

O bairro do Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador

Adriana Nogueira Vieira Lima

Professora de Direito Urbanístico na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Pós-Doutora em Direito pela UnB. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia. É Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito, Territorialidade e Insurgência – UEFS e Conselheira de Estudos e Pesquisa (IBDU).

Fernanda Christina Silva Gonzalez

Bacharela em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Assessora Popular na Articulação dos Movimentos e Comunidades do Centro Antigo de Salvador. Associada do IBDU. Advogada.

Gilson Santiago Macedo Júnior

Mestrando em Direito pelo Centro Universitário FG (UniFG), com bolsa de pesquisa pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia. Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela UniAmérica. Foi Conselheiro Regional Nordeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (2020-2021). Advogado.

Liana Viveiros

Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Lugar Comum (UFBA) e coordena o Grupo de Pesquisa DCidade – Processos Urbanos e Direito à Cidade (UCSAL).

Resumo: Este artigo apresenta uma análise das repercussões jurídicas da Ação de Reintegração de Posse movida pelo município de Salvador em desfavor de famílias moradoras em território demarcado como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) para viabilização de contrato firmado entre o município e o Consórcio Nova Lapa Empreendimentos SPE S/A. A problemática constitucional, fundiária e do controle do uso e ocupação do solo urbano é analisada a partir do arcabouço legal vigente e da jurisprudência dos tribunais. Nesse percurso, foi dado destaque à ZEIS como instrumento de política urbana concebido entre um conjunto de princípios e diretrizes voltados ao cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade e da cidade.

Palavras-chave: Plano Diretor. Política urbana. Reintegração de posse. Salvador. ZEIS.

Sumário: 1 Introdução – 2 Contorno jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social – 3 O regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor de Salvador – Considerações finais – Referências

1 Introdução

Em 04 de dezembro de 2017, o município de Salvador ajuizou ação de reintegração de posse, tombada sob o nº 0575098-23.2017.8.05.0001, em face dos moradores da rua Monsenhor Rubens Mesquita e da rua Futuro do Tororó, bairro do Tororó, capital baiana, sustentando ser legítimo proprietário da área em questão e que essa área teria sido ocupada irregularmente, com construção de moradias.

A área foi concedida pelo município de Salvador à Nova Lapa Empreendimentos SPE S/A para a consecução, por meio do Contrato de Concessão nº 001/2015, das obras de requalificação da Estação da Lapa (Estação de Transbordo Clériston Andrade). A área reivindicada, contudo, foi considerada pelo Plano Diretor do Município de Salvador como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) tipo 1, direcionando-a para propositura de regularização fundiária e produção de habitação de interesse social ou habitação de mercado popular.

Este artigo, que se baseia em nota técnica elaborada pelos associados do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico para subsidiar a Defensoria Pública do Estado da Bahia na contestação da ação, discute o regime jurídico das ZEIS em Salvador, tendo como objeto específico as repercussões jurídicas da ação de reintegração de posse movida pelo município de Salvador em desfavor das famílias moradoras do Tororó para efetivar a concessão de direito real de uso da área de ZEIS, a fim de viabilizar o Contrato de Concessão nº 01/2015. Entende-se que a questão envolve uma complexa problemática constitucional, fundiária, do controle do uso e ocupação do solo urbano, portanto administrativa, jurídica e urbanística, considerando a reintegração de posse, em área compreendida como ZEIS, pretendida pelo ente municipal, conforme arcabouço legal e jurisprudencial exposto a seguir.

2 Contorno jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social

A partir da Constituição da República de 1988 e da promulgação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, foi introduzido na ordem jurídica brasileira um conjunto de princípios, diretrizes gerais e instrumentos orientadores para o cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade e da cidade. Por essa disposição jurídica, coube aos municípios, com base nos arts. 30, 182 e 183 da Constituição da República, executar a política de desenvolvimento urbano visando garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

§ 2º A *propriedade urbana* cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no *plano diretor*.¹ (Grifos nossos)

Como se vê, a função social da propriedade e da cidade passou a constituir a base estruturante dessa política, cabendo ao Plano Diretor articular e estabelecer critérios para aplicação dos instrumentos urbanísticos de política urbana trazidos pelo art. 4º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Dentre os instrumentos previstos, orientados pelo direito à cidade sustentável, à terra urbana e moradia, destacam-se as Zonas Especiais de Interesse Social:

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

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia [...]

[...]

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

[...]

