estabelecer critérios para a aplicação dos demais instrumentos”. Ele se insere como um instrumento importante para o planejamento municipal, conjuntamente com as leis orçamentárias.

O art. 15 da lei da Reurb apresenta a usucapião, o consórcio imobiliário, o direito de preempção e a transferência do direito de construir nos termos da Lei nº 10.257/2001, instrumentos esses que devem estar previstos no plano diretor municipal.

No entanto, outro importante instrumento do plano diretor é definido como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), necessário para a identificação e demarcação das áreas a serem priorizadas pela governança municipal, para aplicação de melhorias de urbanização, infraestrutura e habitação de interesse social, ocupadas por população de baixa renda em áreas públicas ou particulares. A Lei nº 11.977/2009, que dispunha sobre a regularização fundiária nacionalmente antes da alteração em 2017, definia as ZEIS como:

[...] 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. (BRASIL, 2009, art. 47, V)

A ZEIS possibilita a flexibilização das normas de uso e ocupação do solo, das ocupações informais e de baixa renda, para a promoção de intervenções previstas no plano diretor, inclusive de regularização. A partir do Plano Diretor, as ZEIS devem ser estabelecidas como prioridade nas diretrizes orçamentárias, e conseqüentemente nas políticas públicas. Para Fernandes (2007):

“O uso democrático dos processos e instrumentos do planejamento requer a criação, no contexto do zoneamento municipal, de zonas especiais de interesse social (zeis), com vistas, sobretudo, a minimizar a pressão do mercado imobiliário, visando a garantir a permanência dos ocupantes nas áreas regularizadas” (Fernandes, 2007, p. 27)

Contudo, a Lei nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária urbana, em seu art. 18 desconsidera a obrigatoriedade da existência de ZEIS para a sua aplicação:

Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.
§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada

preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.
§ 2º **A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS** (Brasil, 2017, art. 18, grifo nosso).

Na nova legislação, passa a considerar como critério (art. 13, I, da Lei nº 13.465/2017) a classificação entre Reurb-S e Reurb-E, ou seja, está condicionada à aprovação de declaração em ato do Poder Executivo Municipal, o reconhecimento da ocupação por população de baixa renda no núcleo urbano informal.

Sobre isso, Costa e Romeiro (2022) afirmam:

“A importância das Zeis na identificação do interesse social decorre do fato de que sua demarcação está inserida em um processo democrático de elaboração e aprovação do plano diretor municipal, instrumento básico da política urbana, diferentemente da decisão sobre determinação do interesse social disposta na Lei no 13.465/2017, que se dá por meio de ato unilateral e discricionário do Poder Executivo municipal, formalizado por meio de decreto” (Costa e Romeiro, 2022, p. 278).

As ZEIS se mostram importantes no pós-regularização, por possibilitar a vedação de rememoração de lotes, evitando a descaracterização do interesse social e contendo os efeitos da valorização imobiliária e consequente interesse do mercado imobiliário (Costa e Romeiro, 2022). Sem a utilização das ZEIS como critério para Reurb-S, a proteção legal fica fragilizada, facilitando a venda do lote regularizado em áreas pressionadas pelo mercado imobiliário.

Somados, o instrumento de demarcação urbanística se faz necessário como um dos procedimentos de apoio para definição das tomadas de decisão, no que se refere a regularização. O art. 11, IV, define como procedimento de identificação dos imóveis abrangidos e a obtenção da anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis, objetivando a averbação na matrícula destes imóveis para a viabilidade da regularização fundiária, no intuito de individualizar e delimitar o terreno ou gleba objeto da regularização.

Os documentos necessários envolvem o auto de demarcação urbanística, plantas com o perímetro da área indicando os títulos de propriedade atingidos e a planta de sobreposição do imóvel. O processo de demarcação envolve várias etapas em que podem ocorrer notificações dos proprietários, notificação por edital no diário oficial do município, averbação do auto de demarcação na matrícula, impugnações e revisões de perímetro.

O diferencial da demarcação urbanística, em relação a legislação anterior, é a possibilidade de o Poder Executivo proceder com as ações de demarcação, para o alcance da anuência dos envolvidos e efetivação, antes previsto apenas pela via judicial. Outro diferencial, é o papel de executar as buscas de identificação dos proprietários e de notificação, que deixa de ser do oficial de registro de imóveis e passa a ser do poder público municipal. “Trata-se de nova tarefa assumida pelo município, que certamente traz impacto, pelo aumento de suas competências e necessidade de sua estruturação para tal incumbência” (Costa e Romeiro, 2022, p. 268).

2.2.2 Institutos jurídicos de titulação do solo

A titulação é caracterizada por ser uma ação de finalização do processo da regularização. Apresenta como objetivo, um dos principais significados no conceito da legislação, que é a garantia da segurança de posse para os habitantes dos núcleos urbanos informais. No entanto, os instrumentos para a sua garantia devem ser determinados ao longo do andamento do processo, a partir de aspectos administrativos e jurídicos.

Um desses instrumentos é a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), aplicável em áreas públicas e prevista no art. 183 da Constituição Federal. Este instituto foi regulamentado pela Medida Provisória (MP) nº 2.220/2001 e foi criado para substituir a possibilidade de utilização do Usucapião em terras públicas. Entretanto, a referida lei passou por atualização através da Lei da Reurb, alterando o limite temporal de ocupação e outros critérios, para os parâmetros de inserção na CUEM.

Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize 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 (Brasil, 2001, Art. 1º)

Portanto, a CUEM apresenta três critérios essenciais, sendo o tempo de ocupação na área e sem oposição, a renda das famílias ser de baixa renda e o tipo de ocupação. Se trata de um requerimento gratuito, podendo ocorrer de forma individual ou coletiva e deve ser registrado em um Cartório de Registro de Imóveis, através de um contrato com o poder público.

Salientamos que para as ocupações coletivas, devem cada possuidor ter no máximo 250 m² de área, a partir da divisão da área total objeto da CUEM. Essa área é chamada de fração ideal e pode ter acordos entre as partes sobre as áreas individuais, mas que não seja ultrapassado o limite. A legislação define também a extinção do contrato, quando configurar utilização diferente ao registrado no contrato, obtenção de outra posse ou propriedade de outro imóvel ou por declaração do Poder Público averbada no cartório.

Dessa forma, “O que se concede ao ocupante, note-se, não é a propriedade do bem. Essa permanecerá em poder da administração pública. O que se outorga é a concessão de um dos poderes inerentes ao direito de propriedade: o direito de usar o bem” (Alfonsin, 2007, p. 88).

A Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) acrescenta outras possibilidades, em comparação com a CUEM, podendo ser utilizada de forma complementar, para os casos que não entrem nos critérios determinados na legislação, como exemplo do marco temporal. A CDRU é definida pelo Decreto-Lei nº 271/1967 com o Art. 7º atualizado pela Lei nº 11.481/2007:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas (Brasil, 1967, art. 7º)

Com isso, a CDRU apresenta critérios mais flexíveis e abrangentes, podendo ser determinado o tempo de duração, por instrumento público ou particular, instituído por contrato ou termo administrativo, devendo ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis. O morador pode possuir outro imóvel, se encaixando na aplicação da CDRU onerosa.

Outros dois instrumentos, que merecem destaque, é a legitimação de posse e legitimação fundiária. A primeira estava presente na lei anterior e foi reformulada pela Lei nº 13.465/2017, deixando de funcionar junto com a demarcação urbanística, conhecida anteriormente como usucapião administrativa. A segunda foi criada com a nova lei de Reurb, sendo de utilização exclusiva para a Reurb e de núcleos urbanos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016 (Brasil, 2025).

A legitimação de posse é aplicável para a Reurb-S e Reurb-E, se caracterizando como Título de Poder Público reconhecedor da posse do imóvel, devendo ser registrado na matrícula do imóvel, podendo ser transferido por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*, ou seja, passando a posse para herdeiros.

Esse instrumento é utilizado em áreas privadas e requer a identificação dos ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, podendo haver a conversão em direito real de propriedade após o decurso do prazo de cinco anos e o cumprimento dos demais requisitos legais definidos no art. 183 da Constituição Federal de 1988 (Costa e Romeiro, 2022).

Para a legitimação fundiária, o seu diferencial em relação à legitimação de posse, é a possibilidade de ser utilizado em área pública ou privada nos casos em que se tratem de uma unidade imobiliária, de qualquer uso, em núcleo urbano informal consolidado com existência comprovada até 22 de dezembro de 2016. É caracterizado como forma originária de aquisição da propriedade, no qual a aquisição é livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais ou gravames⁶ e inscrições (Brasil, 2025). A legitimação fundiária também poderá ser aplicada em áreas inseridas no âmbito da Amazônia Legal, conforme Lei nº 11.952/2009.

No entanto, no § 1º do art. 23 da Lei nº 13.465/2017 é determinado os critérios de utilização pela Reurb-S e os mesmos critérios não foram definidos para Reurb-E.

“Interpretando-se literalmente o texto legal (acima transcrito), importa dizer que o ocupante irregular, possuidor de renda que lhe permita acessar o mercado formal de terras, e que, até mesmo, seja proprietário de inúmeros outros imóveis, pode ser beneficiado pelo instrumento da legitimação fundiária, de modo irrestrito, para regularizar inúmeros imóveis públicos e particulares em seu nome. A única restrição que lhe será imposta é possuir

⁶ Gravame é um termo jurídico utilizado em referência a encargos ou ônus que recaiam sobre um bem, limitando o direito de propriedade e afetando sua livre disposição, sendo vinculados para assegurar o cumprimento de uma obrigação (Diniz, 2010).

animus domini sobre o imóvel na data de 22 de dezembro de 2016” (Costa e Romeiro, 2022).

Os instrumentos para a aplicação da regularização fundiária definidos no artigo 15 da Lei nº 13.465/2017, possuem diversidade em quantidade e em complexidade, podendo ser relacionados com institutos já existentes no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor do município. Apresentamos no quadro a seguir (Ministério das Cidades, 2025), os demais instrumentos delimitados através de sua abordagem, podendo ser aplicados, a depender dos casos, na Reurb-E e Reurb-S.

Quadro 1 – Instrumentos aplicáveis na regularização fundiária urbana e suas divisões

Apoio	Equacionar Titularidade de Gleba	Titulação	Outros
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ZEIS ▪ Intervenção do Poder Público em parcelamento irregular ▪ Demarcação Urbanística 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcio imobiliário ▪ Transferência do direito de construir ▪ Arrecadação de imóvel abandonado ▪ Direito de Preempção ▪ Desapropriação ▪ Desapropriação em favor dos possuidores ▪ Requisição em caso de perigo público iminente 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CUEM ▪ CDRU ▪ Legitimação de Posse ▪ Legitimação Fundiária ▪ Doação ▪ Compra e Venda ▪ Usucapião ▪ Alienação de imóvel pela Adm. Pública diretamente ao detentor 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Condomínio de Lotes ▪ Condomínio Urbano Simples ▪ Loteamento com controle de acesso ▪ Direito de Laje ▪ Regularização especial de parcelamentos anteriores a 1979

Fonte: Ministério das Cidades (2025).

A utilização do instrumento, definida a partir da fase de execução, se enquadra a partir do seu objetivo, podendo ser aplicadas em uma ou mais fases e relacionadas

em diferentes níveis. O instituto jurídico e urbanístico não se limita a uma única categoria, podendo ser classificado em mais de uma a partir de sua implicação. O quadro anterior (Quadro 1) serve de comparativo e dimensionamento em relação à etapa aplicável dentro do processo de regularização fundiária, podendo também estar correlacionado com outros instrumentos.

2.3 Esferas envolvidas na Reurb

A partir do entendimento dos principais instrumentos e legislações pertinentes, é possível compreender a magnitude e conexões necessárias para a efetivação de uma regularização fundiária plena. As esferas, que podem ser o poder executivo, a população e os cartórios por exemplo, devem estar interligadas no entendimento da legislação e da garantia do direito à moradia.

A lei nº 11.977/2009 estabelecia o reconhecimento da autonomia municipal na gestão do território urbano, com a questão ambiental e adequação dos instrumentos anteriores que já existiam como diferencial, apresentados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Esse aspecto se manteve com a Lei nº 13.465/2017.

Com isso, o município se torna o principal ator, a partir da criação de leis complementares e decretos municipais, promovendo planos de regularização fundiária a nível municipal (Brasil, 2017, art. 30). A proteção do direito à moradia em núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda direciona a atuação do Estado como responsável pela condução da política urbana (Costa e Romeiro, 2022).

A partir da legislação municipal são criados as normas e procedimentos aplicáveis ao espaço urbano do município. Destacamos que com a nova legislação de Reurb, alguns aspectos foram alterados e concentrados, como a ação de identificação e notificação do proprietário da área a ser regularizada, anteriormente papel do oficial de registro de imóveis, passa a ser do município (Brasil, 2017, art. 20 e art. 31).

O cartório de registro de imóveis se destaca com os procedimentos de efetivação do registro de contratos, dos projetos, planos e certidão de regularização fundiária. Nesse momento, pode ser realizado a abertura de novas matrículas e o

registro de direitos reais. A consolidação de todos os procedimentos, em relação à titulação, é finalizada nos títulos de posse ou propriedade estabelecidos.

Evidenciamos que o art. 36, § 3º da Lei nº 13.465/2017, faculta ao município a possibilidade de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, para antes, durante ou após a conclusão da Reurb. A utilização do termo “conclusão” pela legislação se contrapõe com o sentido da regularização fundiária plena, visto que sua conclusão só seria concluída de fato, com a implantação da urbanização. Mesmo firmando o termo de compromisso, com força de título executivo extrajudicial, não garante o seu cumprimento, como afirma Costa e Romeiro (2022).

