



**Fundação Educacional do Município de Assis
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis
Campus "José Santilli Sobrinho"**

ALINE DE SOUZA PINTO

**A BUROCRACIA NA CONCESSÃO E APROVAÇÃO DO LOTEAMENTO
URBANO**

Assis/SP

2016



Fundação Educacional do Município de Assis
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis
Campus "José Santilli Sobrinho"

ALINE DE SOUZA PINTO

**A BUROCRACIA NA CONCESSÃO E APROVAÇÃO DO LOTEAMENTO
URBANO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis -IMESA e a Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA, como requisito parcial à obtenção do Certificado de Conclusão.

Orientanda: Aline de Souza Pinto.

Orientador: Professor Mestre Leonardo de Gênova.

Assis/SP

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

P659b PINTO, Aline de Souza.

A burocracia na concessão e aprovação do loteamento urbano / Aline de Souza Pinto.

Fundação Educacional do Município de Assis - FEMA - Assis, 2016.

48 páginas.

Orientador: Leonardo de Gênova.

Trabalho de Conclusão de Curso – Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis –

IMESA.

1. Compra, 2. Venda, 3. Contratos-comerciais.

CDD: 342.2513

Biblioteca da FEMA.

A BUROCRACIA NA CONCESSÃO E APROVAÇÃO DO LOTEAMENTO URBANO

ALINE DE SOUZA PINTO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis, como requisito do Curso de Graduação analisado pela seguinte comissão examinadora:

Orientador: Me. Leonardo de Gênova

Analisador (a): _____

Assis/SP

2016

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, em especial ao meu amor José Claudio Zanetti, que me apoiou e não mediu esforços nos momentos difíceis desta trajetória.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à Deus que está sempre ao meu lado me proporcionando tudo que tens preparado a mim, por me fazer não desistir dos meus sonhos.

Vão os meus sinceros agradecimentos para o meu pai, que hoje não se encontra mais entre nós, porém desde criança sempre acreditou e apostou que eu chegaria a tal momento, pois sonhou sempre com o meu diploma que a ele vou me dedicar.

A minha querida mãe, que sempre incentivou a batalhar para conquistar todos esses objetivos.

Ao meu amor José Cláudio Zanetti, que sempre esteve confiante nessa caminhada fazendo sempre o possível para me ajudar a conquistar os meus objetivos e não mediu esforços para a realização desta sonhada etapa de minha vida. Minha gratidão é tamanha, pois ele fez com que iniciasse essa fase da minha vida e continua caminhando junto comigo nessa jornada.

Ao meu orientador Leonardo de Gênova, do qual estive me auxiliando e colaborando para que o meu trabalho fosse concretizado, me incentivando sempre.

A minha amiga Gizelle, que parecemos que somos irmãs, estamos na mesma jornada, mas o diferencial é que estamos nos ajudando sempre, com palavras de motivações, superações e confiança. Acredito que nós duas alcançaremos o topo da nossa profissão, pois iremos juntas batalhar para isso.

Ao meu amigo Evaldo Moreira que com sua experiência contribuiu através de esclarecimentos no setor imobiliário, tratando-se especificamente dos loteamentos urbanos.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso faz uma abordagem de todos os procedimentos para que se realize o projeto de loteamento urbano, a burocracia que se tem na concessão e aprovação do loteamento urbano, trazendo conceitos e tendo como base, principalmente a lei federal 6.766/1979 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Faz uma análise das características, da formação, dos requisitos, da elaboração do loteamento, os projetos em relação aos órgãos municipais, demonstrando a importância da atuação do Município sendo responsável pelo loteamento em todos os procedimentos burocráticos, estudando uma possibilidade do próprio Município realizar todas as fases sem que haja o dever de encaminhar ao GRUPROHAB, reduzindo o custo e tempo perdido. Trata sobre questões do excesso de burocracia que se tem na aprovação do loteamento, incluindo o licenciamento, registro e venda.

Palavras-chaves: Burocracia; Loteamento do solo urbano.

ABSTRACT

This course conclusion work is an approach to all procedures to carry out the urban housing development project , the bureaucracy that has the concession and approval of urban allotment , bringing concepts and based mainly federal law 6,766 / 1979 - Law of Urban Land Installment . Analyzes the characteristics, training , requirements , development of the allotment , the projects in relation to municipal bodies , demonstrating the importance of the role of the municipality is responsible for blending in all bureaucratic procedures , studying a possibility of the municipality itself perform all stages without the obligation to forward the GRUPROHAB , reducing the cost and time lost. Deals with excessive bureaucracy issues that have the approval of subdivision, including licensing, registration and sale.

Keywords: Bureaucracy; Allotment Urban Land.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 – DO LOTEAMENTO	12
1.1. Conceito.....	12
1.2. Características gerais do loteamento.....	14
1.2.1. Requisitos gerais	14
1.2.2. Lei de parcelamento de solo.....	15
1.3. Requisitos urbanísticos.....	17
1.4. Do projeto de loteamento.....	19
1.5. Da aprovação do projeto de loteamento.....	21
1.6. Da formação do loteamento.....	26
1.7. Do registro de loteamento.....	27
1.8. Da impugnação do registro de loteamento	29
1.9. Das áreas públicas	30
1.10. Da venda dos lotes	31
1.11. Da execução do loteamento	32
1.12. Riscos inerentes ao processo de aprovação do loteamento urbano.....	32
- Mercadológico	32
- Aprovação	32
2 – BUROCRACIA	35
3 – BUROCRACIA NA CONCESSÃO E APROVAÇÃO DO LOTEAMENTO URBANO	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	47

INTRODUÇÃO

O presente trabalho faz uma abordagem de todos os procedimentos para que realize o projeto de loteamento urbano, a burocracia que se tem na concessão e aprovação do loteamento, trazendo conceitos e tendo como base, principalmente a lei federal 6.766/1979 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano.