V – institutos jurídicos e políticos:

[...]

f) instituição de zonas especiais de interesse social;²

Na classificação dada por José Afonso da Silva, ZEIS “[...] são as [áreas] que, por suas características próprias ou por exigências de planos, projetos ou programas específicos, requeiram tratamento peculiar para sua urbanificação”.³

No campo das normas regulamentares, a Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), elaborada para orientar o processo de elaboração dos Planos Diretores, recomenda, em seu art. 5º, que as zonas especiais sejam previstas nos Planos Diretores e aponta os seus objetivos:

Art. 5º A instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá:

[...]

¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

² BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. 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: 21 maio 2021.

³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 358.

- IV - demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária;
- V - definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber;
- VI - definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas;⁴

O regime jurídico das ZEIS, delineado na legislação pátria, evidencia que se trata de uma categoria específica de zoneamento, tendo como objetivo principal demarcar áreas nas cidades para serem destinadas ao exercício do direito à moradia pela população de baixa renda. Portanto, a divisão do território deve abranger, de um lado, o macrozoneamento e, de outro, o zoneamento específico que a ele se sobrepõe, no qual serão instituídas normas e índices específicos. Nesse sentido, “[...] a ZEIS significa uma categoria específica de zoneamento, permitindo a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária de áreas ocupadas em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo”.⁵

Assim, a instituição das ZEIS, por meio de lei, possibilita que sejam *legalmente reconhecidas* as áreas ocupadas por população de baixa renda ou aquelas que venham a ser destinadas para a implantação de projetos de habitação de interesse social, com a finalidade de atenderem à função social da propriedade e às funções sociais da cidade. A ideia de zoneamento que se busca é aquela que viabiliza políticas públicas guiadas por uma inversão de prioridade de investimentos:

Ao serem as favelas decretadas como ZEIS, deve-se articular isso com um tratamento urbanístico particularizado, que corresponda à especificidade jurídica e material das áreas de ocupação: concretamente, parâmetros urbanísticos e diversas exigências devem ser ajustados de maneira a facilitar, e não a dificultar a regularização fundiária, sem que se perca de vista o necessário para se garantir bem-estar aos moradores. Em sendo isso atendido, as ZEIS assomam, em si mesmas, como um poderoso instrumento de planejamento.⁶

Como se vê, as ZEIS constituem um instrumento operativo, o que significa dizer, seguindo o pensamento de José Afonso da Silva, que o zoneamento expressa

⁴ BRASIL. Conselho das Cidades. *Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005*. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao34.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁵ SAULE JUNIOR, Nelson; LIMA, Adriana Nogueira Vieira; ALMEIDA, Guadalupe M. J. Adib de. As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, n. 30, ano 5, Belo Horizonte: Editora Fórum, nov./dez. 2006, p. 3.763.

⁶ SOUZA, Marcelo. *Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. São Paulo: Bertran, 2002. p. 263.

a “*manifestação concreta do planejamento urbanístico*, consistindo no conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-os ao princípio da função social da propriedade”⁷ (grifos nossos).

Ao demarcar um território da cidade como ZEIS, por meio da lei municipal que institui o Plano Diretor ou lei municipal específica, o município opta por restringir a propriedade, quer seja ela pública ou privada, para *promover a sua vinculação ao uso específico de moradia para a população de baixa renda*. Configura uma decisão, portanto, de atrelar essa finalidade ao território, implicando-se, com isso, na promoção do bem-estar aos moradores, ao que José Afonso da Silva denominou de *urbanificação*.

A demarcação estabelecendo o limite da área e sua caracterização como ZEIS é uma manifestação concreta e autolimitadora para o município que a institui. Qualquer outra destinação que não obedeça a essa finalidade configura-se como *uso não conforme*, violador dos princípios da ordem urbanística. Projetos urbanísticos que requerem a formalização dos processos de licenciamento urbanístico e ambiental só podem ter a aprovação dos órgãos competentes se atenderem ao estabelecido na legislação urbanística, em especial os usos e atividades permitidos para a zona em questão.

3 O regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor de Salvador

O atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador (PDDU) foi instituído pela Lei Municipal nº 9.069/2016, reiterando no seu art. 1º a sua vinculação e fundamento nas normas insertas na Constituição da República, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Orgânica do Município de Salvador e na Lei Federal nº 10.257/2001. É o principal instrumento da política urbana do município de Salvador, e suas disposições, pelo princípio da legalidade, condicionam o exercício da atividade administrativa, obrigando a população e os gestores públicos municipais:

Art. 5º O PDDU é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo os seus objetivos, diretrizes, ações estratégicas e prioridades serem observados e respeitados na:

[...] IV - elaboração de planos, de projetos integrantes de políticas de natureza urbanística e ambiental e nas demais normas complementares.⁸

⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 243.