Com isso, embora o rol de exigências do projeto de regularização fundiária possa ser considerado adequado, não há qualquer garantia de sua implantação. Ainda que haja um termo de compromisso de realização de obras assumido pelo poder público, que possa ser questionado judicialmente, para que sejam implementadas as obras, isso dependeria da capacidade financeira do município, que poderia trazer argumentos como o princípio da “reserva do possível”, o que poderia acarretar a não realização das obras ou sua realização fora do prazo estabelecido (Costa e Romeiro, 2022, p. 277).

Os moradores se caracterizam como os beneficiários da política pública, sendo de fundamental importância, o seu envolvimento e entendimento em todo o processo de regularização. O cenário das áreas a serem regularizadas, em sua maioria, envolve questões ligadas a conflitos fundiários com histórico de lutas e de exclusão da cidade formal, sendo necessárias medidas sociais de participação da população beneficiada. Podem ser representados por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis (Brasil, 2017, art. 14).

Por fim, o Ministério Público e o poder judiciário têm o papel de ser o alicerce, garantindo a prevenção e resolução de conflitos com estrutura jurídica capacitada. Através do trabalho do corpo jurídico, impasses e conflitos podem ser solucionados, contribuindo para a concretização da regularização fundiária plena. O Ministério Público possui participação obrigatória em processos de regularização fundiária urbana com usucapião.

3 O PAPEL DO MUNICÍPIO NA REURB

No decorrer do texto da legislação que insere a questão no âmbito nacional, a Lei nº 13.465/2017 insere atribuições e responsabilidades para os municípios brasileiros com algumas competências exclusivas e outras divididas com outros órgãos. As responsabilidades exclusivas são:

- Instauração do processo de regularização fundiária urbana (Art. 32);
- análise, processo e aprovação do projeto de regularização (Brasil, 2017, art. 11, 12 e 30);
- emissão do Certificado de Regularização Fundiária Urbana (CRF) (Brasil, 2017, art. 28 e 30);
- notificação dos titulares de domínio, responsáveis pela implantação do NUI, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados (Brasil, 2017, art. 31);
- elaboração e custeio do projeto e implantação da infraestrutura essencial na Reurb-S, quando necessária, de ocupações ocorridas em terrenos particulares e públicos (Brasil, 2017, art. 31);
- criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, celebração de convênios, utilização de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça (Brasil, 2017, art. 34).

Somadas as atribuições elencadas para o procedimento administrativo, a gestão do ordenamento territorial dos municípios é atribuída através do Art. 182 da Constituição Federal, definido pelo Estatuto das Cidades. Com a nova legislação da Reurb, novas tarefas foram acrescentadas para a competência municipal, em que impacta os municípios pelo aumento de suas competências e necessidade de sua estruturação (Costa e Romeiro, 2022).

No que concerne a análise e aprovação de estudos ambientais (Brasil, 2017, art. 11), classificação da modalidade de Reurb (Brasil, 2017, art. 30) e buscas pela titularidade do domínio dos imóveis (Brasil, 2017, art. 31), não possuem exclusividade municipal. A classificação da modalidade é de preferência do município, porém pode ser requerida pelo estado ou pela União.

Para a execução de uma regularização plena, se faz necessário a presença de uma estrutura municipal administrativa capacitada, planejada em consonância com

outras legislações municipais, como a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Diretor (PD). A estrutura deve atentar inicialmente para a previsão legal, considerar se é necessário a elaboração de legislação própria, em consonância com o regramento federal. Contudo, não existe impedimento de aplicação da regularização fundiária, nos casos em que não houver legislação específica. Deve-se considerar os ajustes a partir das leis federais aplicáveis.

Em conjunto, definir a estrutura administrativa e de gestão, com organização voltadas para a capacitação técnica dos funcionários públicos das secretarias responsáveis. Para um bom funcionamento municipal, as bases de informações devem estar atualizadas, atrelando o cadastro municipal, os mapeamentos de parcelamento do solo, zoneamento, áreas de risco e infraestruturas existentes, dentre outros. Essa estrutura deve estar articulada e atualizada, objetivando a promoção da regularização fundiária de forma plena.

Nos casos de Reurb-S, o art. 37 da Lei nº 13.465/2017 determina ao poder público competente a implementação da infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e melhorias habitacionais previstos nos projetos e com a garantia da manutenção periódica. A infraestrutura essencial para a Reurb, possui conceito estabelecido pelo § 1º do art. 36 da mesma lei:

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais (Brasil, 2017, art. 36).

O art. 31, como citado anteriormente, remete ao município a elaboração e custeio do projeto e implantação da infraestrutura essencial. Contudo, não é obrigatório para a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), podendo o processo ser executado de forma gradual e a partir de cronograma com registro em termo de compromisso. Sobre a execução em etapas, Amore e Moretti (2018) consideram que,

Com isso, setores com quaisquer limitações ambientais ou de risco, por exemplo, poderão ser objeto de estudos e obras especiais, sem interromper o processo do restante do assentamento, onde essas limitações não se

manifestam. A divisão em setores deve levar à reflexão sobre os diferentes graus de consolidação dos mesmos, tendo-se em vista que a consolidação é possível sempre, a depender da disponibilidade de recursos e do impacto social das obras. Evitar remoções, e colocá-las como alternativa extrema, além de ser uma recomendação de tratados internacionais, pode ser mais uma forma de reconhecer os espaços por suas características. (Amore e Moretti, 2018, p. 79)

A CRF é um documento expedido pelo município ao final dos procedimentos, constituído do projeto, do termo de compromisso e listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal em casos com legitimação fundiária ou posse (Brasil, 2017, art. 11). A expedição é de competência do município com registro aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis (Brasil, 2017, art. 28 e 30).

Com a inserção de novas competências municipais, é delegada a responsabilidade da implementação, em sua maioria, aos municípios, escancarando problemas de ausência de capacidade financeira e administrativa para atendimento da demanda pelos municípios brasileiros. Para Costa e Romeiro (2022), “O sucesso de um programa nacional de regularização fundiária requer, necessariamente, linhas de apoio institucional e financeiro nessa direção. Tais linhas devem contar com um orçamento robusto” (Costa e Romeiro, 2022, p. 274).

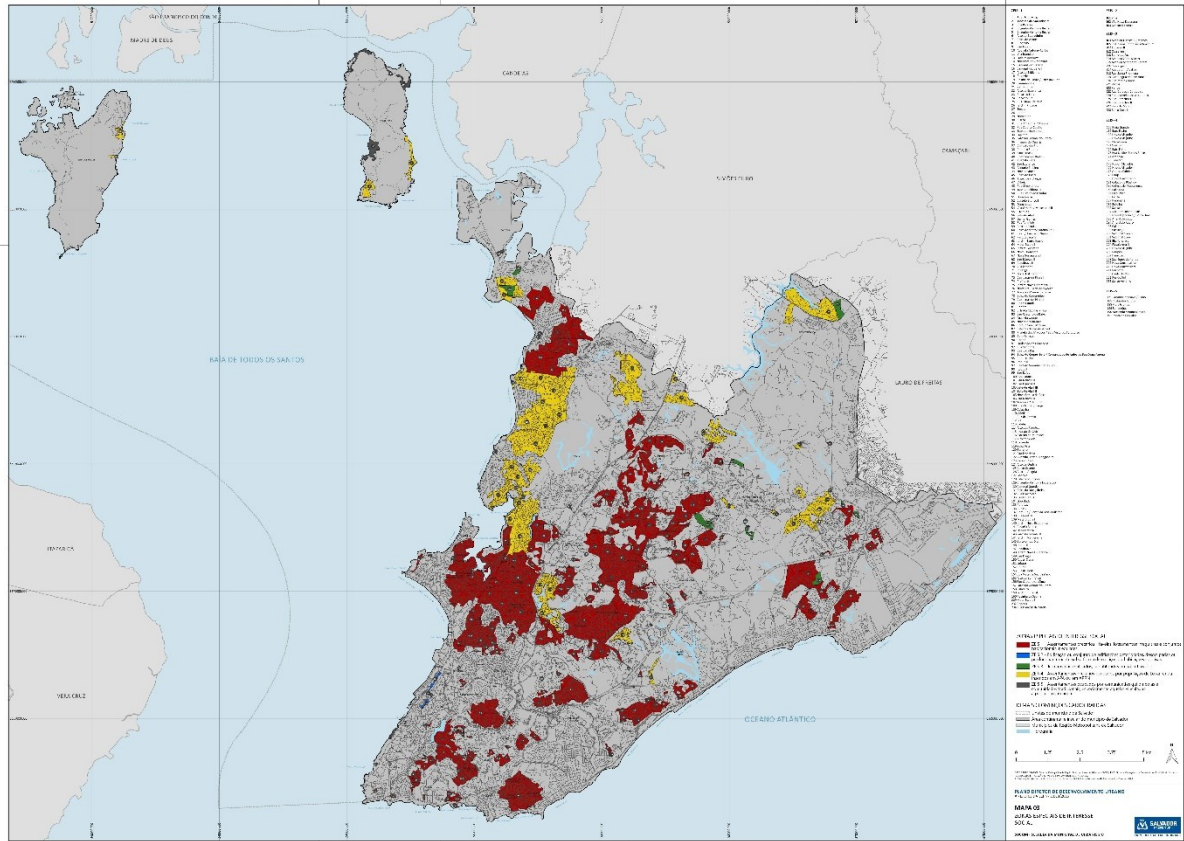
3.1 Estrutura de operação do município de Salvador

No que tange o município de Salvador, a partir da Lei nº 13.465/2017, foi aprovada a atualização do programa municipal de regularização fundiária Casa Legal. O programa foi criado no ano de 2013 com o exercício do primeiro mandato de Antônio Carlos Magalhães Neto, ainda nos moldes da Lei nº 11.977/2009. O primeiro bairro na época a ser beneficiado pelo programa foi o Bairro da Paz no primeiro trimestre do ano de 2013, se tornando a comunidade piloto da implantação do programa e posteriormente 18 bairros foram contemplados (Hita e Costa, 2022).

No atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU), a Lei nº 9.069/2016 no art. 68 §2º e no art. 163, são definidas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) da cidade sendo classificadas em cinco subzonas, identificadas como ZEIS-1 para assentamentos precários, ZEIS-2 para edificação deteriorada, ZEIS-3 para terrenos, ZEIS-4 para Área de Proteção Ambiental (APA) e Área de Proteção aos Recursos Naturais (APRN) e ZEIS-5 para quilombos e

comunidades tradicionais. Essa identificação é espacializada através do Mapa 03, Anexo 03, da referida Lei do PDDU (Figura 3).

Figura 3 – Mapa sem escala das Zonas Especiais de Interesse Social de Salvador



Fonte: Salvador (2017).

No Quadro 01 e 02 do Anexo 02 do PDDU, são definidos os coeficientes de aproveitamento⁷ e o percentual de área construída por uso para Habitação de Interesse Social (HIS), Habitação de Mercado Popular (HMP) e uso não residencial para cada tipologia de ZEIS. A Lei do Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS) nº 9.148/2016 define outros parâmetros para as ZEIS como dimensões mínimas de lote e enquadramento dos usos permitidos.

Essas definições e diferenciações são aplicadas para a promoção da flexibilização das normas edílicas e urbanísticas, necessárias para as ZEIS no intuito de facilitar a regularização fundiária plena nos territórios definidos como de interesse social. Contudo, se faz necessário a criação de lei específica para a proteção e manutenção das ZEIS, visto a fragilidade na legislação sobre as áreas consideradas

⁷ Coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote (Salvador, 2017, art. 163).

ZEIS na cidade de Salvador não impedem os embates com o mercado imobiliário e a especulação imobiliária e não garantem a aplicabilidade de melhorias.

Com a nova legislação nacional que trata da Reurb, é aprovada em março de 2020 a Lei municipal nº 74/2020, que regulamenta e institui o tema no âmbito municipal. O programa é denominado como Programa Casa Legal (PCL) e reafirma os princípios e objetivos da lei federal. Contudo, a lei acrescenta outras possibilidades de aplicação da Reurb, com a justificativa de ajuste às demandas e ao contexto da cidade de Salvador.

Um dos diferenciais é a inserção de mais uma modalidade de Reurb, somando com as existentes Reurb-S e Reurb-E. No art. 3º é acrescido a Reurb-I,

destinada à regularização fundiária das glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, podendo ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei (Salvador, 2020b, art. 3º).

Em outras palavras, é a modalidade utilizada para regularizar núcleos urbanos informais, no qual já existiam antes da promulgação do decreto que regravava o parcelamento do solo urbano, a Lei Federal nº 6.766/1979.

Como abordado na introdução, o Art. 4 acrescenta critérios para a delimitação dos Núcleos Urbanos Informais, trazendo para a análise o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e os índices de criminalidade divulgados pela Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia (SSP). Com isso, é estabelecida a inserção de outras áreas fora da categoria de ZEIS, que podem ser contempladas pelo programa.

No artigo 6º parágrafo 3º, estabelecem que o requerimento por parte do município implica de forma automática na conversão de CDRU ou CUEM, anteriormente concedida, em legitimação fundiária. O art. 25 da Lei nº 13.465/2017 define a legitimação fundiária como instrumento de transferência do direito real de propriedade, concedido pelo poder público, situados em área pública ou privada, sem custo ao beneficiário e garante a transformação da posse em propriedade, entregando o título de domínio. Referente aos títulos anteriores, Trindade e Barreto (2020) afirmam:

O instrumento jurídico para Regularização Fundiária utilizado pelo Programa Casa Legal é a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), regulamentada pela Lei Municipal N° 6099/2002 e a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU regulamentada pelo Decreto-Lei n° 271/1967, Emenda n° 16 à Lei Orgânica do Município do Salvador (Trindade e Barreto, 2020, p. 11).