Deste modo, pode-se dizer que no setor imobiliário há um excesso de burocracia nos procedimentos para aprovação do loteamento urbano. Sabemos que o legislador se preocupou em regulamentar os novos espaços urbanos que serão ocupados por habitações, na intenção de atender a demanda da moradia.

Entretanto, este trabalho foi elaborado com base em pesquisas bibliográficas, através de livros, via internet que trouxe informações importantes relacionadas aos aspectos que devem ser atendidos pela Constituição do loteamento, trouxe também a importância de respeitar todos os requisitos urbanísticos.

Contudo, no processo de aprovação de loteamento há uma “demora”, que acaba prejudicando o loteador com o seu projeto.

No primeiro capítulo, traz a ideia do loteamento, seu conceito, características, requisitos urbanísticos e ambientais, seu projeto, a lei de parcelamento do solo e, por fim, da aprovação do projeto do loteamento com os órgãos CETESB e GRAPROHAB, bem como o registro, a impugnação ao registro do loteamento, das áreas públicas, venda dos lotes, e por fim, a execução do loteamento, verificando todas as questões que devem ser observadas para que a Prefeitura Municipal aprove o projeto.

Já no segundo capítulo, trata-se da burocracia que é implantada no Brasil até os dias de hoje, seu conceito e a história da burocracia no Brasil.

Com isso, o terceiro capítulo trata especificamente sobre a burocracia na concessão e aprovação do loteamento urbano, demonstrando a importância do Município no que diz respeito ao loteamento e sendo este o responsável. Trouxe ainda, a ideia de que caberia ao próprio Município atuar nos procedimentos burocráticos, para viabilizar e concretizar de forma eficaz os projetos sem que haja um excesso de burocracia, o custo alto e a perda de tempo.

A partir deste estudo, entende-se que é possível o Município atender as necessidades do loteador de forma geral, mesmo ainda não possui condições físicas para fazê-lo, entretanto, a busca entre os grandes investidores vem se aumentando cada vez mais para desburocratizar e executar seu projeto de loteamento urbano, afinal a Prefeitura Municipal é quem aprova previamente o projeto.

Por fim, esperamos que isso venha a ser um progresso onde o Município atue de forma célere e que o loteador passe a ter menos prejuízo ao realizar o seu projeto.

1 – DO LOTEAMENTO

O loteamento é uma modalidade de Parcelamento do Solo Urbano e está regulamentado na Lei. 6.766/1979, que sofreu alterações diante da promulgação da Lei 9.785/1999, tratando-se neste capítulo do seu conceito, seus requisitos, tal como os procedimentos legais a serem adotados na fase da sua instituição.

1.1. Conceito

O que consiste o loteamento é o parcelamento do solo, ou seja, serão divididas, fracionadas, as glebas que se tornarão em lotes.

O loteamento urbano está previsto na Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Lei 6.766/1979 - que, de acordo com o próprio dispositivo legal, em seu artigo segundo, parágrafo primeiro, que vem disciplinado da seguinte maneira: “[...] § 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”.

Isto é, o legislador estabelece que para ser considerado Loteamento é necessário atender todas as exigências formais dentro de um procedimento, no qual o loteador cumprirá os critérios para a elaboração do mesmo.

Como já mencionado, o dispositivo legal determina que para a subdivisão da gleba em lotes deverá ser realizada a abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. Com a aprovação, os loteadores deverão realizar novos espaços de logradouros públicos que darão acesso aos cidadãos como as vias de circulação, praças, áreas preservadas, áreas destinadas aos espaços livres e aos equipamentos urbanos e comunitários, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Meirelles (1976, p. 62) descreve o loteamento como:

“Um meio de urbanização, que só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que será submetido à aprovação da Prefeitura, para a inscrição no registro imobiliário, transferência gratuita das áreas das vias públicas e espaços livres ao Município, de forma a limitar os lotes”.

Desta forma, para constituir um loteamento este deve ser de acordo com o interesse do proprietário da gleba em que pretende fracionar uma área maior em vários lotes, havendo a necessidade de realizar toda infraestrutura básica.

A Lei nº 9.785/99 traz a definição de lote pelo § 4º do art. 2º da Lei nº 6.766/79 que dispõe: Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou Lei Municipal para a zona em que se situe. Vale salientar, que todo o procedimento formal deverá ser respeitado de acordo com a legislação.

Importante destacar, a diferença básica entre o loteamento e o desmembramento que também faz parte das modalidades de parcelamento de solo urbano, no desmembramento há o aproveitamento do sistema viário existente, sem a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem prolongamento, modificações ou ampliação dos já existentes (art. 2, § 2º, da Lei Federal nº 6.766/79). Portanto, o critério de distinção é no sistema viário, uma vez que, houve a interferência no sistema viário há o loteamento, se não ocorrer a interferência no sistema viário será então apenas desmembramento.

De acordo com Viana (1985, p.51), ao lado do loteamento, caracterizado pelo desenvolvimento ou ampliação de bairros, aumentando o espaço urbano, aparece o conceito de desmembramento. Configura desmembramento o mesmo fenômeno de repartição de terra, desde que operado dentro do sistema urbanístico existente, influenciando, apenas, na densidade de ocupação dos espaços já urbanizados, não afetando, principalmente, o perfil das vias e logradouros preexistentes.