⁸ 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. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

No intuito de conferir operacionalidade aos princípios da Política Urbana do Município de Salvador, o PDDU de Salvador, desde 2008 e renovado em 2016, define as ZEIS como um dos seus principais instrumentos da política de desenvolvimento urbano, da regularização fundiária e da habitação de interesse social do município a curto médio e longo prazo, conceituando a ZEIS como:

Zonas destinadas à implementação de programas de regularização fundiária e urbanística, produção, *manutenção ou qualificação de Habitação de Interesse Social (HIS)* e Habitação de Mercado Popular (HMP).⁹

A partir da conceituação, o atual PDDU, estabelece, no seu art. 68, a classificação das ZEIS: “I - ZEIS-1: assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares; [...]”.¹⁰

A disciplina conferida pelo PDDU às ZEIS não está restrita à definição conceitual. Assim, o PDDU, em seu art. 166, informa a destinação e finalidade das ZEIS a partir das suas categorias. A ZEIS 1, categoria da área onde estão as habitações ameaçadas pelo processo em análise, é tratada segundo disposição a seguir:

Art. 166. As ZEIS são destinadas à regularização fundiária - urbanística e jurídico-legal - e à produção, manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), atendendo às diretrizes estabelecidas no Capítulo III do Título VI desta Lei, sendo classificadas em:

I - ZEIS-1: correspondente aos assentamentos precários - favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares - 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*, [...].¹¹ (Grifos nossos)

Configura-se, em seguida, o teor dos dispositivos abaixo, reforçando os objetivos das ZEIS para fins do exercício do direito à moradia. O art. 167 reza que:

Art. 167 As ZEIS têm como objetivos:

I - promover a regularização fundiária sustentável, levando em consideração as dimensões patrimonial, urbanística e ambiental, dando

⁹ 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. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁰ 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. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹¹ 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. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

segurança jurídica da posse da terra e da edificação aos moradores de áreas demarcadas;

II - assegurar as condições de habitabilidade e integrar os assentamentos precários ao conjunto da cidade;

III - incentivar a utilização de imóveis não utilizados e subutilizados para programas habitacionais de interesse social;

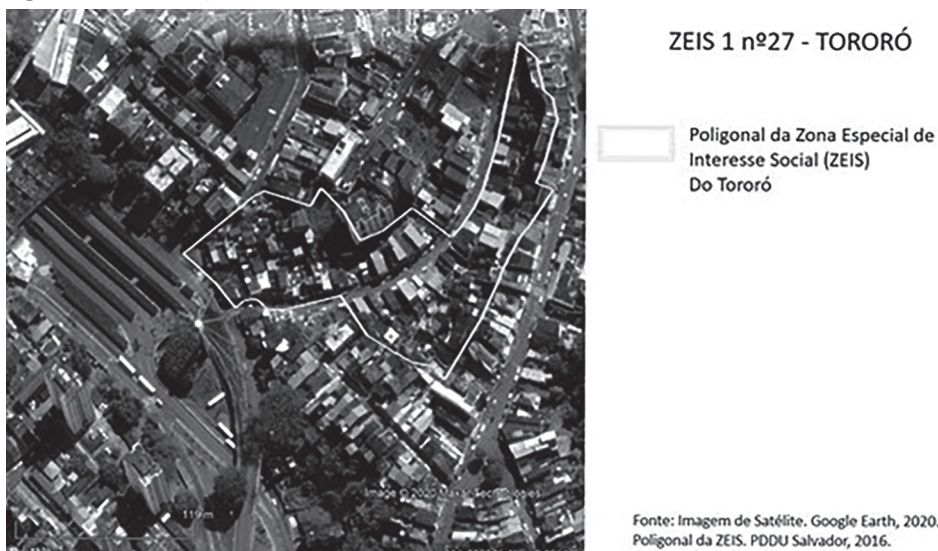
IV - permitir a participação e controle social na gestão desses espaços urbanos;

V - promover o respeito às áreas de proteção cultural e ambiental;

VI - flexibilizar os parâmetros urbanísticos com vistas à regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – dos assentamentos precários, cortiços e conjuntos habitacionais.¹²

A partir dessa classificação, o Mapa 03 do Anexo 03 do PDDU enquadra a comunidade do Tororó como ZEIS 1, demarcando o seu perímetro, caracterizando a decisão e estabelecendo a obrigatoriedade do município de promover a regularização fundiária. A Lei Municipal nº 9.069/2016 não é dotada de abstração e generalidade, é uma lei de efeitos concretos e de comandos nitidamente estabelecidos que devem ser seguidos pelo gestor público.