No que tange o procedimento administrativo a Lei Municipal Complementar 74/2020, estabelece, no Capítulo V, Art. 10, que a ordem das fases de implementação da regularização fundiária. Nas seções posteriores é determinado os parâmetros do projeto, de infraestrutura essencial, memorial descritivo, de estudo técnico para situação de risco e do estudo técnico ambiental.

Por fim, no final do ano de 2020, em meio à pandemia de Covid-19, é aprovado o Decreto municipal n° 33.421/2020, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana no âmbito do Município de Salvador. A sua função é de regulamentar a Lei n° 74/2020, especificar e detalhar a administração municipal no que tange a Reurb.

No seu primeiro capítulo ele determina a Comissão de Regularização Fundiária Urbana Municipal, órgão colegiado responsável pela orientação, avaliação, acompanhamento e validação dos expedientes referentes aos processos administrativos (Salvador, 2020a, art. 1º). A Comissão é formada por representantes da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA), da Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo (SEDUR) e Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF). O mesmo artigo estabelece as competências da comissão, estabelecendo-a como um órgão consultivo, podendo ter funções deliberativas.

No capítulo II são estabelecidas as competências do processamento da Reurb para cada secretaria e elenca a SEINFRA como a Secretaria principal para o processamento e execução da Reurb. Sobre os procedimentos administrativos no terceiro capítulo, é definido a delimitação das atividades para atendimento dos objetivos e destaca-se novamente o art. 4º da Lei n° 74/2020 sobre a ZEIS na Reurb e a conversão de títulos do CDRU e CUEM para a legitimação de propriedade.

O parágrafo 2º do art. 8º do Decreto n° 33.421/2020 determina que a União e o Estado que possuam titularidade do domínio das áreas objeto de Reurb-S, serão

responsáveis pela elaboração do projeto e implantação da infraestrutura essencial, composições urbanísticas e ambientais (Salvador, 2020a, art. 8º). Essa determinação é aplicada a partir do artigo 30, parágrafo 4º, da Lei Federal nº 13.465/2017 que definem

Para as terras de sua propriedade, os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ficam autorizados a instaurar, processar e aprovar a Reurb-S ou a Reurb-E e a utilizar os demais instrumentos previstos nesta Lei (Brasil, 2017, art. 30).

Destaca-se a flexibilização das normas edílicas e urbanísticas no Art. 11, devendo ser consideradas as características da ocupação e da área ocupada para definição de parâmetros urbanísticos específicos. Contudo, o próprio instrumento de ZEIS é um flexibilizador urbanístico que poderia ser considerado, mas aqui considera-se também a Reurb-E, alterando o seu caráter de excepcionalidade. Sobre a flexibilização da Reurb, Costa e Romeiro (2022) consideram:

É fundamental registrar que esse caráter de excepcionalidade buscava reconhecer uma dívida social gigantesca, decorrente da incapacidade do Estado de atender à demanda da população de menor renda por moradia, bem como da impossibilidade de reversão de situações consolidadas (Costa e Romeiro, 2022, p. 263).

No capítulo IV é tratada a questão envolvendo a titulação das áreas incluídas na Reurb, destacando-se os casos aplicáveis para ter o benefício e os elementos para regularização de lotes individualizados, a partir da existência de infraestrutura essencial, integração à cidade, conformidade ambiental e quantidade de lotes regularizados (Salvador, 2020a, art. 14). No que tange os casos aplicáveis, a prefeitura executa ações em comunidades objeto da Reurb, com chamados e propagandas (Anexo B) para conhecimento da população sobre o programa em execução. O contato inicial da prefeitura com a população é realizado já com a decisão tomada pela prefeitura de regularizar a área, sem contato prévio de interesse, de articulação, de discussão ou de ajustes a partir da opinião da população. A partir desse contato de divulgação, a regularização se dá de forma individualizada pelo lote onde se insere a residência.

O capítulo V determina a presença de requerimento acerca dos títulos de CDRU e CUEM anteriormente concedidos, podendo ser apresentado pelo próprio município ou pelo beneficiário de regularização anterior, afim de obter a legitimação

fundiária. Ou seja, os títulos obtidos anteriormente poderão ser substituídos com atualização para a legitimação de propriedade, ocasionando uma repetição de ação sem acréscimos significativos para além do título.

E por fim, o Capítulo VI trata das unidades imobiliárias não residenciais e os critérios para a obtenção do benefício sendo “utilizadas para usos institucionais sem fins lucrativos ou o desenvolvimento de atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços por ocupante cuja renda líquida mensal não seja superior ao quíntuplo do salário-mínimo vigente no País” (Salvador, 2020a, art. 16). Os critérios estabelecidos para essas unidades não residenciais estabelecem a possibilidade de serem regularizadas de forma individual ou coletiva, a partir da análise da isenção de custas e emolumentos e outros artigos da lei federal citados nos parágrafos 3º e 4º do artigo 4º da Lei Municipal nº 74/2020. Contudo, apesar de se estabelecer essa possibilidade em lei, a aplicação na prática se dá predominantemente ao nível residencial, sendo deixada de lado em sua aplicação.

A legislação municipal regulamenta temas importantes no que tange a competência municipal estabelecida pela lei de Reurb, mantendo as flexibilizações da Lei Federal. Contudo, abre flexibilizações sobre a nova modalidade chamada Reurb-I, não existente na Lei Federal, em relação a glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 e estando implantadas e integradas a cidade (Salvador, 2020a, art. 3º). Outra questão é dos critérios para definir essa “integração com a cidade” pelo município, critérios estes que não são previstos na regulação municipal.

4 O CASO DO BAIRRO DA PAZ

Como visto no decorrer do trabalho, a regularização fundiária urbana é uma política pública complexa, que requer diversos instrumentos para a sua aplicação. O município de Salvador tem acompanhado a legislação federal, no que tange à regularização fundiária, sem apresentar iniciativa própria anterior a ela. Embora o Programa Casa Legal do município tenha instituído seu próprio marco legal da Reurb, pouco se avançou na sua aplicação. Chama a atenção que uma das áreas escolhidas pela Prefeitura de Salvador, desde o início do Programa até a atualidade, foi o Bairro da Paz.

Na cidade de Salvador, observamos o surgimento de moradias populares por autoconstrução na forma de ocupação em terras públicas ou privadas sem anuência dos proprietários e sem infraestrutura adequada. Essa situação foi gerada a partir de décadas de políticas segregacionistas, racistas e higienistas presentes na cidade de Salvador. Sobre o tema, Gordilho-Souza (2001) considera:

Ao longo desse processo, Salvador tem sido objeto de um intenso processo de urbanização e de transformações sociais e espaciais, o que lhe confere uma superposição de padrões diferenciados de ocupação e de produção do espaço construído. Alguns, remanescentes do passado, resultam de posse imobiliária dividida – os arrendamentos –, seguidos por aqueles produzidos pelo capital imobiliário. Outros foram originalmente produzidos por processos não capitalistas, que tiveram, nas invasões, a alternativa habitacional para os grandes contingentes de população pobre imigrante do campo. Para identifica-los nessa justaposição, consideram-se como principais indicadores os processos de produção e apropriação privatizada na fragmentação do solo e o atendimento às normas urbanísticas relativas aos parcelamentos para habitação (Gordilho-Souza, 2001, p. 77).

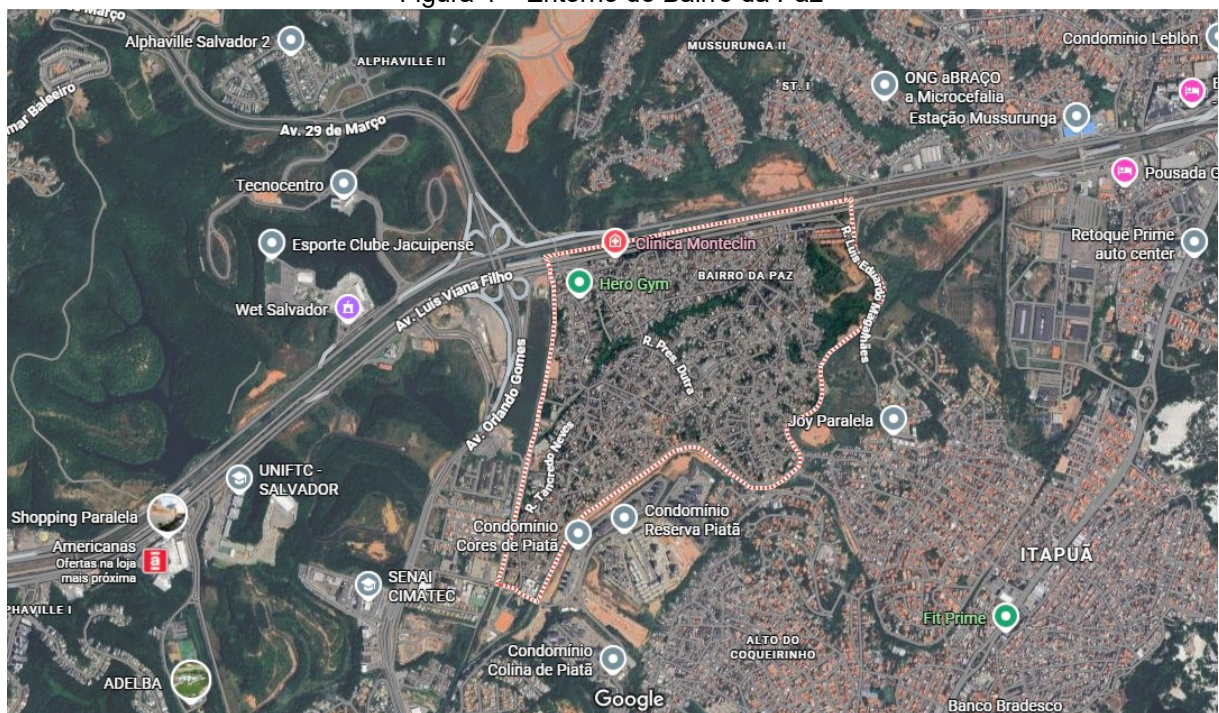
A partir da década de 1980 até 1991, aponta-se a tendência de localização das ocupações do tipo informal nos vetores norte e nordeste de crescimento urbano (Gordilho-Souza, 2008) e com elas transformações socioespaciais, caracterizadas pelo avanço do mercado imobiliário e ocupações, pela disputa dos territórios.

Dentro dessa perspectiva se insere o nosso estudo de caso, a área do Bairro da Paz, inserida no setor nordeste de crescimento da capital baiana, localizada em uma área privilegiada da cidade, próximo a avenidas importantes, ao litoral atlântico da cidade e do aeroporto de Salvador. Seu relevo é suave com pequenas ondulações e variações de altitude moderadas se comparadas com outras áreas da cidade, se

encontrando próxima do canal de macrodrenagem, em uma extensão do rio Jaguaribe (Santos, *et. al.*, 2010), ao longo da Av. Orlando Gomes.

O bairro é margeado pelos bairros de Piatã, onde passa a Av. Orlando Gomes e onde estão localizadas universidades privadas e condomínios de alto padrão. Ele também faz vizinhança com o bairro Itapuã, com áreas turísticas como a Lagoa do Abaeté e os bairros populares Alto do Coqueirinho, Mussurunga e Trobogy, como demonstrado na Figura 4. É próximo também do único aeroporto de Salvador com voos nacionais e internacionais.

Figura 4 – Entorno do Bairro da Paz



Fonte: Google Maps (2025).

Atualmente, a legislação de bairros de Salvador Lei nº 9.278/2017 e Dec. nº 32.791/2020, reconheceu o Bairro da Paz como bairro e, antes disso, na Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ele foi reconhecido como ZEIS.

4.1 Breve contexto histórico e caracterização

A partir da década de 1980 com o agravamento da crise econômica e início do processo de redemocratização do país (Matos e Dantas, 2013), iniciou-se o processo de ocupação de área localizada na grande gleba chamada Fazenda Itapoan, área

aforada⁸ em 1911 entre a prefeitura e o engenheiro Frederico Costa, passada de geração para geração da família, com área de 13.347.414 m² (Alcântara, 2005).

Contudo, em dezembro de 1982, o vereador Fernando Schmidt denuncia o contrato de aforamento por não cumprir a cláusula de condição de uso de produção de atividades agrícolas, reivindicando a desapropriação da Fazenda Itapoan dos herdeiros de Frederico Costa, com base na legislação da época (Alcântara, 2005), o que, no entanto, nunca ocorreu. Pelas mudanças na cadeia sucessória da propriedade, nessa época passa a ser considerada espólio de Edmundo Visco. Com isso, considera-se que houve sete décadas de inutilização da área por parte dos herdeiros, impedindo o usufruto justo para habitação de diversas famílias.

Nesse intervalo de tempo, houve ocupações por famílias na área da Fazenda Itapoan, estabelecendo a partir da década de 1980 a ocupação (Figura 5), denominado pela população externa como “Invasão das Malvinas”, em alusão à Guerra das Malvinas que ocorria na mesma época. Uma denominação utilizada para desqualificar a luta pelo direito à terra e direito à moradia. Apesar dos esforços para saírem da área, a ocupação resistiu e muitos que acabaram sendo desalojados retornaram e alguns, conseguiram manter o seu local de moradia anterior (Matos e Dantas, 2013).

Diversas foram as tentativas de reintegração de posse por parte dos herdeiros, muitas delas marcadas por ação policial violenta, com intimidações e destruição de cercas e barracos (Matos e Dantas, 2013). Posteriormente, houve tentativas pela prefeitura da época de remanejamento da população para a área de Coutos, distante dos acessos que a ocupação anterior proporcionava. Contudo, a população resistiu retornando para o antigo espaço e se reestabelecendo, expandindo a ocupação em extensão territorial e de população.