Cabe, ainda, destacar que os condomínios, mais conhecidos como loteamentos fechados são diferentes e não podem ser confundidos com o loteamento urbano, sendo este um espaço público no qual não existem muros que delimitam ou impedem a circulação de pessoas.

Meirelles (1976), já abordava que: “loteamento é o meio de urbanização”, não mera “repartição da gleba” como é o desmembramento.

Ou seja, há uma grande importância do loteamento e é uma forma do Município obter mais bairros, que em especial são afetados à habitação e não simplesmente uma divisão de glebas, onde não são abertas novas vias de circulação, nem prolongamento, modificação ou ampliação já existentes, isto é, há o aproveitamento do sistema viário.

1.2. Características gerais do Loteamento

No que tange a legislação, o legislador preocupou-se em determinar normas de maneira que os loteamentos não sejam elaborados de forma incorreta e com o intuito apenas de fins lucrativos. O número de pessoas se deslocando para os centros urbanos levou a uma necessidade de organização no momento da criação de novos espaços. É de grande relevância a regulamentação das novas áreas, tornando-se necessário fazer uma comparação a demanda por moradia e a necessidade de espaços planejados, com uma infraestrutura mínima para o bem-estar dos cidadãos. Por este raciocínio, para a elaboração do loteamento, faz-se necessário cumprir todos os requisitos determinados em lei, que nos demonstram características gerais indispensáveis para a sua criação.

1.2.1. Requisitos Gerais

Para que se tenha um loteamento de forma correta é necessário que haja o respeito há algumas condições urbanísticas e ambientais, efetivando a transferência gratuita de espaços públicos para a Administração Municipal. Embora o loteamento seja considerado como um meio de urbanização que preza pela organização e planejamento do espaço urbano que será criado, deverá existir o procedimento formal e voluntário por parte do proprietário.

Assim, além do interesse do proprietário em criar novos lotes, é necessário realizar todo o procedimento para a elaboração do loteamento.

Entretanto, o loteamento somente será admitido nos casos em que vem disciplinado no art. 3º da Lei 6.766/79:

Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999).

Parágrafo único: Não será permitido o parcelamento do solo:

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

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

III – Em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências das autoridades competentes;

IV – Em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

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

Conseqüentemente, essas condições serão conferidas no momento da aprovação do loteamento e o projeto será analisado pela Prefeitura Municipal. Após a aprovação, para que possam ser vendidos ao público os lotes respectivos, a lei exige o registro do empreendimento no Registro de Imóveis. No entanto, mesmo antes de ser registrado deve seguir outros requisitos legais, que serão analisadas posteriormente.

1.2.2. Lei de Parcelamento de Solo

No momento da elaboração do loteamento urbano é de extrema importância ser observadas todas as condições impostas na lei específica.

A Lei Federal nº 6.766/79, que trata do Parcelamento do Solo Urbano, disciplina quais os requisitos e as condições que devem ser seguidas no momento de elaboração, pois, a legislação é uma norma reguladora do instituto do loteamento.

Desta forma, Amadei (2014) conceitua que parcelamento do solo urbano:

“É um subsistema do macrossistema da cidade, que expressa operação polivalente de integração de espaços públicos e privados, pelo fracionamento sustentável da propriedade imobiliária, servindo de base a múltiplas acomodações civis, urbanísticas e ambientais relevantes”.

Assim, três são as perspectivas conceituais do fenômeno da modificação dos terrenos por parcelamento do solo urbano: uma, de ordem privada (a civilista) e duas, de ordem pública (a urbanística e a ambiental). No entanto, entende-se que essas três perspectivas não expressam evolução nem superação de uma visão pela outra, mas exigem, no trato atual da matéria, compatibilização e complemento, que resultem em noções integrativas dos diversos ângulos, atenta à necessária homogeneidade institucional.

O parcelamento do solo transforma gleba em lotes com partes sendo na modalidade de loteamento ou desmembramento.

Portanto, o parcelamento do solo urbano são terrenos fracionados existentes na cidade. Segundo Meirelles (1996):

“Enquanto as normas civis estão na legislação federal, visando garantir aos adquirentes dos lotes a legitimidade da propriedade e a transferência do domínio ao término do pagamento do preço, as normas urbanísticas são leis municipais que visam a assegurar ao loteamento os equipamentos e condições mínimas de habitação e conforto, harmonizando-o com o plano diretor do município, para a correta expansão de sua área urbana. ”

Ou seja, é a Prefeitura Municipal que vai analisar se o projeto elaborado é adequado ou não, constando todos os requisitos descritos na Lei vigente, uma vez que o planejamento urbanístico é de seu interesse e está normatizado no plano diretor municipal. A própria Constituição Federal de 1988 assim determina em seu artigo 30:

“Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Logo, em 29 de janeiro de 1999, entrou em vigor a lei Federal 9.785, que trouxe algumas alterações e novas determinações à lei 6.766. Através desta lei foram instituídos os requisitos urbanísticos para o loteamento, a regulamentação do seu registro, definindo como crime contra a Administração pública a comercialização de loteamento clandestino. Além disso, a lei determinou que deve existir um contrato padrão estabelecendo as condições da venda dos lotes, entre outras alterações que tem o intuito dar mais segurança aos compradores e, também, visando a proteção do meio ambiente.