Figura 1 – Delimitação da ZEIS Tororó



Fonte: IAB-BA, Grupo de Pesquisa Lugar Comum e SINARQ, 2020.¹³

¹² 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. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹³ IAB; GRUPO DE PESQUISA LUGAR COMUM; SINARQ. *Nota Técnica nº 01/2020*. Salvador, 2020.

A análise do conjunto dos dispositivos que tratam das ZEIS no PDDU/2016 evidencia que se refere a um instrumento estruturante da política urbana, especificamente no que concerne à política de habitação de interesse social. Há um nítido e detalhado regime jurídico que se manifesta de forma concreta e operacional para consecução do direito à moradia, desenhando procedimentos, instrumentos e prazos. Apenas a título de exemplo, o art. 70, *caput* e parágrafo único:

Art. 70 Fica isento da incidência de taxas municipais o licenciamento de construção, reforma, ampliação e melhoria de edificação residencial unidomiciliar, localizada em ZEIS, desde que o interessado não tenha outro imóvel no Município.

Parágrafo único. *Serão regularizadas pelo Executivo, para fins urbanísticos, as edificações existentes nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), concluídas até a data de publicação desta Lei, observado o disposto no art. 59.*¹⁴ (Grifo nosso)

Evidencia-se a inércia do Poder Executivo em não efetivar a regularização fundiária dos imóveis localizados na ZEIS. Essa omissão não pode ser alegada em favor do próprio poder público para promover a remoção das famílias, ao contrário, por revelar tal iniciativa uma expressa contradição, deveria ao menos constranger o poder público pelo não cumprimento da sua responsabilidade na promoção da regularização fundiária. Nesse sentido, os dispositivos seguintes contidos no PDDU demonstram que está expresso o interesse público na promoção da regularização fundiária. Trata-se, como já assinalado, de norma que goza de imperatividade. O PDDU, em seu art. 71, traz, ainda, obrigação estabelecida ao poder público municipal no que concerne à regularização fundiária dos assentamentos precários:

Art. 71. O Executivo Municipal *deverá* promover a regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – dos assentamentos precários urbanizáveis, por meio dos seguintes instrumentos:

*I - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);*¹⁵ (Grifos nossos)

O reconhecimento da própria comunidade do Tororó como ZEIS importa na obrigação assumida pela municipalidade em envidar os esforços necessários para a efetivação da sua regularização fundiária, inclusive com a implantação da infraestrutura necessária. Se esse não fosse o objetivo, essa faixa do território não

¹⁴ 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. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁵ 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. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

teria sido assim definida pelo Plano Diretor. Vale registrar que o reconhecimento de comunidades como ZEIS deve atender requisitos técnicos que estão definidos na legislação urbanística.

Como se sabe, a margem da discricionariedade administrativa está restrita àquilo que não foi coberto pela legalidade. O PDDU, assim, ao instituir e demarcar uma superfície da cidade como ZEIS, estabelece que o Poder Executivo Municipal deve promover a regularização fundiária e garantir a permanência da população local, com mobilização prioritária de recursos para tanto. Convém reforçar esse entendimento com as palavras de Paulo Romeiro:

O zoneamento, a partir das ZEIS, não se restringe a definir limitações administrativas para determinadas áreas como fazia o zoneamento funcional tradicional, mas define o conteúdo da função social da propriedade, o qual obriga o Poder Público a implementar políticas públicas na medida em que territorializa o direito subjetivo à regularização fundiária, e permite o estabelecimento de um regime jurídico especial que parte dos dados da vida real para definição de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e edificações, o que permite a materialização de um novo tratamento dos assentamentos informais, antes simplesmente considerados ilegais ou irregulares.¹⁶ (Grifos nossos)

Portanto, evidencia-se que o PDDU traz todos os elementos constitutivos, de modo a vincular a destinação do território ocupado pela comunidade do Tororó à função de interesse social. Desse modo, a lei municipal não permite juízo de valor diverso por parte do administrador municipal, visto que o grau de liberalidade é delimitado pelos marcos legais. A instituição de ZEIS – no presente caso, identificada como ZEIS 1, nº 27, conforme mapa 03 – cria para o município a obrigação de proteção para fins de habitação de interesse social com vistas à regularização fundiária, não podendo o próprio município que instituiu a ZEIS questionar sua definição e pretender dar destino diverso ao território. Isso porque a destinação diversa fere, ainda, o objetivo expresso das ZEIS, definido no art. 167 do PDDU, de garantir “segurança jurídica da posse da terra e da edificação aos moradores de áreas demarcadas”.