Com isso, a ocupação denominada antes como “Invasão das Malvinas”, passa a consolidar, com muitas dificuldades, o nome de Bairro da Paz, representando os seus ideais e respeito. Para Hita (2017):

⁸ O aforamento ou enfiteuse, é um instituto jurídico que permite a transferência do domínio útil do terreno, onde o poder público colocava como condição pagamento de taxa anual, chamada foro (SPU, 2024).

Foi por volta de 1987, após muitas idas e voltas e novas lutas, com a chegada ao poder no estado do Governo de esquerda de Valdir Pires, quando se conquistou por primeira vez o direito a poder permanecer no local, neste valorizado vetor de crescimento imobiliário. Em comemoração por essa vitória, muda-se o estigmatizado nome de Malvinas para o de Bairro da Paz (Hita, 2017, p. 202).

A partir da luta comunitária pelo direito à moradia entre 1986 e 1987, ocorre a implantação do primeiro programa de regularização fundiária em 1989 no bairro, através da entrega de CDRU para seus moradores, com acordo entre a Prefeitura Municipal de Salvador e os herdeiros do antigo foreiro (Matos e Dantas, 2013). Entretanto, o acordo foi realizado devido a quantidade de dívidas que os proprietários tinham com a prefeitura.

Como modo de resolver boa parte dos conflitos em torno destas terras onde estava o Bairro da Paz, e por dívidas de impostos não pagos pela família Visco, foi tomada e declarada toda essa área como propriedade municipal que passou a ser regida por um Lei de Ocupação e uso do Solo (LOUS) que impede a titularidade do terreno – e direitos de comprar e vender terras – a todos os moradores do Bairro da Paz. No melhor dos casos, alguns poucos felizardos poderiam vir a conquistar o direito ao título da casa, mas nunca ao terreno (Hita, 2017, p. 201)

No ano de 1992, foi fundado o Conselho de Moradores do Bairro da Paz e em conjunto, no mesmo ano, ocorreu a oficialização do nome do bairro através de um plebiscito com a igreja católica e outras instituições presentes no histórico de ocupação do bairro (Almeida Filho, 2024), sendo registrado em abril de 2024. A organização do Bairro da Paz, durante todo o processo, é caracterizada com forte base de mobilização social, com lutas por reconhecimento, infraestrutura urbana e serviços públicos.

Figura 5 – Início da ocupação do Bairro da Paz



Fonte: Agência de Notícias das Favelas e Conselho de Moradores (2024).

A partir do ano 2000, houve melhoramentos com construção de escolas, unidade de saúde e pavimentação, com financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na mobilidade e infraestrutura urbana. Entre 2010 a 2012, ocorreu a implantação de uma Base Comunitária de Segurança (BCS), programa do governo estadual de policiamento, gerando debates sobre os reais interesses em que visam servir, se aos moradores ou ao capital imobiliário (Hita, 2017).

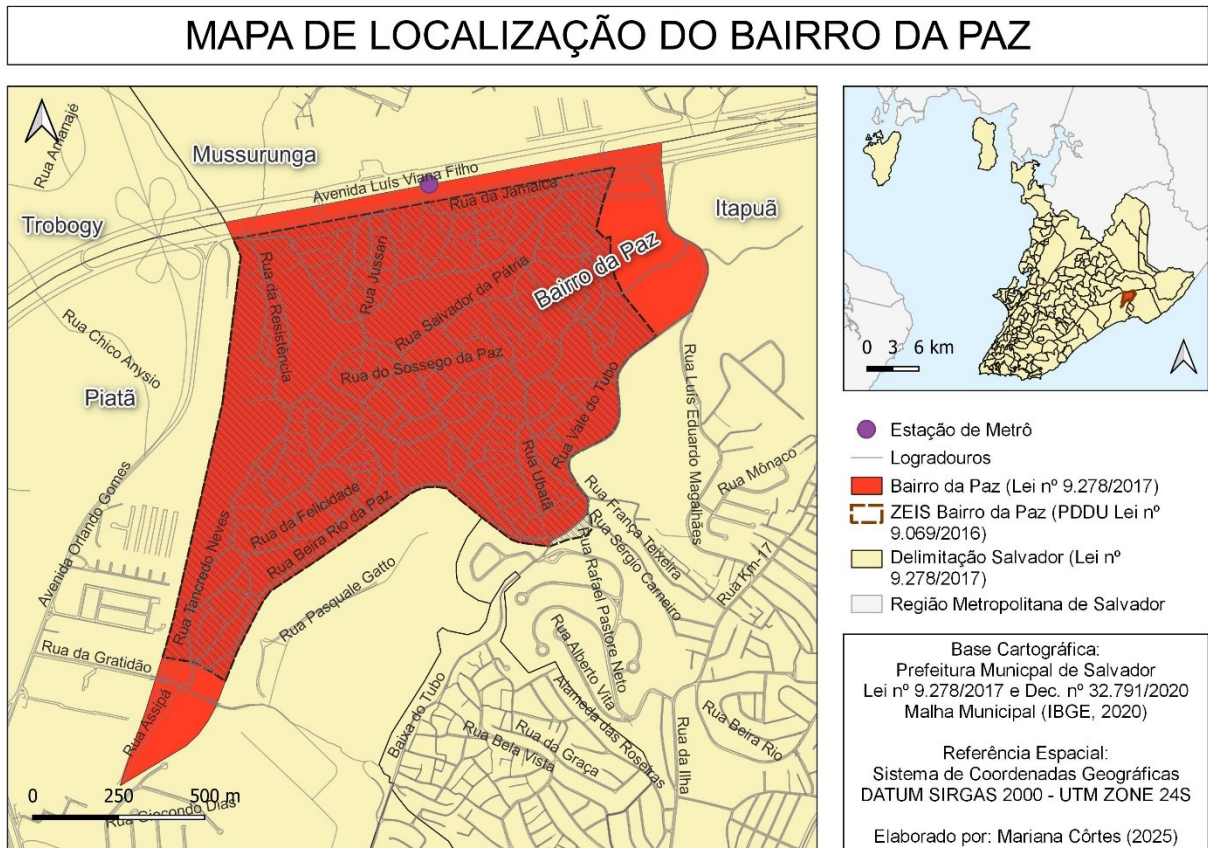
A 5ª favela mais populosa de Salvador é o Bairro da Paz, com 20.933 moradores, equivalente a 0,86% da população de Salvador e conta com 95,76% de domicílios tipo casa e 56,11% dos domicílios chefiados por mulheres. Os dados sobre serviços básicos indicam valores de 0,18% por poço, 1,07% com lixo jogado em terreno, logradouro ou rio (IBGE, 2022).

A localidade se insere no vetor de expansão urbana, próximo de grandes avenidas como a Av. Orlando Gomes e a Av. Luís Viana Filho, popularmente conhecida como Av. Paralela. É próxima do Centro Administrativo da Bahia (CAB), de condomínios de alto e médio padrão, de universidades, como a Universidade Jorge Amado e Universidade Senai-Cimatec, próxima de shoppings, estação de metrô e do litoral atlântico da cidade.

Em 2016, O PDDU de Salvador, Lei nº 9.069/2016, cria uma área de ZEIS no Bairro da Paz, ocupando uma proporção de 85,3% da área total do bairro (Figura 6).

A ZEIS do bairro é classificada como ZEIS-I, que é caracterizada como sendo de “assentamentos precários - favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares” (Salvador, 2016, art. 68).

Figura 6 – Mapa de Situação do Bairro da Paz e ZEIS Bairro da Paz



Organizado por: Souza, 2025.

Fontes: IBGE (2022) e Salvador (2023).

O PDDU de Salvador, Lei nº 9.069/2016 estabelece que as ZEIS devem estar formalmente inseridas no zoneamento municipal, possuindo parâmetros urbanísticos específicos definidos na Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador (LOUOS), Lei nº 9.148/2016, com vistas à regularização fundiária. A ZEIS-I devem ser habitados predominantemente por população de baixa renda e situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e produzir HIS e HMP (Salvador, 2016, art. 20).

No art. 78 do PDDU, delimita a participação da população moradora de ZEIS-I em todas as suas etapas e componentes da regularização fundiária ou com iniciativa própria da comunidade, com assessoramento técnico qualificado, aprovado por órgão

municipal de habitação. Em resumo, a ZEIS busca promover a regularização fundiária, garantir a permanência da população, orientar o planejamento urbano inclusivo, fomentar a urbanização e a infraestrutura, fortalecendo o direito à cidade.

Contudo, o PDDU somente delimita a área do Bairro da Paz como ZEIS-I mas não cumpre o que está previsto para a sua regulamentação. Com isso, se faz necessário formar uma comissão de regularização, um plano com participação social aprofundada, definição específica de parâmetros e aprovação de lei específica para a área de ZEIS-I, conforme o que estabelece o PDDU.

O bairro conta hoje com equipamentos urbanos e serviços importantes para a vida dos seus moradores, como escolas, colégio, unidade de saúde e instituições sociais importantes desvinculadas do setor público, demonstrados na Figura 7. Na área da saúde, o bairro conta com uma Unidade Básica de Saúde (UBS) chamada UBS Dr. Orlando Imbassahy, duas escolas municipais, a Escola Municipal Nossa Senhora da Paz e Escola Municipal Nova do Bairro da Paz (Salvador Dados, 2025) e um Colégio Estadual Mestre Paulo dos Anjos, em que homenageia através do nome, um dos primeiros educadores local (Almeida Filho, 2024).

Figura 7 – Equipamentos Municipais no Bairro da Paz



Fonte: Salvador Dados (2025).

Em infraestrutura, conta com quatro praças, a praça Nelson Mandela, a praça da Paz Celestial, a praça Rua Tancredo Neves e a praça das Decisões, com a presença da escultura Pomba da Paz (Figura 8), simbolizando a história e o nome do bairro. A praça das Decisões é um marco no bairro, pois nessa localidade discutiam as ações da comunidade, antes da construção da sede do conselho de moradores (Santos, *et. al.*, 2010).

Figura 8 – Escultura da pomba na Praça das Decisões



Fonte: Agência de Notícias das Favelas e Conselho de Moradores (2024).

A ação social é característica marcante no bairro, a partir de movimentos e organizações como o Instituto Apompaz, Programa Avançar, ONG Renovação, Projeto Caminho da Paz, Instituto Abelha Rainha, Projeto Viver Mais, CIA de Teatro das Malvinas, além da presença de veículos de comunicação locais, como a Rádio Comunitária Avançar, entre outras ações, representando a resistência da população, criatividade e resiliência, através da luta pelo direito à cidade (Almeida Filho, 2024). O Coral Cantando o Amanhecer é formado pelas crianças da localidade, participando todo ano do coral da cidade de Salvador com apresentação na Praça da Sé (Santos, *et al.*, 2010).

4.2 Reurb: O caso do Bairro da Paz

O primeiro programa de regularização a atuar no Bairro da Paz, foi a partir do ano de 1987, pelo intitulado Programa de Legalização das Terras Públicas Municipais com o objetivo de entregar a Escritura de Legalização para moradores de áreas de domínio da prefeitura de Salvador (Costa, 2017, p. 107).

Em 2013, iniciou-se a primeira fase do Programa Casa Legal (PCL) pela prefeitura de Salvador e em fevereiro de 2014, a primeira visita da prefeitura na área do Bairro da Paz, iniciando contato através do coletivo Fórum Permanente de Entidades do Bairro da Paz (FPEBP). O Fórum foi criado em 2007, com representantes da Santa Casa de Misericórdia, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Clã Periférico, Colibris, o programa de pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e o Conselho de Moradores (Costa, 2017).

Essa fase iniciou-se no primeiro mandato do prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto, se mantendo com o mesmo nome do programa até o segundo mandato de Bruno Reis. Na época, a Coordenadoria de Regularização Fundiária da SEINFRA, promotora do PCL, questionados sobre as diferenças do programa de regularização fundiária com as de mandatos anteriores, informou que:

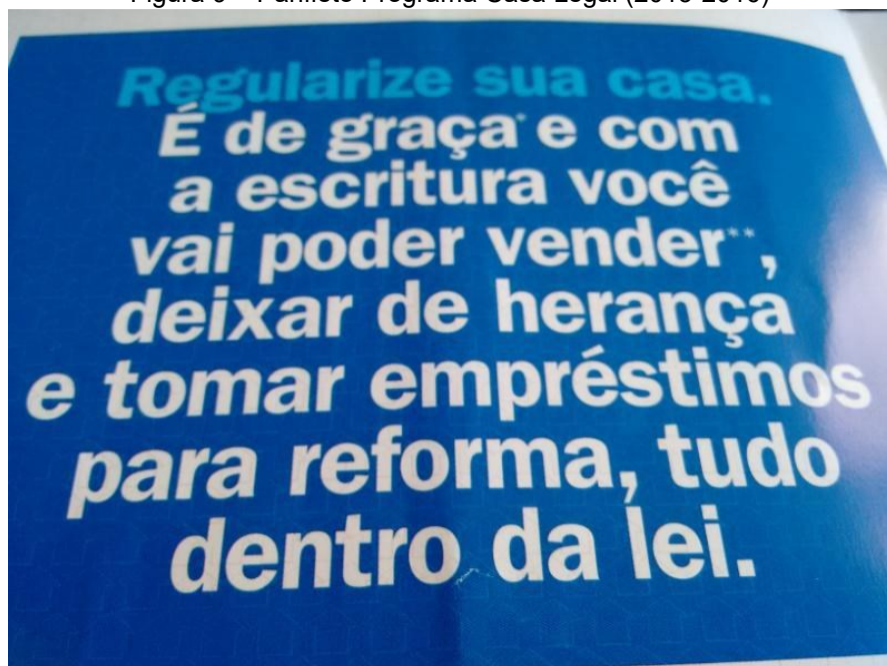
De acordo com o que foi declarado pela Coordenação do Programa Casa Legal, os documentos entregues pelo programa não apresentam nenhuma mudança significativa em relação àqueles entregues no passado por outras gestões da Prefeitura Municipal, no que diz respeito aos benefícios ofertados para os moradores, uma vez que as leis e diretrizes que regulam o uso do solo urbano na cidade de Salvador se mantêm as mesmas. As principais mudanças, para a coordenadora do PCL, ficam por conta de o processo acontecer de forma mais ágil do que em gestões anteriores e da maior acessibilidade dos moradores aos órgãos competentes para a busca da documentação, já que uma das preocupações da Prefeitura foi a instalação de escritórios do PCL em cada bairro beneficiado com a finalidade de facilitar o atendimento dos moradores. (Costa, 2017, p. 60).