Por outro lado, é importante salientar o disposto no Estatuto das Cidades – Lei nº 10.257/10.07.2001 – que é de suma importância para o entendimento do processo de

constituição do loteamento, uma vez que assim dispõe em seu artigo primeiro, parágrafo único:

“Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. ”

Todavia, o que podemos constatar é que este conjunto de normas deve ser respeitado com seriedade e se não for atendido, o projeto não poderá ser aprovado pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, quando for o caso.

1.3. Requisitos urbanísticos e ambientais

Tratando-se de requisitos urbanísticos, estes devem ser respeitados para que sejam elaborados os procedimentos de formação, aprovação e execução do loteamento urbano. Todavia, havendo o desrespeito a esses requisitos, o projeto não será aprovado.

Isto quer dizer que existem limitações, exigências e requisitos técnicos para aprovação de parcelamento do solo urbano pelos poderes públicos que dão origem em leis, decretos, normas administrativas de órgãos e resoluções.

Encontramos os requisitos urbanísticos que devem ser respeitados na Lei 6.766/79, em seu artigo 4º, conceituando:

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

- I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.
- II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;
- III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

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

§ 3º Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a vias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes.

Tais requisitos demonstram a preocupação do legislador para tornar o mecanismo urbano seguro e bem organizado.

Meirelles (1976), já destacava que “loteamento é o meio de urbanização”, não mera “repartição da gleba” como é o desmembramento.

Os requisitos legais demonstram a preocupação do legislador em tornar o mecanismo de loteamento urbano em um instrumento seguro e bem planejado. Daí a importância de regulamentação das novas áreas, fazendo-se necessário a criação de espaços planejados, com uma infraestrutura mínima e adequada às necessidades básicas para o desenvolvimento da urbanização.

Dessa forma, a lei traz em seu bojo que deverá ser destinado um espaço para a implementação de equipamentos urbanos, compreendidos como equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de água pluviais, rede telefônica e gás canalizado, entre outros.

Portanto, no aspecto civil, parcelar a propriedade imobiliária é exercer a faculdade do domínio a disponibilidade da coisa, ou seja, quem é o dono pode dispor da coisa, tem a faculdade de dispor do bem no seu todo ou de modo fracionado. Logo, no Direito Civil, há a afirmação que lotear e desmembrar são direitos subjetivos do proprietário, não são ilimitados nem alheios ao controle administrativo do Estado, que mesmo sob os limites legais e controle urbanístico-ambiental, não perde sua feição de direito subjetivo decorrente do domínio, com relação às faculdades de dispor e de configurar o que lhe pertence, preexistente ao ato administrativo (licença) de aprovação.

Importante mesmo, no aspecto civil é a necessidade da sua complementação na integração tanto de ordem privada, quanto aquelas de ordem pública.

Cabe ressaltar a perspectiva ambiental que é aplicada a propriedade imobiliária urbana, buscando garantir “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (art. 225 CF), no âmbito urbano que se traduz denominada “garantia do direito à cidade sustentável” (art. 2º, I, do Estatuto da Cidade).

Assim, o empreendimento deve ser analisado e feito com um estudo de viabilidade ambiental, necessitando de consulta para que possa estar dentro dos requisitos legais. Todavia, o parcelamento do solo de fins urbanos deve ter projetos e aprovações interligados às restrições de zoneamento da cidade e também àquelas de feição regional e ambiental que possuir no âmbito estadual, ou seja, deverá estabelecer suas diretrizes.

1.4. Do Projeto de Loteamento

Para se realizar um projeto preciso, inserindo todas as características da área a ser loteada, é indispensável a realização desse instituto. Dispõe a lei 6.766/1979, em seu artigo 6º:

Art. 6º Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

- I - as divisas da gleba a ser loteada;
- II - as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;
- III - a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;
- IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;
- V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;
- VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

Ou seja, existe uma etapa anterior da elaboração desse projeto, que o interessado deverá fornecer junto a Prefeitura Municipal ou Distrito Federal, quando for o caso, a designação das diretrizes da área a ser loteada para que consiga a elaboração do projeto. Rizzardo (1996), considera também que:

“Deverão ser indicadas as áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato do registro do loteamento, as quais comporão as áreas livres para as praças, os arruamentos, equipamentos urbanos e comunitários e outros serviços públicos.”

Obtendo os documentos citados, juntamente com um requerimento a Prefeitura Municipal, está realizará o procedimento de acordo com o que determina o art. 7º da lei 6.766/79:

Art. 7º. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:

I - as ruas ou estradas existentes ou projetada, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas;

II - o traçado básico do sistema viário principal;

III - a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público; IV - as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis;

V - a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis.

Excetuam-se os municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e também os municípios cujo plano diretor já tem fixadas diretrizes de planejamento urbano na zona em que se situa o parcelamento do solo urbano de fixar tais diretrizes previstas anteriormente.

Já os que não se enquadram nas condições determinadas temem a obrigação de apresentar os documentos exigidos para que o Município imponha as diretrizes a serem fixadas no local objeto do loteamento. Havendo traçado as diretrizes oficiais concedidas pelo órgão municipal, os loteadores executarão o projeto contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de 4 (quatro) anos, e apresentarão a Prefeitura Municipal ou ao Distrito Federal, juntamente com uma matrícula atualizada da área, certidão negativa de tributos municipais e competente instrumento de garantia.

Ao meio ambiente é aplicado o parcelamento do solo urbano, bem como limitações, restrições e exigências técnicas decorrentes da tutela, ou seja, há proteção do meio ambiente e licenciamento ambiental.