A controvérsia, portanto, reside no enquadramento dado pelo município de Salvador nos autos da ação de reintegração de posse, que conflita com as definições jurídico-urbanísticas dadas pela Lei Municipal nº 9.069/2016, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador. Dos documentos disponíveis

¹⁶ ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de *et al.* (Org.). *Introdução crítica ao direito urbanístico*. O Direito Achado na Rua. v. 9. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 473-479.

relacionados ao PDDU e do cotejo das alegações trazidas ao Poder Judiciário, tem-se que a situação não pode ser tratada enquanto discussão possessória comum, posto que pretende o município de Salvador subverter o estabelecimento de área definida como ZEIS 1 no Plano Diretor para estabelecer “projeto de requalificação” avesso aos interesses e direitos dos moradores da ZEIS. Diz-se isso porque, independentemente de serem ou não as construções irregulares, o objetivo da ZEIS é, essencialmente, a proteção jurídica capaz de “integrar os assentamentos precários ao conjunto da cidade” (PDDU/2016). Ademais, a instituição da ZEIS 1 no Plano Diretor reconhece efetivamente que as ocupações e construções irregulares foram a forma que grande parte da população encontrou para garantir o seu direito à moradia, e essas construções merecem proteção jurídica.

Por tudo isso, tem-se nítido que, sendo a área considerada de interesse social pelo Plano Diretor, ao município recai o dever de assegurar a destinação da ZEIS “[...] à regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – e à produção, manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP)”, nos termos do art. 166 do PDDU.

No âmbito jurídico-institucional, a ZEIS tem se apresentado como um instrumento passível de ser acionado para a defesa da população residente nas disputas processuais contra remoções e despejos frente aos interesses de segmentos do capital imobiliário e outros agentes. O estabelecimento de ZEIS significa reconhecer a diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construir uma legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores. A formalização na legislação urbanística de uma porção do território municipal prioritária para a implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e produção de habitação de interesse social deve servir à reafirmação do dever do ente público competente de promover a segurança jurídica da posse da terra e da edificação aos moradores de áreas demarcadas, garantindo a permanência da população no território. É, portanto, claro instrumento limitador da propriedade, que deverá ser exercida em conformidade com os preceitos legais e constitucionais. Além de operar como direito/dever, a ZEIS é também garantia, vez que se dirige ao poder público enquanto enquadramento legal da propriedade urbana.

Sobre o confronto aparente entre a legislação urbanística e o direito de propriedade, colhe-se julgado de lavra do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em que se decidiu pela interpretação sistemática do ordenamento jurídico, declarando a admissibilidade, em sede de desapropriação, de questões relativas ao zoneamento especial de imóvel, servindo esse como óbice ao apossamento estatal, devido ao descumprimento das determinações contidas no Plano Diretor de São Paulo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO NA POSSE. Pretensão da expropriante de reformar a decisão que suspendeu a imissão na posse do imóvel. Suspensão determinada em razão da necessidade de cumprimento dos requisitos do art. 52 do Plano Diretor da Cidade de São Paulo. Ordenamento jurídico que deve ser analisado em sua totalidade, sendo necessário o cumprimento dos requisitos tanto do Decreto 3.365/41, quanto do Plano Diretor da Cidade, normas a serem interpretadas e aplicadas de forma conjunta e harmônica. Municipalidade que tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal. Área a ser desapropriada que pertence a ZEIS-3. Porções do Município destinadas à moradia digna para pessoas de baixa renda. Ausência, ainda, de urgência na imissão na posse, porque o agravante, até março de 2018, não havia apresentado, para a Prefeitura de São Paulo, o projeto de construção de hospital na área objeto da desapropriação. Decisão mantida. Recurso não provido.¹⁷

Em ação referente ao Processo nº 0114619-93.2007.8.26.0002, também em trâmite no Tribunal de Justiça de São Paulo – no qual foi determinada a reintegração da posse na área situada na avenida Belmira Marin, altura do nº 3000 –, a Defensoria Pública do Estado defendeu a rescisão da sentença sob o argumento de que o atual Plano Diretor e a Lei nº 16.402/16 tornaram a área em questão Zona Especial de Interesse Social 1, fato novo que obstaría retirada da população do imóvel, tendo em vista que tal enquadramento impõe ao ente público o dever de promover a regularização fundiária, urbanística e ambiental. Decidiu o 11º Grupo de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO RESCISÓRIA – Parte autora pretende rever a decisão que julgou procedente ação possessória transitada em julgado em 1º.3.2016 – Preenchimento dos requisitos do artigo 966, inciso VII, do CPC/15 - Alegação de que a área localizada na Avenida Belmira Marin, altura do nº 3.000, São Paulo – Capital, tornou-se ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) somente em 2016 – Hipótese dos autos em que há comprovação de que, na verdade, a Lei Municipal 16.050/2014 e a Lei nº 16.402/16 entrou em vigor em 22.3.2016 reconheceram fato urbano já existente ou consolidado, sem, contudo, constituir restrição nova, ou seja, a área não é ZEIS-1 em decorrência de direcionamento provocado pela lei, com efeitos constitutivos de uma situação urbanística e novas restrições dominiais, mas sim porque tal lei reconheceu que as comunidades já existiam de maneira consolidada no momento de sua edição, ou seja, a restrição do domínio era prévia, já existia antes