Diversos foram os questionamentos trazidos pela população, sobre quais seriam os reais interesses da prefeitura e a ausência de uma obrigatoriedade da existência de um documento para a garantia de permanência em uma ZEIS, já que era estabelecida essa possibilidade no Estatuto da Cidade. No intuito de responderem aos questionamentos, a prefeitura monta um atendimento no bairro para

esclarecimentos da população, contudo a ausência de respostas precisas aumentava a desconfiança dos moradores e lideranças sobre a presença do PCL (Costa, 2017).

Um dos principais motivos de publicidade utilizados pelo programa é a possibilidade de venda legal da casa e do direito de herança, a partir da ideia mercadológica (Figura 9) da casa e não como um direito fundamental à moradia e à cidade. Para a prefeitura, o argumento é que seria registrado as casas em órgãos municipais, com inscrição imobiliária e cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD).

Figura 9 – Panfleto Programa Casa Legal (2013-2016)



Fonte: Costa (2017).

Até o ano de 2016, houve regularização somente nas casas incluídas na poligonal da ZEIS, excluindo outros imóveis, a exemplo de casas localizadas em áreas de risco como da Beira Rio (Hita e Costa, 2022). Somados a essa situação, ocorreram a construção de um muro nos arredores do bairro e situações de desapropriação, destinadas a construção de condomínio de classe média-alta. Sobre isto, Costa (2017) considera:

Existe, no bairro, uma poligonal definida pela Prefeitura de terras de domínio público que são reconhecidas como Zonas Especiais de Interesse Social, essa área é central no Bairro da Paz e é onde se encontram, geralmente, a maior parte dos serviços oferecidos na região. A indefinição de muitas das terras que circundam a poligonal delimitada pela Prefeitura de Salvador foi a justificativa utilizada para a limitação da entrega dos títulos às residências que se encontrassem dentro dos limites da poligonal (Costa, 2017, p. 71).

Na época, os representantes da prefeitura afirmam que cerca de 20.000 títulos foram entregues na cidade de Salvador, sendo 6.000 entregues à moradores do Bairro da Paz entre 2013 e 2016, contudo não se sabe quais seriam títulos inéditos ou títulos renovados (Costa, 2017). Após esse período, ACM Neto é reeleito para o mandato (2017-2020). No decorrer desse período, ocorre a aprovação da Lei Federal de Reurb nº 13.465/2017 no governo federal de Michel Temer e a nível municipal, a Lei nº 74/2020 definindo o tema na cidade de Salvador.

Posteriormente, seu então vice-prefeito Bruno Reis é eleito como prefeito para dois mandatos, entre 2021 e 2024 e o vigente na elaboração deste trabalho, entre 2025 a 2028. Como continuidade de posição política, o programa Casa Legal é mantido, mas com alterações após as novas legislações. Como analisado anteriormente, é aberta a possibilidade da legitimação fundiária através da entrega de títulos de propriedade.

Através de pesquisas na mídia, a nova fase do programa no Bairro da Paz consistiu na entrega de títulos de propriedade, podendo ser novos títulos e de remissão a partir do cadastro anterior. Houve mudanças na estratégia de comunicação sobre a aplicação do Programa no bairro, com a entrega de panfletos informativos constando informações sobre as etapas do Programa (Figura 10)⁹

A SEINFRA também emitiu comunicado sobre as mudanças no Programa Casa Legal:

Uma das mudanças no programa é que agora a Prefeitura vai até o beneficiado. O agente do Casa Legal, devidamente identificado, atua na comunidade com a selagem, o cadastramento e a triagem dos documentos. Desta forma, a família tem mais segurança e comodidade. Durante a ação, a equipe identifica o imóvel com um selo e realiza o registro dos documentos (SEINFRA, 2022).

⁹ Para uma melhor visualização do panfleto, ver anexo B.

Figura 10 –

Casa Legal

O Casa Legal mudou e está aqui no seu núcleo.

- 1ª ETAPA:**
Planejamento com a equipe do programa Casa Legal e morador do núcleo.
- 2ª ETAPA:**
A Prefeitura realiza a selagem e o cadastro dos moradores do núcleo.
- 3ª ETAPA:**
Os cadastradores solicitam os documentos necessários aos moradores.
- 4ª ETAPA:**
O processo é analisado pela SEINFRA/CRF, Secretaria da Fazenda (Sefaz), Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur) e Comissão da REURB.
- 5ª ETAPA:**
Aprovação do Projeto de REURB pela SEDUR.
- 6ª ETAPA:**
Entrega da Escritura de Propriedade registrada pelo Cartório de Imóveis aos moradores do núcleo.

CASA LEGAL.
SUA CASA EM SEU NOME.

www.seinfra.salvador.ba.gov.br @seinfrasalvador

Edifício Roosevelt na Rua da Bélgica, nº 2 - Comércio



SALVADOR
PREFEITURA

CASA LEGAL

SUA CASA EM SEU NOME.

Secretaria de Infraestrutura e Obras Públicas




O Casa Legal é um programa que foi criado pela Prefeitura de Salvador em 2013 para regularizar a situação das pessoas que têm casa em áreas do Município. Com a nova formatação da regularização fundiária, determinada pela Lei Federal nº 13.465 de 2017, você agora recebe o seu Registro de Propriedade definitivo, com tudo registrado no cartório e o melhor: sem precisar pagar nada. A Prefeitura vai até você: receba o cadastrador do Casa Legal na sua comunidade e regularize a sua casa. É mais segurança pra você e sua família!



Veja o que você precisa para ser beneficiado:

- A unidade imobiliária urbana deve ser integrante de núcleo urbano informal consolidado comprovadamente existente em 22 de dezembro de 2016;
- O beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;
- O beneficiário não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto;
- O núcleo urbano informal deve ser constituído predominantemente por população de baixa renda (renda familiar de até 5 salários mínimos).

O Casa Legal promove o acesso legal à posse do uso da terra, por meio do Registro de Propriedade, assegurando o direito à moradia e o exercício da cidadania aos seus ocupantes. A Lei nº 13.465/2017, a Lei da REURB e a Lei Municipal nº 074/2020 autorizam a Legitimação Fundiária.

Se ligue!

- ▶ O Casa Legal é totalmente gratuito, inclusive a emissão da Escritura de Propriedade no Cartório de Imóveis de Salvador.
- ▶ O Casa Legal não tem nenhuma relação com a cobrança de IPTU.

Como fazer para receber a sua escritura:
Para o seu imóvel ser incluído no Casa Legal, basta esperar o contato de um cadastrador identificado da Prefeitura quando ele estiver no seu núcleo urbano informal.

Documentos que você precisa apresentar:

- Carteira de Identidade;
- CPF;
- Contrato Particular de Compromisso de Compra e Venda (se houver);
- Recibo de pagamento de IPTU (se houver);
- Comprovante de residência (Luz/água);
- Comprovante de renda (se houver).

Se você for casado, apresente também:

- Carteira de Identidade do cônjuge;
- CPF do cônjuge;
- Certidão de Casamento.

Se for viúvo, apresente também:

- Certidão de Casamento;
- Atestado de Óbito.

Se for separado judicialmente, apresente também:

- Certidão de Casamento com averbação;
- Carta de Sentença (partilha de bens).

O que você deve fazer após receber a Escritura de Propriedade:
Este primeiro registro também é gratuito. Você receberá em suas mãos a Escritura de Propriedade registrada pelo Cartório de Imóveis.

Fonte: SEIN

No proce
seguintes lograd

considerados os

¹⁰ Em cadastro de imóveis, a selagem é o processo de identificação e marcação de imóveis, geralmente em áreas irregulares, com o objetivo de registrar sua localização e garantir que façam parte de um

Quadro 2 – Selagem Bairro da Paz

Status: Início da selagem	
1ª Travessa Uauá	Rua Floriano Peixoto
2ª Travessa Manoel Devoto	Rua Tancredo Neves
2ª Travessa Uauá	Rua Nossa Senhora da Paz
3ª Travessa Manoel Devoto	Travessa Nossa Senhora da Paz
4ª Travessa Manoel Devoto	Travessa Floriano Peixoto
4ª Travessa Paripiranga	2ª Travessa da Felicidade
9ª Travessa do Sossego	4ª Travessa da Felicidade
Rua da Felicidade	5ª Travessa da Felicidade
Rua da Resistência	1ª Travessa da Felicidade
Rua do Sossego da Paz	Praça das Decisões
Rua Manoel Devoto	Travessa da Felicidade
Rua Princesa Isabel da Paz	Vila da Felicidade
Travessa Manoel Devoto	5ª Travessa Uauá
Travessa Uauá	4ª Travessa Uauá
4ª Travessa Princesa Isabel	3ª Travessa Uauá
1ª Travessa Floriano Peixoto	6ª Travessa Uauá
1ª Travessa Manoel Devoto	Avenida Uauá
1ª Travessa Nossa Senhora da Paz	Rua da Resistência
3ª Travessa da Felicidade	3ª Travessa Paripiranga
6ª Travessa da Felicidade	Travessa da União
Avenida Nossa Senhora da Paz	Travessa do Alemão
Rua Machado de Assis	Rua Beira Rio da Paz
Rua da União	
Rua do Alemão	
Travessa 28 de Dezembro	

Fonte: SEINFRA (2022).

A partir da selagem, foram entregues títulos de propriedade no novo formato do programa, em etapas diferentes, voltado para casas de uso residencial. Em entrevista com Paulo, liderança comunitária, o Programa foi dividido em quatro etapas de atuação. Foi divulgado a primeira etapa no ano de 2023 com a entrega de 883 títulos (Anexo A). Na segunda etapa, no ano de 2024 foram entregues 610 títulos

futuro processo de regularização fundiária. É uma etapa inicial importante para organizar o trabalho social e evitar o crescimento da área ocupada, facilitando a regularização (São José dos Pinhais, 2023).

(Anexo C) e recentemente em 2025, foram entregues mais 883 títulos, de acordo com a imprensa, somando 2.376 de títulos entregues.

No decorrer de elaboração do trabalho, contatamos com a SEINFRA para a obtenção de mais informações sobre o programa, abrindo processo pelo sistema eSalvador nº 87950/2025 presentes no apêndice A, porém não obtivemos resposta em tempo hábil. Foi aberto uma solicitação na ouvidoria do município, apêndice B, requerendo a lei de acesso à informação. Contudo, o prazo de resposta foi estendido para dez dias, ultrapassando a data do fechamento do trabalho.

Para os moradores, o Programa consiste em relevância para a obtenção da casa própria, valorizando os imóveis e o bairro. De acordo com Paulo, essa titulação reflete no número de empresas, no comércio, valor de venda do imóvel e poder de barganha. Com a entrega do título de propriedade, é assegurada a permanência dos moradores e segurança jurídica da propriedade. Em contrapartida, eleva-se o número de contribuintes para pagamento do IPTU, TRSD, energia e água, com valores discrepantes da realidade socioeconômica do bairro, com parte inserida em ZEIS. Para Hita (2022):

Os moradores e lideranças relatam o aumento do número de casas que passam a ser taxadas pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) após a implementação do PCL, assim como o aumento significativo deste imposto em residências que já arcavam com essa taxa anualmente. Nesse sentido, a cobrança do IPTU aparece no decorrer da pesquisa realizada como elemento que merece atenção, já que grande número dos moradores entrevistados fez queixas sobre os valores exorbitantes cobrados, dizendo que não condizem com a realidade socioeconômica da comunidade, nem com o espaço onde vivem, de ZEIS (Hita, 2022, p. 12).

Contudo, a legislação sugere que o processo de implantação do programa deva ser acompanhado de um plano de regularização fundiária urbanística, com plano de ação social, urbanização e gestão participativa. A regularização fundiária plena só é efetivada quando da realização da reurbanização e da implementação dos referidos planos e não se reduz à entrega dos títulos.

Por fim, a regularização fundiária urbana, mesmo que de forma parcial é importante por garantir a permanência da população no bairro e estabelecer caminhos para a efetivação do direito à moradia. Porém, salientamos a importância de articulação com as demais políticas públicas, aplicação dos instrumentos urbanísticos e garantia da manutenção da regularização fundiária plena, o que não vem ocorrendo.

Novas formas de melhoramentos, ajustes na legislação municipal e conexões com os diversos setores poderão ser realizados, afim de garantir a plenitude da Reurb através dos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e pela Constituição Cidadã.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal da pesquisa constituiu na investigação do processo de regularização fundiária urbana no Bairro da Paz na cidade de Salvador, partindo da sua experiência mais recente. No decorrer deste trabalho, foram levantadas informações acerca da legislação federal e seus reflexos em nível municipal. A partir desse levantamento, foram consideradas as alterações no tema em diferentes posições políticas e épocas distintas.

Essa pesquisa foi realizada através de pesquisas de referência e entrevista no intuito de analisar a aplicação da regularização fundiária do programa Casa Legal em um bairro com histórico de luta e resistência pelo direito à moradia, no intuito de compreender os limites e ausências da regularização para a promoção da plenitude dos conceitos da regularização fundiária plena.

Nota-se de imediato uma tendência de flexibilização da regularização fundiária urbana, e especialmente da chamada Reurb-E. Apesar de não ser o foco do trabalho, chama-nos a atenção a possibilidade loteamentos que possuem condições de acessarem a cidade formal poderem ser contemplados equivocadamente, restringindo a possibilidade de outras áreas que realmente precisam da Reurb-S, de não serem contempladas.