Os impactos no meio ambiente natural por ações humanas são por decorrência de intervenção da gleba, de sua mudança estrutural e funcional, são situações relacionadas

ao solo, às águas, à flora e à fauna para cada gleba e empreendimento necessitam de avaliação específica de cada caso.

Para que seja autorizado parcelamento do solo urbano, situação que envolve a supressão de vegetação, sua atividade sofre restrições ambientais de tutela da flora.

A CETESB assim informa que: Qualquer atividade que envolva a supressão de vegetação nativa depende de autorização, seja qual for o tipo de vegetação (mata atlântica, cerrado e outras) e o estágio de desenvolvimento (inicial, médio, avançado ou clímax). Mesmo um simples bosqueamento (retirada da vegetação do sub-bosque da floresta) ou a exploração florestal sob regime de manejo sustentável, para retirada seletiva de exemplares comerciais (palmito, cipós, espécies ornamentais, espécies medicinais, toras de madeira, etc.) não podem ser realizados sem o amparo de AUTORIZAÇÃO para supressão ou intervenção em área de preservação permanente, no qual este órgão está interligado com o GRAPROHAB.

1.5. Da aprovação do projeto de Loteamento

- GRAPROHAB

A aprovação do loteamento urbano é realizada de forma que os procedimentos devem ser executados para ser aprovado, é nesse momento que se dá para sua instituição.

Como já exposto anteriormente, o loteamento e a divisão das glebas necessita ser aprovado pela municipalidade, bem como deve estar previsto em lei específica, pois a Lei Federal nº 6.766/79 não o regulamenta.

Nota-se que existe todo um processo que deve ser elaborado para ocorrer essa aprovação. Nos termos da lei, quem tem a legitimidade para aprovar o projeto de Loteamento é a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal, quando for o caso. Será feita uma análise da proposta apresentada observando todos os requisitos para que possa ter a viabilidade do projeto apresentado. A partir do momento da aprovação é que, as etapas de execução deverão ser cumpridas e elaboradas dentro do prazo previsto em lei. Importante destacar que é proibida a aprovação em áreas definidas como de risco e não edificáveis.

Ainda, poderá ser disciplinado pelo Estado a aprovação pelos Municípios, conforme se observa no art. 13 da lei 6.766/79, quando for o caso.

Assim, em seus aspectos gerais toda a parte de licenciamento de um projeto de loteamento, dá-se o início pela qualificação da gleba em que se pretende parcelar, onde deverá ser feita uma análise na localização, na viabilidade legal, na viabilidade ambiental, viabilidade urbanística e viabilidade econômica da equipe técnica.

Brevemente, depois de estruturadas todas as fases para elaboração do loteamento urbano é feita a pré-aprovação do Município através dos procedimentos técnicos, que são eles: Certidão de uso e ocupação do solo urbano; diretrizes de saneamento; diretriz ambiental municipal; pré-aprovação municipal.

Todavia, realizada todas as fases para elaboração do projeto, a prévia-aprovação será dada pelo Município, que possibilitará aos loteadores o Registro de Cartório de Imóveis. Segundo art. 13 da Lei de parcelamento do solo:

Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições:

I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m². Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

Logo, o respectivo Estado, pelo meio de um decreto, estabelecerá quais são as áreas de proteção especial que se refere o inciso I do artigo mencionado.

No entanto, os Estados determinarão quais normas que deverão se submeter os projetos de loteamentos previstos no artigo de lei citado. Com efeito, se visualiza que a implementação do loteamento urbano é repleta de exigências, tornando-se muito burocrática. Desta forma, os requisitos que são estabelecidos na legislação federal, juntamente com os estabelecidos na lei Municipal, quando for o caso, são inclusive para que os novos espaços urbanos proporcionem uma segurança jurídica aos compradores e também garantam que esse empreendimento não traga prejuízos ao Município.

Ocorre que, esses órgãos disciplinares para aprovação do parcelamento urbano têm suas exigências, das quais toda a parte de documentação será analisada por cada órgão, cada um no seu âmbito de competência.

A CETESB tem como atribuição a prevenção e controle da poluição ambiental no Estado de São Paulo, e atua com base na Lei Estadual nº 997/76 e em seu regulamento aprovado pelo Decreto nº 8.468/76. Analisa os parcelamentos do solo e empreendimentos habitacionais quanto à sua compatibilidade com a localização pretendida e sob os aspectos de saneamento.

O GRAPROHAB é um regimento interno do grupo de análise e aprovação de projetos habitacionais, a que se refere o decreto nº 33.499, de 1991 e Resolução SH nº 087 de 1996, tem por objetivo centralizar e agilizar os procedimentos administrativos de anuência prévia do Estado para empreendimentos de parcelamento do solo urbano e implantação de núcleos habitacionais, públicos ou privados.

No Ar. 2º da Seção II - O GRAPROHAB é constituído de 12 (doze) membros titulares, representantes de cada um dos seguintes órgãos ou empresas do Estado:

Secretaria da Habitação, a anuência prévia para aprovação, conforme descrito no parágrafo único do artigo 13 da Lei Federal nº 9.785/99, que alterou a Lei Federal nº 6.766/79; Procuradoria Geral do Estado, onde faz toda análise pessoal e relativa a propriedade do imóvel; Secretaria do Meio Ambiente, sendo responsável pela análise dos projetos sob os aspectos da legislação ambiental, em especial aqueles relacionados a alteração da paisagem natural e às intervenções com a vegetação natural e com as áreas especialmente protegidas, tais como as áreas de proteção ambiental – APAs – áreas de proteção de mananciais da região metropolitana de São Paulo – APMs, áreas de preservação permanente definidas pelo Código Florestal – APPs e outras áreas especialmente protegidas por força de Leis, Decretos e Resoluções das autoridades ambientais estaduais e federais; as Concessionárias Energéticas atuam na análise dos projetos quanto à disponibilidade de energia elétrica, com prévia verificação da demanda necessária ao empreendimento e a capacidade da rede local, fornecendo as especificações para a execução do projeto. Avaliam também os aspectos do empreendimento que possam interferir na construção e manutenção do sistema elétrico que atenderá os futuros consumidores.