¹⁷ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Agravo de Instrumento 2068230-36.2018.8.26.0000*. Agravo de instrumento. Ação de desapropriação. Imissão na posse. 13ª Câmara de Direito Público. Relator: Des. Djalma Lofrano Filho. 03 de outubro de 2018. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=11852932&cdForo=0>. Acesso em: 21 maio 2021.

do novo regime jurídico - Notícia nos autos do início da ocupação desde os idos de 1974 - A lei municipal apenas reconheceu a comunidade já consolidada, e o interesse na sua regularização, daí tê-la classificada como ZEIS 1. Legitimidade da Douta e Nobre Defensoria Pública do Estado de São Paulo. AÇÃO RESCISÓRIA JULGADA PROCEDENTE.¹⁸

Há uma clareza quanto à destinação à moradia, não havendo qualquer margem a critérios de conveniência e oportunidade ou destinação diversa, visto que a norma não trouxe conceitos vagos ou indeterminados, mas, de forma cristalina, vinculou o território a uma finalidade de moradia de interesse social.

Portanto, além dos impeditivos estabelecidos no PDDU, relativos à destinação diversa do exercício ao direito à moradia em áreas de ZEIS, o art. 69 do PDDU, ao dispor sobre as exceções de usos permitidos, remete o assunto à LOUOS (Lei de Uso e Ocupação e Uso do Solo):

Art. 69. Fica o Executivo autorizado a conceder uma licença de funcionamento especial, *de caráter provisório, para as atividades de comércio e serviços existentes nas ZEIS*, na data da publicação desta Lei, desde que:

I - façam a inscrição no Cadastro Imobiliário do Município;

II - comprovem ligação regular de energia elétrica e de abastecimento de água, compatível com o uso informado;

III - sejam usos permitidos na ZEIS.

*Parágrafo único. As categorias de uso permitidas nas ZEIS serão definidas pela LOUOS.*¹⁹ (Grifos nossos)

A Lei Municipal nº 9.148/2016, que dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo, não permite a construção no terreno objeto da reintegração de posse, onde estão localizadas as famílias, do tipo de empreendimento que se coloca como objeto da concessão do contrato administrativo que vem lastreando o interesse público alegado, sendo hipótese de uso não conforme.

Evidenciado, desse modo, que o contrato de concessão administrativa tem como objeto um empreendimento com características inadequadas para a zona cogitada para a sua implementação e, como bem assinala José Afonso da Silva, “ninguém tem o direito de estabelecer uso desconforme em qualquer zona”²⁰ e,

¹⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Ação Rescisória 2160989-53.2017.8.26.0000*. 11ª Grupo de Direito Privado. Relator: Des. Roberto Mac Cracken. 13 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12214034&cdForo=0>. Acesso em: 21 maio 2021.

¹⁹ 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. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

²⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8ª ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 285.

independentemente do impeditivo legal devidamente caracterizado, o uso proposto configura afronta ao direito à moradia.

O município de Salvador alega que a área foi desafetada de seu patrimônio para fins de realização das obras de infraestrutura e de mobilidade urbana, caracterizando o interesse público pela área e que teve supedâneo na Lei nº 8.545/2014, regulamentada pelo Decreto nº 25.268, 2014, que autorizou a prefeitura a realizar contratos de concessão para a realização de obras no terminal Lapa e nas imediações, abrangendo a Concessão de Direito Real de Uso dos terrenos e a Concessão de Uso das construções.

Ao atentar para os projetos urbanísticos e arquitetônicos, elaborados a partir da concessão estabelecida com o Contrato de Concessão nº 01/2015, o Grupo de Pesquisa Lugar Comum, o Instituto dos Arquitetos – Departamento Bahia (IAB-BA) e o Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas do Estado da Bahia, em Nota Técnica nº 01/2020,²¹ expõem que a área objeto da reintegração de posse será destinada para viabilizar a implantação de empreendimento comercial pela empresa Nova Lapa Empreendimento SPE S/A, portanto destinação de finalidade diversa da estipulada pelo PDDU e LOUOS para as ZEIS.