A regularização fundiária em núcleos urbanos informais consolidados, desencadeiam valorização do território e elevação nos custos das famílias, fragilizando a permanência em suas casas. A possibilidade de venda é um grande chamariz para o mercado imobiliário, visto que a possibilidade de compra dos imóveis apresenta uma possibilidade de inserção de mais empreendimentos em uma área valorizada e com ameaça para a saída dos moradores, enfraquecendo o interesse social determinado em legislação.

Arelado a isso, a entrega de títulos garante que as pessoas tenham direito a venda no valor do mercado, a partir do valor de troca em detrimento do valor de uso, com valorização do terreno e imóvel, reforçando a lógica de mercantilização do território. A entrega de títulos de propriedade facilita a atuação do mercado imobiliário com interesse em comprar terrenos e imóveis, flexibilizando a atuação da especulação imobiliária, no qual está presente e atuando vorazmente no entorno do

Bairro da Paz. A compra de imóveis, desvincula a necessidade de desapropriar as casas, mas estabelece a possibilidade de incorporá-las com empreendimentos já existentes para valorização. Ou seja, a disputa do território permanece mas de forma distinta, com ação mais discreta aos olhos da população, porém sem perder o seu intuito.

O Bairro da Paz consiste como o principal bairro objeto do programa de regularização fundiária municipal e se fez importante na construção da história da cidade, pela sua resistência, pela coragem e permanência apesar das intensas violências dos conflitos fundiários. Nota-se que a escolha pela prefeitura do bairro como objeto de aplicação do programa foi estratégica, unindo a localização em área privilegiada da cidade, com núcleos de outras realidades financeiras pressionando o bairro e por ser uma periferia social importante para a cidade. A sua localização privilegiada é tratada com destaque pelo mercado imobiliário, com a valorização do entorno pela presença de equipamentos e serviços importantes estabelecidos. Com isso, a escolha do Bairro da Paz para a aplicação da Reurb se apresenta com interesses e influências do mercado imobiliário.

Contudo, o bairro melhorou muito desde o início da ocupação, através da luta de lideranças comunitárias, dos moradores e órgãos independentes que se movimentaram para trazer a infraestrutura e os serviços necessários para a comunidade, cujas ações deveriam ter sido articuladas desde o primeiro movimento de regularização ocorrido na área. A regularização fundiária não esteve atrelada à implantação de equipamentos e infraestruturas existentes, sendo de total crédito das lideranças comunitárias e sua população. O programa da forma como se consolidou, apenas estabelece a entrega de títulos sem a continuidade de manutenção da regularização fundiária plena. Em outras palavras, os outros componentes para a plenitude da regularização fundiária não são atendidos.

Sobre o PDDU, a categoria de ZEIS e a ZEIS do Bairro da Paz deveria obter uma regulação específica na legislação municipal, garantindo a permanência das ocupações vulneráveis antes do início do processo de regularização, devendo também estar articulados com o intuito de inserir as ocupações no que tange as questões ambientais, sociais, urbanísticas e jurídicas, garantindo o direito à cidade. O

programa não institui a obrigatoriedade de aplicação em áreas estabelecidas em ZEIS, desconsiderando o plano de regularização das ZEIS.

A ZEIS é de fundamental importância para o estabelecimento da Reurb Plena, pois impõe limites para a atuação do mercado imobiliário, a partir do limite de lote ou fração ideal, por exemplo. A Reurb não deve servir para a retirada da categoria de ZEIS em futuras legislações, pois estaria retirando a possibilidade da regularização plena, ou seja, o real intuito da regularização realizada no Bairro da Paz se tornou o de flexibilizar o acesso do mercado imobiliário à área. Com isso, a ZEIS deve ser mantida e considerada em sua totalidade e regulamentada para a garantia e manutenção de direitos.

O presente trabalho contribui para a discussão no que concerne a atual legislação federal, aprovada em um governo ocupado após o impeachment da primeira mulher presidente do Brasil de um governo progressista. Diversos são os questionamentos e possibilidades levantadas pela nova legislação, considerando também as áreas da Amazônia Legal, regularização fundiária em terrenos rurais e condomínios de lotes em áreas de preservação ambiental. A regularização fundiária urbana é somente uma das possibilidades da qual merecem a nossa atenção.

Evidenciar a luta do Bairro da Paz e a sua história é de fundamental importância e se insere dentro das contribuições do trabalho, no que concerne a divulgação e discussão de possibilidades futuras. O tema devido a sua complexidade não se acaba aqui, podendo ter diversas conexões de estudo. Como lacunas, elucidamos a ausência de informações importantes sobre o programa de regularização fundiária na cidade de Salvador com a indisponibilidade de sites importantes após a alteração do nome da secretaria responsável, alterações governamentais e de mandatos municipais. Reforçamos a necessidade de articulação entre as secretarias no que tange as ações de regularização jurídica e urbanística, na comunicação e disponibilização dos dados para o público.

Como proposta, para curto prazo recomendamos a continuidade da regularização fundiária voltadas para o estabelecimento de infraestrutura, serviços e equipamentos para as áreas que não tiverem e o melhoramento das que já apresentarem garantindo as condições de habitabilidade. A Lei nº 13.465/2017 não

estabelece como obrigatoriedade mas não a dispensa. Nesses casos, é realizado um termo de compromisso com força de título executivo extrajudicial, estabelecendo a implantação de todas as etapas da regularização fundiária plena. A formação de equipes multidisciplinares entre secretarias de atuação com comunicação transparente e constante com a comunidade, podem agilizar o processo e garantir a sua execução.

Para médio prazo, se faz necessário a regulamentação das ZEIS, visando a sua proteção e manutenção. Com essa ação é possível barrar o avanço do mercado imobiliário nas áreas da cidade delimitadas como de interesse social. A regulamentação consiste na elaboração e aprovação de lei específica, estabelecendo os parâmetros urbanísticos e as diretrizes para as áreas a serem regularizadas. Como complemento, a inserção de projeto para implantação de equipamentos na legislação.

Para longo prazo, a consolidação das políticas de habitação e urbanização, através da execução total da estrutura urbana, garantindo a integração da área regularizada ao tecido urbano formal da cidade. Somado a isto, o monitoramento e manutenção com avaliação contínua, averiguando os impactos a longo prazo objetivando ajustes nas políticas públicas e melhoramentos com a boa gestão dos serviços públicos e programas de inclusão social e desenvolvimento.

Por fim, concluímos que a regularização fundiária urbana consiste em uma política pública, em que abrange diversos instrumentos no qual não podem ser executados através de ações isoladas ou somente da entrega de títulos, mas dentro de um planejamento urbano com o intuito de aplicar os princípios do urbanismo social de forma completa, atendendo a coletividade, a conexão com a cidade, o direito à cidade e à moradia, através dos pressupostos estabelecidos sobre os direitos sociais como educação, moradia, saúde, transporte, trabalho, lazer e segurança, garantidos no art. 6º da Constituição Cidadã, refletidos posteriormente no Estatuto da Cidade.

REFERÊNCIAS

A TARDE. IBGE: 882 mil vivem em ocupações irregulares em Salvador. **A Tarde**, Salvador, 22 dez. 2011. Disponível em:

<https://atarde.com.br/bahia/bahiasalvador/ibge-882-mil-vivem-em-ocupacoes-irregulares-em-salvador-278674>. Acesso em: 5 dez. 2023.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. (org.).

Regularização fundiária plena: referências conceituais. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. p. 68–98.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária plena**: referências conceituais. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007.

ARAÚJO, Mayara; SANTANA, Jonas. Observatório de Bairros Salvador –

ObservaSSA: Bairro da Paz. Disponível em:

<https://observatoriobairrossalvador.ufba.br/bairros/bairro-da-paz>. Acesso em: 2 dez. 2023.

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. 244 p.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 nov. 2023.

BRASIL. Decreto nº 5.247, de 21 de outubro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004, que altera dispositivos da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5247.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.597, de 10 de dezembro de 2018. Altera o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, relativos à regularização fundiária urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9597.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade dos loteadores, concessão de uso de áreas públicas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De10271.htm. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 2 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004. Altera dispositivos da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10998.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dispõe sobre medidas de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas da União, altera dispositivos das Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 2 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida; altera as Leis nº 11.977, de 7 de julho de 2009, nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. Introdução à regularização fundiária. Brasília, DF: **EV.G – Escola Virtual de Governo**, 2025. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/1259>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. Instrumentos de Regularização Fundiária Urbana. Brasília, DF: **EV.G – Escola Virtual de Governo**, 2025. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/1291>. Acesso em: 16 jun. 2025.

CORREIA, Marcelo Amorim; LAGE, Creuza Santos. **Bairro da Paz**: da resistência à sobrevivência. Encontro de Geógrafos da América Latina, v. 10, p. 3626–3642, 2005.

COSTA, Emilly Mascarenhas. **Casa Legal**: estudo de caso sobre o Programa de regularização fundiária em Salvador-Bahia. 2017. 139 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: [link suspeito removido]. Acesso em: 25 jul. 2025.

COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Org.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. p. 257-282. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13231>. Acesso em: 24 jun. 2025.

DIAS, Clímaco. **Práticas socioespaciais e processos de resistência da grande cidade**: relações de solidariedade nos bairros populares de Salvador. 2017. 285 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**: Direito das Coisas. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 4. p. 385.

ESTADÃO CONTEÚDO. IBGE: Brasil tem 11.403 favelas, onde vivem cerca de 16 milhões de pessoas. **UOL Economia**, 17 mar. 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2023/03/17/ibge-brasil-tem->

11403-favelas-onde-vivem-cerca-de-16-milhoes-de-pessoas.htm. Acesso em: 1 dez. 2023.

FERNANDES, Edésio. Apresentação geral – Curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. In: ROLNIK, Raquel (org.).

Regularização fundiária plena: referências conceituais. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. p. 6–10.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 8, n. 15, p. 9–24, 2022. Disponível em:

<https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/858>. Acesso em: 28 abr. 2025.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. (org.). **Regularização fundiária plena**: referências conceituais. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. p. 18–33.

FILHO, Paulo de Almeida. Das Malvinas ao Bairro da Paz: 42 anos de existência e resistência. **Agência Nacional das Favelas – ANF**, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://www.anf.org.br/das-malvinas-ao-bairro-da-paz-42-anos-de-existencia-e-resistencia/>. Acesso em: 30 nov. 2024.

GLEDHILL, John; HITA, Maria Gabriela. **Requalificação urbana e despejos em centros novo e antigo de Salvador**. Salvador, 2018. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v31n82/0103-4979-ccrh-31-82-0039.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2023.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. **Democracia participativa na regularização fundiária**: a construção da participação política na Lomba do Pinheiro, Porto Alegre (RS). 2013. 245 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Ambiental e Territorial) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

GORDILHO-SOUZA, A. M. Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras- (Re)Qualificando a questão para Salvador-BA. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 5, p. 63-89, 2001.

GORDILHO-SOUZA, A. M. **Limites do habitar**: segregação e exclusão a configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2. ed. Ver. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2008.

GORDILHO-SOUZA, A. M.; LIMA, Adriana Nogueira Vieira. Regularização fundiária em áreas de ocupação informal: titulação coletiva e individual. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO**, 3., 2004, Recife. Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade. Recife, PE, p. 1-20, jun. 2004.

HITA, M. G. **Uma comunidade periférica da cidade de Salvador**: entre a requalificação urbana e a pacificação policial. In: HITA, M. G.; GLEDHILL, J.; PERELMAN, M. (orgs.). Disputas em torno do espaço urbano: processos de

[re]produção. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 187–213. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7476/9788523217303.12>. Acesso em: 25 jul. 2025.

HITA, M. G.; COSTA, E. M. Podemos falar em gentrificação em favelas? Estudo de caso acerca da requalificação urbana no Bairro da Paz. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 27, n. esp. 1, e022004, 2022. DOI: 10.52780/res.v27iesp1.15692. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/15692>. Acesso em: 22 jul. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. **Agência de Notícias IBGE**, 14 nov 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas>. Acesso em: 19 nov. 2024.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Malha municipal do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/bases-cartograficas-continuas.html>. Acesso em: 10 jun. 2025.

JORNAL CORREIOS. Prefeitura entrega 2,2 mil títulos de propriedade. **Correio**, Salvador, v. 46, n. 15272, p. 4, 10 jun. 2025. Caderno 24h.

JORNAL CORREIOS. Prefeitura entrega 883 títulos de propriedade – Bairro da Paz. **Correio**, Salvador, v. 44, n. 14735, p. 8, 18 set. 2023. Caderno 24h.

KOURY, Ana Paula; OLIVEIRA, Bruno Santana de. A democracia e a questão urbana na constituinte brasileira (1987-1988). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [S. l.], v. 13, n. 4, 2021. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/27692>. Acesso em: 24 jun. 2025.

LIMA, A. N. V. **A (in)segurança da posse**: regularização fundiária em Salvador e os instrumentos do Estatuto da Cidade. 2005. 170 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira et al. O Bairro de Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 233–249, 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/rbdu12_lima. Acesso em: 24 ago. 2025.

MATOS, Ana Cristina; DANTAS, Raymundo. Comunidade do bairro da Paz: uma experiência brasileira de combate à pobreza. **Revista Angolana de Sociologia**, 2012. Disponível em: <https://journals.openedition.org/ras/481#tocto1n3>. Acesso em: 1 dez. 2023.

MEMÓRIA SPU. Aforamento (ou enfiteuse). **Glossário SPU**, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 30 out. 2024. Disponível em: <https://memoria-spu.gestao.gov.br/glossario-spu/aforamento/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

PORANGABA, A. T. A habitação para a população de baixa renda no Brasil: termos e conceitos difundidos pela Política Nacional de Habitação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 22, 2020. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202038. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6363>. Acesso em: 24 jun. 2025.