Nos municípios operados pela Sabesp, fornece inicialmente as diretrizes do sistema de abastecimento de água e tratamento de esgoto para a confecção dos projetos de abastecimento de água, de coleta e afastamento de esgoto sanitário e de tratamento de esgoto do empreendimento, para posterior análise e aprovação; Comgás, nos municípios operados pela concessionária, manifesta-se sobre a disponibilidade de rede, com a prévia verificação da demanda necessária do empreendimento e a capacidade da rede local instalada, para o fornecimento de gás em conjuntos habitacionais; o Corpo de bombeiros manifesta-se em todo o Estado de São Paulo no caso de implantação de conjunto habitacional vertical com relação aos sistemas de segurança e proteção contra incêndio.

A Emplasa analisa a adequação do parcelamento do solo ou de grandes empreendimentos habitacionais a Legislação Federal, Estadual e Metropolitana, frente aos planos de planejamento metropolitano, examinando principalmente os impactos urbanísticos gerados pelos empreendimentos; atuando no âmbito das regiões metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista e Campinas (Manual para projetos de Loteamentos e Núcleos Habitacionais).

Sendo assim os procedimentos burocráticos para a aprovação do loteamento urbano são encaminhados ao GRAPROHAB, onde são formuladas as exigências técnicas pelos os seus representantes de cada órgão.

No que se refere a competência do respectivo órgão, estas estão descritas da seguinte maneira: Seção III – Da Competência: Parágrafo 2º - As disposições relativas ao GRAPROHAB aplicam-se também a projetos de parcelamento do solo para fins residenciais.

O regulamento do parcelamento do solo urbano, no Brasil, é de Competência Federal (Lei. 6.766/79, alterada pela Lei nº 9.785/99, porém, cabe ao Município atuar através da legislação sobre o uso e ocupação do solo onde se pretende fracionar e aos Estados disciplinar a aprovação pelos municípios de loteamentos e desmembramentos.

Alguns municípios possuem legislação complementar de parcelamento de solo urbano, o que possibilita tratar das particularidades existentes em sua região, pretendendo evitar transtornos com relação ao uso do solo e a ocupação dele.

A pré- aprovação, pela Municipalidade, do parcelamento do solo urbano (loteamento e desmembramento) é o primeiro passo rumo a obtenção dos licenciamentos necessários,

ou seja, a partir dessa etapa que se inicia todos os procedimentos burocráticos para elaboração e efetivação do loteamento urbano.

Para aprovação de loteamentos e desmembramentos, O Estado, por meio do Decreto nº 33.499, instituiu o GRAPROHAB para ser o agente disciplinador a fim de que seja realizado o trâmite de projetos habitacionais.

O artigo 5º, do Decreto nº 52.053/07, determina como sujeitos á aprovação do GRAPROHAB, os seguintes projetos de parcelamento do solo urbano e de núcleos habitacionais a serem implantados:

I – projetos de loteamentos para fins habitacionais;

II – projetos de conjuntos habitacionais com abertura ou prolongamento de vias públicas existentes;

III – projetos de desmembramentos para fins habitacionais que resultem em mais de 10 (dez) lotes não servidos por redes de água e de coleta de esgotos, guias e sarjetas, energia e iluminação pública.

IV – projetos de condomínios residenciais que se enquadrem em uma das seguintes situações:

a. Condomínios horizontais e mistos (horizontais e verticais), com mais de 200 unidades ou com área de terrenos superior a 50.000 m²,

b. Condomínios verticais, com mais de 200 unidades ou com área de terreno superior a 50.000 m², que não sejam servidos por redes de água e coleta de esgotos, guias e sarjetas, energia e iluminação pública,

c. Condomínios horizontais, verticais, ou mistos (horizontais e verticais) localizados em área especialmente protegida pela legislação ambiental com área de terreno igual ou superior a 10.000 m².

Para que haja análise é necessário o envio da documentação. Com relação ao órgão GRAPROHAB são:

- Requerimento;
- Declaração;
- Procuração;
- Memorial Descritivo e Justificativo do Empreendimento;
- Projeto Urbanístico;
- Certidão de Matrícula ou Transcrição do Imóvel com autenticação atualizada, máximo 30 dias – com negativa de ônus e alienações, ou então Certidão Vintenária.