Reputa-se de legalidade questionável a concessão, pelo município de Salvador, de área que o próprio município definiu como destinada à regularização fundiária e à moradia de interesse social, em observância ao princípio da legalidade e à vedação do comportamento contraditório. A instituição de ZEIS, pelo PDDU/2016, significou a assunção de responsabilidade, pelo ente municipal, de regularização fundiária, nos termos da normatividade urbanística.

Qualquer desvio da norma configura violação à ordem urbanística, passível, portanto, de controle judicial, uma vez que cabe ao Judiciário intervir sobre o ato administrativo que confronte a norma jurídica. Sendo assim, a não implementação de uma política habitacional e de regularização fundiária em área demarcada como ZEIS representa uma violação a interesses difusos e coletivos, com implicações tanto para as famílias diretamente envolvidas como para toda a coletividade, na medida em que os efeitos de uma remoção representam o contrário dos objetivos da política urbana e habitacional previstos no planejamento municipal, com possíveis efeitos na dinâmica da cidade como um todo.

Merece destaque, também, que o Contrato de Concessão nº 001/2015 foi firmado sem que houvesse qualquer tipo de consulta pública, garantindo a participação da população, especialmente das áreas diretamente afetadas, nos termos exigidos pelo art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001:

²¹ IAB; GRUPO DE PESQUISA LUGAR COMUM; SINARQ. *Nota Técnica nº 01/2020*. Salvador, 2020. Disponível em: <http://sinarqba.org/?p=841>. Acesso em: 20 maio 2021.

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

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.²² (Grifos nossos)

Essa omissão por parte do poder público viola, inclusive, as normas internacionais e orientações da Relatoria Internacional da Organização das Nações Unidas, que determina que o poder público, antes de contratar projetos de intervenção que envolvam remoções, deve garantir a ampla participação das comunidades atingidas e o amplo acesso à informação. Esta vem sendo a posição da doutrina pátria majoritária:

A diretriz constante do inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade re-trata um modo renovado de tomada de decisões que afetam parcelas significativas da coletividade ou toda a coletividade. *A chamada gestão democrática leva o governante a ouvir a população, a conhecer suas aspirações, para as políticas e decisões não sejam imperiais e re-tratem as necessidades coletivas.* Não se pode mais supor que somente pelos votos recebidos o governante adquira, de modo automático, a capacidade de conhecer o que a população aspira nesta ou naquela questão.²³ (Grifos nossos)

Conclui-se que não há interesse público que possa respaldar a remoção de famílias das suas residências, de uma área definida por lei para habitação de interesse social, para viabilizar a implantação da construção de um empreendimento comercial, em desconformidade com a legislação urbanística. No caso em tela, o objeto do contrato de concessão enquadra-se na categoria de uso não conforme, portanto não passível de ser construído.

Resta evidenciado que o contrato objeto do ato administrativo se mostra lesivo ao interesse público, portanto não pode servir como respaldo para lastrear a alegação para remover as famílias. A remoção das famílias em caráter liminar não pode ser remédio para cessar o alegado prejuízo público causado por um ato administrativo que pretende se consolidar ao arrepio do princípio da legalidade,

²² BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. 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_2001/10257.htm. Acesso em: 21 maio 2021.

²³ MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Orgs.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001*. 2. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 27-28.

muito menos objeto do deferimento de uma liminar que, se cumprida, causará danos de difícil reversão, contrariando o requisito de conversibilidade imposto pelo Código de Processo Civil.

Considerações finais

As Zonas Especiais de Interesse Social constituem um dos principais instrumentos de política urbana voltados para a produção de programas habitacionais e de regularização fundiária. Nelas, o componente essencial é a garantia do direito humano fundamental à moradia, impondo ao poder público a integração dessas áreas ao que se compreende, correntemente, como *cidade legal*, isto é, dotada de infraestrutura e das condições de urbanidade adequadas, sendo ferramenta própria de regularização. As ZEIS são um instrumento que deve indicar prioridades de atuação da política habitacional para garantir o acesso à terra e moradia digna para a população, começando pelas comunidades mais vulnerabilizadas ou distantes desse direito. Assim, é imprescindível observar que o ordenamento das funções sociais da propriedade e da cidade significa estabelecer políticas públicas com base no princípio da legalidade, guiadas pelo Plano Diretor, pela Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo, pelo Estatuto da Cidade e pela Constituição da República.