ROLNIK, Raquel. A abolição do termo ‘aglomerados subnormais’ é passo importante para o rompimento de uma economia política das cidades cimentada na exclusão. **Site do LabCidade**, 2023. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/a-abolicao-do-termo-aglomerados-subnormais-e-passo-importante-para-o-rompimento-de-uma-economia-politica-das-cidades-cimentada-na-exclusao/>. Acesso em: 24 nov. 2023.

SALVADOR. Decreto nº 33.421, de 22 de dezembro de 2020. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana no Município de Salvador. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2021/01/DEC_33421_2020.pdf. Acesso em: 26 set. 2024.

SALVADOR. Lei Complementar nº 74, de 4 de março de 2020. Institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana [...]. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2021/01/DEC_33421_2020.pdf. Acesso em: 1 dez. 2023.

SALVADOR. Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador: Prefeitura Municipal do Salvador, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2016/906/9069/lei-ordinaria-n-9069-2016-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-do-municipio-de-salvador-pddu-2016-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 jul. 2025.

SALVADOR. Lei nº 9.148, de 8 de setembro de 2016. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. Disponível em: http://planmob.salvador.ba.gov.br/images/consulte/pddu/Diario-Oficial-do-Municipio-6672_Lei-de-Ordenamento-do-Uso-e-Ocupacao-do-Solo-de-Salvador-LOUOS---Lei-Municipal-9148-2016.pdf. Acesso em: 1 dez. 2023.

SALVADOR. Lei nº 9.278, de 20 de setembro de 2017. Dispõe sobre a delimitação e denominação dos bairros do Município de Salvador [...]. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2019/02/Lei_9278_2017.pdf. Acesso em: 1 dez. 2023.

SALVADOR. Lei nº 32.791, de 15 de junho de 2020. Dispõe sobre a desafetação e a autorização para alienação de imóveis públicos municipais e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Salvador, Salvador, BA, 16 jun. 2020. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2020/3279/32791/lei-ordinaria-n-32791-2020-dispoe-sobre-a-desafetacao-e-a-autorizacao-para-alienacao-de-imoveis-publicos-municipais-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 27 jul. 2025.

SALVADOR. SIG Salvador – Sistema de Informações Geográficas do Município de Salvador. Salvador: Prefeitura Municipal, 2023. Disponível em: <https://sig.salvador.ba.gov.br/#/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SANTOS, Elisabete et al. **O caminho das águas em Salvador**: bacias hidrográficas, bairros e fontes. Salvador: CIAGS/UFBA, 2010. 486 p. Edição impressa il. color. (Coleção Gestão Social).

SANTO AMORE, Caio; MORETTI, Ricardo de Sousa. “Gelo não é pedra!”: informalidade urbana e alguns aspectos da regularização fundiária de interesse social na Lei 13.465/2017. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 17, p. 73–83, ago. 2018.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS (Município). Prefeitura realiza ação de selagem no Jardim Modelo. **Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais**, 27 out. 2023. Disponível em: <https://www.sjp.pr.gov.br/prefeitura-realiza-acao-de-selagem-no-jardim-modelo/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

SEINFRA. Bairro da Paz - Status: Início da selagem. **Prefeitura de Salvador**, 2022. Disponível em: <https://seinfra.salvador.ba.gov.br/bairro-da-paz/>. Acesso em: 27 jul. 2025.

SEINFRA. Casa Legal realiza cadastramento de imóveis no Bairro da Paz. Salvador: **Prefeitura de Salvador**, 2 jun. 2025. Disponível em: <https://comunicacao.salvador.ba.gov.br/casa-legal-realiza-cadastramento-de-imoveis-no-bairro-da-paz/>. Acesso em: 27 jul. 2025.

SEINFRA. Prefeitura entrega mais de 600 títulos de propriedade ao Bairro da Paz pelo programa Casa Legal. **Secretaria de Infraestrutura de Salvador**, 2025. Disponível em: <https://seinfra.salvador.ba.gov.br/prefeitura-entrega-mais-de-600-titulos-de-propriedade-ao-bairro-da-paz-pelo-programa-casa-legal/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA – SEI. **Coleção de Mapas de População por Bairro**. Disponível em: <https://portal.geo.sei.ba.gov.br/portal/apps/MapSeries/index.html?appid=a874c11870714432aad884446c92df37>. Acesso em: 2 dez. 2023.

TIERNO, Rosane. O programa nacional de regularização fundiária. In: UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR (Org.). Os desafios da regularização fundiária no Brasil. [S.l.]: **UNMP; Cities Alliance**, 2021. p. 52–54. Disponível em: <https://unmp.org.br/faca-o-download-do-livro-os-desafios-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

TRINDADE, Andrezza Moraes; BARRETO, Renée Buzahr Fontes. Desafios da política de habitação de interesse social em Salvador. **Revista Científica**

Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, [S.l.], ano 5, ed. 3, v. 5, p. 79–101, mar. 2020. ISSN 2448-0959. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/arquitetura/politica-de-habitacao>. Acesso em: 20 jul. 2025. DOI: <https://doi.org/10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/arquitetura/politica-de-habitacao>.

APÊNDICES

Apêndice A – Processo eSalvador aberto na SEINFRA

Processo - SEINFRA/SEGES | Nº 87950/2025



Grupo Assunto: INFRAESTRUTURA

Assunto: HABITACAO

CONTEÚDO DO TRAMITE 1

AO GAB

REFERENTE A ESTE OFICIO RELACIONA-SE COM PROJETO DE PESQUISA DE TRABALHO DE CONCLUSAO DE CURSO DE MARIANA CORTES SOUZA CONFORME OFICIO ANEXO

OLIVIA MAIA RIBEIRO

COORDENADOR II

SETOR DE GESTÃO DE SERVIÇOS

Assinatura eletrônica: 26/05/2025 09:47:40

ANEXO 1 DO TRAMITE 1

UNEB
UNIVERSIDADE DO
ESTADO DA BAHIA



DCET
Departamento de Ciências
Exatas e da Terra
CAMPUS I

Ilmo Sr.
Luiz Carlos de Souza
Secretário Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas de Salvador

C/C
Ilmo Sr.
Marcos Ibrahim
Diretor de Habitação e Regularização Fundiária

C/C
Ilma Sra.
Renée Buzahr
Gerente de Regularização Fundiária

Prezado Secretário,

Com nossas cordiais saudações, passamos a expor e requerer o que adiante se delinea:

O pedido objeto deste ofício relaciona-se com projeto de pesquisa de trabalho de conclusão de curso de Mariana Côrtes Souza, intitulado "Regularização Fundiária Urbana em Salvador – BA: O caso do Bairro da Paz", em elaboração no Curso de Bacharelado em Urbanismo, no Departamento de Ciências Exatas e da Terra na Universidade do Estado da Bahia, Campus I.

A pesquisa tem como objetivo principal investigar os processos de regularização fundiária no Bairro da Paz na cidade de Salvador, partindo da sua experiência mais recente, com aplicação da REURB, para as experiências anteriores, com início registrado em 1989.

Diante do exposto e certas de que a Secretaria irá contribuir com a pesquisa e formação da estudante, solicitamos, por meio deste documento, respostas às seguintes perguntas:

Parte 1 – Legislação Municipal

1. Como vocês absorveram a nova legislação federal nº 13465/2017?
2. O que mudou no processo de Regularização Fundiária com a nova legislação?

ANEXO 1 DO TRAMITE 1

3. Como se deu a aprovação da Lei municipal nº 74/2020? E o decreto nº 33421/2020 (durante a pandemia)? A SEINFRA estava envolvida no processo de elaboração dessas minutas?

4. Como têm se dado as titulações a partir da lei da REURB? Quais os critérios de prioridade? Como a categoria das ZEIS tem sido considerada nos processos de REURB?

5. Como tem sido a atuação das outras secretarias da comissão? SEDUR, FMLF, SEFAZ?

6. Quais as perspectivas do programa Casa Legal com a perspectiva de revisão do PDDU? Existe a previsão de edição da lei de REURB?

Parte 2 – Bairro da Paz

1. Como se deu o processo de escolha do Bairro da Paz para aplicação da REURB e do Programa Casa Legal?

2. Os programas de regularização fundiária anteriores à REURB tiveram ações no bairro?

3. Se sim, quais foram os programas? A SEINFRA liderava o programa? Quais eram as modalidades da titulação (CUEM, CDRU, etc.)?

4. Em 16/09/2023 foram entregues 883 títulos de propriedade a moradores do Bairro da Paz (Jornal Correio, 2023) E em junho de 2024 foram entregues mais 600. Ocorreram mais titulações após essa data?

5. Há alguma programação de entrega de novos títulos no Bairro da Paz?

6. Além das titulações, quais outras atividades relacionadas à Regularização Fundiária e Urbanística foram desenvolvidas no Bairro da Paz? Essas atividades contaram com articulações com a comunidade? E com outras secretarias? Quais?

7. A SEINFRA segue acompanhando a situação fundiária do bairro após a entrega dos títulos? Há registros sobre as movimentações fundiárias após as titulações?

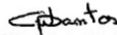
8. Quais as próximas áreas ou bairros de atuação do programa Casa Legal? É possível ter acesso a esse planejamento?

ANEXO 1 DO TRAMITE 1

Somadas ao questionário, solicitamos outros materiais como relatórios, documentos e produtos de outros programas de regularização fundiária relacionados ao Bairro da Paz que possam auxiliar na pesquisa da estudante.

Acreditando na acolhida de nossa solicitação, antecipamos nossos agradecimentos e reiteramos votos de distinta consideração.

Atenciosamente,



Prof. Ms. Clélia Maria Vieira Dantas

Coordenadora do Colegiado do Curso de Bacharelado em Urbanismo

Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Tel: +55 (71) 99688-7708

Email: urbanismodcet1@uneb.br


ANEXO 1 DO TRAMITE 1

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
SAGRES ACADÊMICO
COMPROVANTE DE MATRÍCULA**

 Emissão: 24/03/2025 10:06
 Página: 1 de 1

Matrícula 071720263	Nome Mariana Côrtes Souza	Período 15º	Ingresso 2017/2	Período Letivo 2025/1
Curso Urbanismo	Turno Diurno	Depto/Campus DCET - CAMPUS I		

Código	Nome da Disciplina	Classe	Crédito	Carga Horária	Sala/Depto
UR0039	TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (TCC)	TCC	0	90	Não Definido
Total:			0	90	

Horário	SEG	TER	QUA	QUI	SEX	SAB
07:30 - 08:20			UR0039			
08:20 - 09:10			UR0039			
09:10 - 10:00			UR0039			
10:15 - 11:05			UR0039			
11:05 - 11:55			UR0039			
11:55 - 12:45			UR0039			

Este documento só é válido com carimbo e assinatura do(a) Coordenador(a) do Colegiado do Curso (Inst. Normativa Nº 02/07 – Artigo 5º)

Salvador, 24 de março de 2025

 Célia Maria Vieira Dantas
 Coordenador(a) de Colegiado

 CÉLIA MARIA VIEIRA DANTAS
 Portaria nº 511/2024 D.O.E 28/06/2024
 Coordenador do Colegiado do Curso de
 Bacharelado em Urbanismo
 Matrícula 74.003.345

Assinatura do aluno

 Assinatura Eletrônica:
 a9ff86f4b40c263df8e8acfc3403e41

Processo Nº 87950/2025



Unidade Destino: DHR - DIRETORIA DE
HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA/SEINFRA

CONTEÚDO DO TRAMITE 2

À

DHR

Prezado Diretor,

Encaminho os autos para conhecimento da solicitação em apreço.

Atenciosamente,

MARIA LUIZA SANTOS DE MENEZES

ASSESSOR DO SECRETARIO II

GABINETE DO SECRETÁRIO

Assinatura eletrônica: 02/06/2025 14:01:47

Processo Nº 87950/2025



Unidade Destino: GREF - GERÊNCIA DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA/SEINFRA

CONTEÚDO DO TRAMITE 3

À Geref,

Para conhecimento e regulares providências.

Cordialmente,

MARCOS IBRAHIM OLIVEIRA

DIRETOR GERAL

DIRETORIA DE HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Assinatura eletrônica: 02/06/2025 14:07:12

Apêndice B – Solicitação Lei de Acesso a Informação

08/07/2025, 22:01

Portal de Serviços



Buscar... 
Mariana C. 

[Ir para o portal](#)

[/ Minhas solicitações](#)

[← Detalhes da solicitação](#)

Informações

PROTOCOLO	STATUS
2025062803513718	ENCAMINHADO

Texto do pedido

Solicito andamento do processo eSalvador nº 87950/2025, no qual está atualmente na caixa de processos da GREF - Gerência de Regularização Fundiária da SEINFRA, com base na lei de acesso à informação. Conforme petição anexada aqui e no processo, solicito informações acerca do processo de regularização fundiária ocorrido no Bairro da Paz para a minha pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso do curso de Bacharelado em Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Mariana Côrtes Souza Telefone / Whatsapp: (71) 99361-9863 Email: marianacortes.urb@gmail.com

Anexo
[Petição Assinada - SEINFRA.pdf](#)

Histórico de pedidos

1	28/06/2025 às 13:31	OGM	Em Aberto	▼
2	30/06/2025 às 11:46	SEINFRA	Encaminhado	▲

Descrição

Prezados, Segue pedido de informação, baseado na LAI, para análise e providências. Ressaltamos que conforme a Lei Municipal n.º 8.460/2013 (regulamentada pelo Decreto n.º 24.806/2014), o órgão ou entidade pública deverá autorizar, ou conceder o acesso imediato à informação disponível no prazo de 20 (vinte) dias corridos, podendo ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente. Cordialmente, Ouvidoria Geral do Município

Avaliação indisponível









Mariana C. ▾

[Ir para o portal](#)

[/ Minhas solicitações](#)

← **Detalhes da solicitação**

Informações

PROTOCOLO	STATUS
2025062803513718	PRORROGADO

Texto do pedido

Solicito andamento do processo eSalvador nº 87950/2025, no qual está atualmente na caixa de processos da GEREF - Gerência de Regularização Fundiária da SEINFRA, com base na lei de acesso à informação. Conforme petição anexada aqui e no processo, solicito informações acerca do processo de regularização fundiária ocorrido no Bairro da Paz para a minha pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso do curso de Bacharelado em Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Mariana Côrtes Souza Telefone / Whatsapp: (71) 99361-9863 Email: marianacortes.urb@gmail.com

Anexo

[Petição Assinada - SEINFRA.pdf](#)

Histórico de pedidos

1	28/06/2025 às 13:31	OGM	Em Aberto	▾
2	30/06/2025 às 11:46	SEINFRA	Encaminhado	▾
3	17/07/2025 às 15:38	SEINFRA	Prorrogado	▴

Descrição

Prezado, Conforme Lei Municipal n.º 8.460/2013(regulamentada pelo Decreto n.º 24.806/2014), esse protocolo teve o prazo estendido em mais 10 dias. Cordialmente, Ouvidoria Setorial SEINFRA.