Já para o órgão CETESB sendo necessário:

- Cópia do Requerimento;
- Cópia da Declaração;
- Cópia da Procuração;
- Planta de Localização;
- Cópia da Certidão de Diretrizes da Prefeitura Municipal;
- Memorial Descritivo e Justificativo do Empreendimento;
- Projeto Urbanístico;
- Cópia da ART recolhidas para o Projeto Urbanístico;
- Cópia do recibo de pagamento do preço para análise, bem como da “Solicitação de”, devidamente preenchida e assinada pelo proprietário e pelo responsável técnico (formulários a serem preenchidos na Agência Ambiental da CETESB correspondente ou no Balcão Único;
- Cópia de Diretrizes do órgão responsável pelos sistemas de abastecimento de água e de coleta de esgotos no município;
- Projeto da rede interna de abastecimento de água e sua interligação ao sistema público existente, devidamente aprovado por responsável técnico

habilitado do órgão responsável pelo sistema no município, (dispensado de apresentação para os empreendimentos localizados em municípios operados pela Sabesp);

- Projeto da rede interna coletora de esgotos e sua interligação ao sistema público existente, devidamente aprovado por responsável técnico habilitado do órgão responsável pelo sistema no município, (dispensado de apresentação para os empreendimentos localizados em municípios operados pela Sabesp);

- Projeto da Estação Elevatória de Esgotos, quanto prevista;

Na inexistência dos sistemas públicos de abastecimento de água ou de tratamento de esgotos, deverão ser apresentados documentos complementares conforme as alternativas a serem adotadas:

a- Abastecimento de Água – sistema isolado – constituído por captação, adução, tratamento, reservação e distribuição.

b- Coleta, tratamento e destinação final de Esgotos – sistema isolado constituído por rede coletora, estação de tratamento e unidades de afastamento e disposição final e tratamento e disposição de esgotos individual para cada lote.

Depois de cumprida essa etapa, inicia-se uma longa caminhada rumo a aprovação junto ao GRAPROHAB. O GRAPROHAB recebe toda a documentação do projeto interessado, é feito o protocolamento, encaminhando o projeto através de ofício para CETESB, sendo enviado à SABESP, DAEE, EMPLASA, Secretaria da Habitação e por fim, retorna para o GRAPROHAB para análise e julgamento, caso seja indeferido deverá ser encaminhado para as exigências técnicas, posteriormente, sendo aprovado mediante a Expedição de Certificado de Aprovação.

Com a aprovação do projeto de parcelamento do solo, junto ao GRAPROHAB, é feito o requerimento ao Município a aprovação final. Esse documento de aprovação final emitido pela Municipalidade, em referência ao parcelamento do solo, atribui algumas formas de conteúdo, com obrigações e termos técnicos que variam de Município. O pedido de aprovação final dar-se-á pela autuação de um processo administrativo que deverá ser minuciosamente elaborado, com os documentos adequados exigidos pela legislação.

Vale dizer que, no processo de aprovação do loteamento urbano, uma vez cumprida as determinações estabelecidas pela lei, haverá a realização do projeto.

1.6. Da formação do Loteamento

Visando a garantia de todos os procedimentos aprovados e regularizados perante a Prefeitura Municipal pode-se falar na formação do loteamento urbano. Ou seja, etapa na

qual já foram definidas todas as questões de limitação, divisão, áreas públicas, infraestrutura básica, a serem realizadas na execução do loteamento.

Feito isso, ocorrerá uma análise das formalidades necessárias para o registro, venda e respectiva execução.

1.7. Do registro de Loteamento

Destarte, cumprida a etapa da formação do loteamento com os requisitos para a aprovação do projeto de Loteamento Urbano, o loteador deve encaminhar ao registro do loteamento dentro do prazo de 180 dias, implica dizer que após esse prazo, a aprovação caduca.

O registro de um Loteamento é um procedimento de grande importância. No entanto, deverá o loteador encaminhar o projeto aprovado juntamente com outros documentos, os quais estão elencados no artigo 18 da lei 6.766/79:

Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos § 4º e 5º; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999);

II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes;

III - certidões negativas: a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel; b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos; c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública.

IV - certidões: a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos; b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos; c) de ônus reais relativos ao imóvel; d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos.

V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;

VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;

VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

Cabe ressaltar que, sem aprovação e sem registro, não haverá licitude do loteamento urbano, assim, o registro atua como ponto final para que haja vínculo jurídico do parcelamento do solo, sendo, portanto, imprescindível sua aprovação para a venda dos lotes.

Segundo palavras do ilustríssimo Dr. Gilberto Valente da Silva (1986): “O cumprimento do artigo (18 da Lei Federal nº 6.766/79), faz do empreendedor um vitorioso”. Nos casos em que há existência de protestos ou ações pessoais e, mais, ações penais, somente haverá possibilidade do registro se o requerente comprovar que tais ações ou protestos não prejudicarão os compradores dos lotes. Como documentos são de suma importância para o oficial poder proceder ao registro do projeto do loteamento, logo, o registro deve garantir a publicidade e legalidade para haver uma segurança jurídica aos futuros compradores desses lotes. Conforme o promotor Mazzilli (1982, p. 2) dispõe:

O processamento do pedido de registro perante o Cartório Imobiliário, após aprovação do projeto pela Municipalidade ou pelo Distrito Federal, permite uma oportuna fiscalização por meio do oficial do Registro, que pode levantar as dúvidas necessárias; permite a fiscalização do Ministério Público e do juiz, nas suas normais funções de correição. É meio mais adequado para solucionar as hipóteses, sempre possíveis, de existência de impugnações ao pedido de registro, muitas vezes por aspectos de legalidade. Ademais, quando o Estado tem certos interesses, embora administrativos, mas de ordem indisponível, é comum que submeta a apreciação de tais matérias ao crivo judicial, para administração pública ainda que de interesses também privados, pela jurisdição voluntária.

O principal objetivo do legislador é assegurar a maior proteção possível aos moradores que serão desse espaço, à medida que tais documentos demonstram a idoneidade do proprietário da área (loteador), bem como o respeito a todas as exigências para que esse loteamento traga conforto e atenda às necessidades básicas aos futuros compradores.