Reputa-se incabível a reintegração de posse em área considerada pelo Plano Diretor como ZEIS, vez que rompe com os objetivos de proteção e promoção da regularização fundiária e garantia de habitação de interesse social. A solução jurisdicional adequada ao caso consignado, área definida pelo PDDU como ZEIS-1, é a regularização fundiária urbana, de interesse social (Reurb-S), nos termos da Lei nº 13.465/2017, da área correspondente à ZEIS Tororó, para a implementação de habitação de interesse social, conforme determina a Lei Municipal nº 9.096/2016.

Incabível, ainda, o manejo de ação possessória em área definida como ZEIS, uma vez que – com o estabelecimento do interesse social – se perde o sentido de discutir a posse injusta ou não do bem público. Isso porque, ainda que o objeto seja área pública, deverá ser regularizado em função do interesse social. Além disso, não se vislumbram os requisitos autorizadores à concessão de medida liminar. Perfeitamente compatíveis, portanto, a regularização fundiária de interesse social – que poderá ser requerida pela Defensoria Pública, em se tratando de hipossuficiente – e o Zoneamento Especial de Interesse Social.

Necessário assentar que a remoção forçada ou compelida das famílias em situação de vulnerabilidade em área delimitada como ZEIS viola a legislação urbanística,²⁴ notadamente a Lei Municipal nº 9.069/2016, o Plano Diretor de

²⁴ É importante destacar, ainda, que, no contexto pandêmico, a decisão judicial pode ser considerada como *posição negativa*, “[...] que sobrepõe a propriedade ao direito à moradia, mesmo no cenário de pandemia,

Desenvolvimento Urbano de Salvador. Acrescenta-se, ainda, que a situação é agravada pelo fato de que a remoção das famílias não está subordinada a interesse social e público. Ao contrário, o interesse social legítimo inclina-se para a proteção e regularização da área questionada.

Dessa forma, conclui-se que a pretensão do município do Salvador viola ordem jurídico-urbanística, afrontando os princípios constitucionais da legalidade, da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade, bem como infringe – a nível infraconstitucional – o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 9.069/2016) e a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador (Lei nº 9.148/2016).

The Tororó neighborhood in dispute: legal regime of the special social interest zones and attempted removals in Salvador

Abstract: This article presents an analysis of the legal repercussions of the repossession suit filed by the Municipality of Salvador against families living in territory demarcated as a Special Social Interest Zone (ZEIS) to make a contract between the municipality and the Nova Lapa Empreendimentos SPE S/A Consortium feasible. The constitutional, land tenure, and urban land use and occupation control issues are analyzed based on the legal framework in force and the jurisprudence of the courts. In this path, the ZEIS was highlighted as an urban policy instrument conceived among a set of principles and guidelines aimed at fulfilling the constitutional principle of the social function of property and the city.

Keywords: Master Plan. Urban policy. Repossession suit. Salvador, Bahia. ZEIS.

Referências

BRASIL. Conselho das Cidades. *Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005*. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao34.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. 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_2001/110257.htm. Acesso em: 21 maio 2021.

IAB; GRUPO DE PESQUISA LUGAR COMUM; SINARQ. *Nota Técnica nº 01/2020*. Salvador, 2020. Disponível em: <http://sinarqba.org/?p=841>. Acesso em: 20 maio 2021.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Orgs.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001*. 2. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 111-128, jan./jun. 2020.

seja permitindo a execução de mandados de despejo/reintegração de posse imediatamente ou fixando prazos curtos para a desocupação voluntária. Trata-se de posicionamento que implica situações de despejo/remoção no curso da pandemia, impossibilitando medidas de isolamento social aos atingidos". RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 112, jan./jun. 2020.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de *et al.* (Org.). *Introdução crítica ao direito urbanístico*. O Direito Achado na Rua. v. 9. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 473-479.

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. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Ação Rescisória 2160989-53.2017.8.26.0000*. 11º Grupo de Direito Privado. Relator: Des. Roberto Mac Cracken. 13 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12214034&cdForo=0>. Acesso em: 21 maio 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Agravo de Instrumento 2068230-36.2018.8.26.0000*. Agravo de instrumento. Ação de desapropriação. Imissão na posse. 13ª Câmara de Direito Público. Relator: Des. Djalma Lofrano Filho. 03 de outubro de 2018. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=11852932&cdForo=0>. Acesso em: 21 maio 2021.

SAULE JUNIOR, Nelson; LIMA, Adriana Nogueira Vieira; ALMEIDA, Guadalupe M. J. Adib de. As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, n. 30, ano 5, Belo Horizonte: Editora Fórum, nov./dez. 2006. p. 3.762-3.773.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOUZA, Marcelo. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. São Paulo: Bertrand, 2002.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; VIVEIROS, Liana. O bairro do 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, ano 7, n. 12, p. 233-249, jan./jun. 2021.