Avaliação indisponível



Apêndice C – Termo de Consentimento para Entrevista



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA PARTICIPAÇÃO EM ENTREVISTA

Título do Trabalho: Regularização Fundiária Urbana em Salvador – BA: O caso do Bairro da Paz

Pesquisador(a): Mariana Côrtes Souza

Curso: Bacharelado em Urbanismo – Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Orientador(a): Profª Dra. Thais de Miranda Rebouças

Você está sendo convidado a participar de uma entrevista que faz parte da pesquisa acadêmica mencionada acima. Esta pesquisa tem como objetivo investigar o processo de regularização fundiária urbana (REURB) no Bairro da Paz na cidade de Salvador, partindo da sua experiência mais recente, com aplicação da REURB nos moldes da legislação federal nº 13.465/2017 e decreto municipal nº 74/2020.

A entrevista terá duração aproximada de 30 minutos e será realizada de forma por ligação de telefone, com perguntas abertas sobre o tema da pesquisa. Sua participação é voluntária, e você poderá se recusar a responder qualquer pergunta, bem como encerrar sua participação a qualquer momento, sem nenhum prejuízo.

As informações fornecidas serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos e poderão ser citadas na pesquisa, resguardando sempre sua identidade, salvo se você optar por ser identificado. A confidencialidade e o anonimato serão garantidos, conforme sua escolha abaixo.

Declaração do participante:

- () Autorizo o uso das informações fornecidas, com preservação da minha identidade (anonimato).
 (X) Autorizo o uso das informações fornecidas e aceito ser identificado(a) na pesquisa.
 () Não autorizo o uso de gravações (caso utilizadas).
 (X) Autorizo a gravação da entrevista para fins de transcrição e análise, com uso exclusivo da equipe de pesquisa.

Declaro que fui devidamente informado sobre os objetivos da pesquisa e que aceito participar da entrevista de forma voluntária.

Nome do participante: Paulo de Almeida da Silva Filho

Assinatura: _____

Data: 16 de Julho de 2025

Assinatura do pesquisador(a): _____

ANEXOS

Anexo A – Manchete Jornal Correios de 2023

8

Correio
Salvador, segunda-feira, 18 de setembro 2023

BAHIA

Prefeitura entrega 883 títulos de propriedade

BAIRRO DA PAZ A Prefeitura de Salvador entregou, no sábado, 883 títulos de propriedade a moradores do Bairro da Paz. A iniciativa, que beneficia famílias que residem ou desenvolvem atividades comerciais no local, foi possível graças ao Casa Legal, programa de regularização fundiária desenvolvido através da Secretaria de Infraestrutura e Obras Públicas (Seinfra).

O benefício foi concedido aos moradores que receberam anteriormente o título de posse na antiga formatação do programa Casa Legal. Na solenidade de entrega do documento aos moradores, o prefeito Bruno Reis lembrou como a comunidade vivia insegura sobre a posse dos imóveis e reforçou o empenho da prefeitura em legitimar os direitos das famílias. Para conceder os direitos, a gestão muni-



cipal realizou um trabalho junto ao Cartório de Registro de Imóveis para conversão dos títulos de posse em títulos de propriedade.

“Com a mudança na lei, agora podemos dar a propriedade definitiva dos imóveis residenciais e também co-

merciais. É isso que vai permitir sepultar definitivamente a dúvida sobre a segurança de todos. Com isso, a gente organiza o passado e segue olhando para o futuro trabalhando em outras áreas onde as pessoas receberam o título no formato antigo”, detalhou.

O prefeito Bruno Reis destacou a importância de conferir a propriedade definitiva no bairro

Fonte: <http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/phl82/pdf/Hemeroteca/recorte2823c.pdf>

O Casa Legal mudou e está aqui no seu núcleo.

1ª ETAPA:
Planejamento com a equipe do programa Casa Legal e morador do núcleo.

2ª ETAPA:
A Prefeitura realiza a selagem e o cadastro dos moradores do núcleo.

3ª ETAPA:
Os cadastradores solicitam os documentos necessários aos moradores.

4ª ETAPA:
O processo é analisado pela SEINFRA/CRF, Secretaria da Fazenda (Sefaz), Secretária de Desenvolvimento Urbano (Sedur) e Comissão da REURB.

5ª ETAPA:
Aprovação do Projeto de REURB pela SEDUR.

6ª ETAPA:
Entrega da Escritura de Propriedade registrada pelo Cartório de Imóveis aos moradores do núcleo.

CASA LEGAL
SUA CASA EM SEU NOME.

SALVADOR
PREFEITURA

Secretaria de Infraestrutura e Obras Públicas

CASA LEGAL
SUA CASA EM SEU NOME.

www.seinfra.salvador.ba.gov.br @seinfra.salvador

Edifício Roosevelt na Rua da Bélgica, nº 2 - Comércio

SALVADOR
PREFEITURA

Secretaria de Infraestrutura e Obras Públicas

CASA LEGAL
SUA CASA EM SEU NOME.

www.seinfra.salvador.ba.gov.br @seinfra.salvador

Edifício Roosevelt na Rua da Bélgica, nº 2 - Comércio

O Casa Legal é um programa que foi criado pela Prefeitura de Salvador em 2013 para regularizar a situação das pessoas que têm casa em áreas do Município. Com a nova formatação da regularização fundiária, determinada pela Lei Federal nº 13.465 de 2017, você agora recebe o seu Registro de Propriedade definitivo, com tudo registrado no cartório e o melhor: sem precisar pagar nada. A Prefeitura vai até você: receba o cadastrador do Casa Legal na sua comunidade e regularize a sua casa. É mais segurança pra você e sua família!



Veja o que você precisa para ser beneficiado:

- A unidade imobiliária urbana deve ser integrante de núcleo urbano informal consolidado comprovadamente existente em 22 de dezembro de 2016;
 - O beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;
 - O beneficiário não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto;
 - O núcleo urbano informal deve ser constituído predominantemente por população de baixa renda (renda familiar de até 5 salários mínimos).
- O Casa Legal promove o acesso legal à posse do uso da terra, por meio do Registro de Propriedade, assegurando o direito à moradia e o exercício da cidadania aos seus ocupantes. A Lei nº 13.465/2017, a Lei da REURB e a Lei Municipal nº 074/2020 autorizam a Legitimação Fundiária.

Se ligue!

O Casa Legal é totalmente gratuito, inclusive a emissão da Escritura de Propriedade no Cartório de Imóveis de Salvador.

O Casa Legal não tem nenhuma relação com a cobrança de IPTU.

Como fazer para receber a sua escritura:

Para o seu imóvel ser incluído no Casa Legal, basta esperar o contato de um cadastrador identificado da Prefeitura quando ele estiver no seu núcleo urbano informal.

Documentos que você precisa apresentar:

- Carteira de Identidade;
- CPF;
- Contrato Particular de Compromisso de Compra e Venda (se houver);
- Recibo de pagamento de IPTU (se houver);
- Comprovante de residência (luz/água);
- Comprovante de renda (se houver).

Se você for casado, apresente também:

- Carteira de Identidade do cônjuge;
- CPF do cônjuge;
- Certidão de Casamento.

Se for viúvo, apresente também:

- Certidão de Casamento;
- Atestado de Óbito.

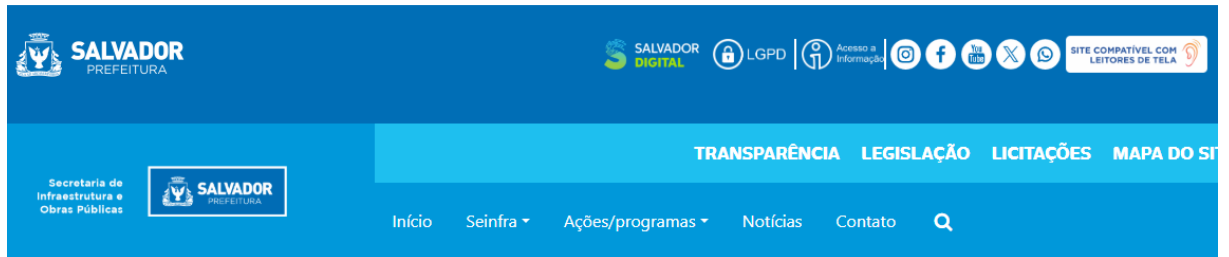
Se for separado judicialmente, apresente também:

- Certidão de Casamento com averbação;
- Carta de Sentença (partilha de bens).

O que você deve fazer após receber a Escritura de Propriedade:

Este primeiro registro também é gratuito. Você receberá em suas mãos a Escritura de Propriedade registrada pelo Cartório de Imóveis.

Anexo C – Manchete Site da SEINFRA de 2024



[Home](#) → [Notícias](#) → Prefeitura entrega mais de 600 títulos de propriedade ao Bairro da Paz pelo programa Casa Legal

Prefeitura entrega mais de 600 títulos de propriedade ao Bairro da Paz pelo programa Casa Legal

Publicado em: 07/06/24

A Prefeitura de Salvador entregou 610 títulos de propriedade para moradores do Bairro da Paz através do programa Casa Legal, criado para regularizar a situação de imóveis situados em áreas do município. A concessão das escrituras foi feita pelo prefeito Bruno Reis e pelo secretário municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (Seinfra), Francisco Torreão, nesta sexta-feira (7), durante evento no Campo do Areal, na Rua da Gratidão.

Com o Casa Legal, a gestão municipal garante que as famílias tenham segurança jurídica. Isso porque o beneficiário recebe o título de

Fonte: <https://seinfra.salvador.ba.gov.br/prefeitura-entrega-mais-de-600-titulos-de-propriedade-ao-bairro-da-paz-pelo-programa-casa-legal/>

24h

BAHIA

4

Correio
Salvador, terça-feira, 10 de junho 2025

CASA LEGAL. A Prefeitura de Salvador entregou 2.265 títulos de propriedade por meio do programa Casa Legal, voltado à regularização fundiária em áreas urbanas da capital baiana. O ato ocorreu ontem (9), no Edifício Civil Tower, no Costa Azul, com as presenças do prefeito Bruno Reis, do coordenador-geral de Justiça da Bahia, desembargador Roberto Maynard Frank, além de moradores dos bairros beneficiados.

Nesta etapa, foram contemplados o Bairro da Paz, que concentrou o maior número de títulos, com 883 imóveis regularizados, seguido pelo Complexo do Nordeste de Amaralina, com 716 títulos somados. Complementam a lista: Nova Brasília de Itapuã (327 títulos), Itapuã (282) e a região do Km 17 (57 títulos).

Durante a cerimônia, o prefeito destacou o impacto social e econômico da regularização fundiária nas comunidades de Salvador. "O que estamos fazendo aqui hoje é dando a esses moradores o título de propriedade da casa. É a certeza definitiva de que, independente de quem seja o prefeito amanhã, ninguém jamais vai tirá-los do lugar de onde eles moram. Quem quiser, agora,



Prefeitura faz entrega de títulos de propriedade em Salvador

Prefeitura entrega 2,2 mil títulos de propriedade

fazer uma reforma na casa, por exemplo, poderá conseguir um crédito bancário para fazer esse investimento", disse Bruno Reis.

De acordo com a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (Seinfra), responsável por desen-

volver o Casa Legal na capital baiana, mais de 8 mil imóveis na região do Novo Mané Dendê (Subúrbio), Nova Constituinte e Pau da Lima devem ter o processo de regularização iniciado ainda no segundo semestre de 2025.

Praia na capital é eleita a melhor das Américas em ranking de 2025

EM ALTA. A praia de Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe, na Ilha dos Frades, em Salvador, foi eleita a melhor entre 200 praias avaliadas nas Américas e na Península Ibérica pelo Ranking das Melhores Praias 2025.

O levantamento foi realizado pelo Centro Internacional de Formação em Gestão e Certificação de Praias (CIF Playas) em parceria com a Rede Iberoamericana de Gestão e Certificação de Praias (Proplayas).

Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe superou destinos

como Varadero, Ensenachos e Piedra Moveda, em Cuba, e foi a única representante brasileira no top 10 do ranking geral. A praia também foi reconhecida como a melhor do Brasil, ficando à frente da Praia do Forte e da Praia do Estaleiro, ambas localizadas em Santa Catarina.

A praia já havia sido reconhecida internacionalmente por sua qualidade ambiental. Por vários anos, recebeu a certificação Bandeira Azul, concedida pela Foundation for Environmental Education (FEE).



Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe foi eleita entre 200 praias

Fonte: <http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/ph182/pdf/Hemeroteca/recorte3470c.pdf>