Importante ressaltar que, o poder público tem o dever/poder para fiscalizar e aprovar o instituto do loteamento, os novos espaços urbanos se tornam organizados e conseguem atender as necessidades dos moradores.

Todavia, é de grande importância cumprir todos os requisitos desde a elaboração do projeto, seu registro, e execução. A forma de aprovação Municipal é estabelecida da seguinte forma:

A Prefeitura Municipal fará sua tramitação da aprovação analisando: A gleba com toda a documentação imobiliária e localização; a viabilização: legal, ambiental, urbanística, econômico-financeira; o processo técnico, certidão de uso e ocupação do solo; as diretrizes municipais – saneamento e ambiental, a pré-aprovação Municipal, GRAPROHAB e aprovação Municipal: Registro de Imóveis. Portanto, levado o projeto a Prefeitura Municipal para a aprovação do loteamento, podemos dizer que há uma responsabilidade tamanha do Município para com o processo de loteamento urbano.

1.8. Da impugnação ao registro de Loteamento

Além desse processo, cabe ao oficial competente verificar todos os documentos e comunicar à Prefeitura Municipal sobre o registro do loteamento. Deve também publicar em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 dias consecutivos, que poderá ser impugnado no prazo de 15 dias contados da publicação.

Importante ressaltar, que deverá ser feita uma análise para que se tenha a capacidade para impugnar o registro que podemos destacar através dos termos do artigo 19, parágrafo 1º, da lei 6766, a impugnação pode ser feita por terceiros, o que no entendimento de Mazzilli (1982) significa que:

Qualquer cidadão é parte legítima para a impugnação do registro de parcelamento do solo urbano, como o seria para uma ação popular. O principal é o aspecto da moralidade administrativa, onde o particular atua em auxílio da Administração, ao impugnar o registro de um loteamento possivelmente irregular. A extensão da faculdade de impugnar a qualquer terceiro, mesmo que não detentor de direito real, é uma clara alusão aos possíveis adquirentes dos lotes, a quem a lei precipuamente quis proteger e a quem ela mesma se referiu no artigo anterior do mesmo capítulo (art. 18, § 2º).

Desta forma, o Ministério Público é parte legítima para impugnar institutos como o loteamento, atuando indiscutivelmente nos interesses de toda a população, não poderia deixar de obter capacidade para impugnar um, lembrando que, é o representante da sociedade agindo conforme a lei o determina.

1.9. Das Áreas Públicas

No momento em que se procede ao registro do loteamento, àquelas áreas constantes do projeto aprovado que foram destinadas ao espaço público, tais como as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos passam a integrar o domínio do Município.

A lei determina, ainda, que o Município pode fazer um requerimento anexando uma planta com a área que ficou destinada aos espaços, para que se proceda ao registro dessa área.

Os municípios podem exigir, por lei, o percentual que definir pautado nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, de acordo com os critérios, prefixados na zona em que se encontrar a gleba em parcelamento. A partir de 1999, houve essa mudança, do qual o município poderá, ainda, exigir infraestrutura complementar mínima prevista no inciso V do artigo 18 da Lei nº 6.766/79.

Isto é, o município pode exigir que executem as vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros de obras de escoamento das águas pluviais.

Desse modo, áreas livres são consideradas de uso de toda a população, aquelas que são destinadas as vias de circulação, implantação de equipamento urbano como o abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado e também o equipamento comunitário que são eles; a educação, saúde, lazer inclusive as chamadas áreas verdes.

Conforme os autores Celeste Amadei e Abreu Amadei (2014):

“A legislação municipal deve ser observada com extrema importância quanto aos percentuais de destinação das áreas públicas, na aprovação do parcelamento do solo urbano, sob pena de comprometer a validade do ato administrativo, ou, caso não se admitir declarar sua nulidade sem fazer a distribuição de áreas por força de parcelamento implantado e consolidado no tempo, com isso, não descartando solução subsidiária indenizatória a que o loteador ficará suscetível.”

1.10. Da venda dos Lotes

Dessa forma, realizados todos os procedimentos burocráticos para a aprovação do loteamento urbano e executados, a lei preconiza de forma expressa que a venda de lotes antes do registro de loteamento é vedada. Ou seja, enquanto não encaminhado o registro do projeto, não é possível vender e nem prometer vender parcela do loteamento.

Afinal, todas as atividades de parcelamento do solo urbano que é realizada objetivando as vendas dos lotes, está exclusivamente ligada a uma atividade econômica que gera lucros de forma a compensar todo o investimento que foi feito. Porém, é necessário o registro imobiliário do loteamento para que se tenha segurança jurídica.

Ademais, conforme abordado anteriormente, o registro é o ato no qual se dá publicidade, legalidade e segurança aos futuros compradores. No momento da negociação de um lote que não se encontra devidamente registrado, o comprador acaba ficando sem garantias, pois enquanto não há o registro, não terá a certeza da conclusão do loteamento em questão. Nem mesmo o projeto de loteamento aprovado se torna uma garantia. Uma vez que, somente com o registro efetuado é possível dar garantias ao comprador. Ademais, a venda sem o devido registro caracteriza risco ao meio ambiente, posto que, nesses espaços sem a devida intervenção do poder público inexistem infraestrutura básica como, falta de calçamentos, via de esgoto, entre outros. Nesse caso, não sendo levado à aprovação e consequente registro, passam a ser chamados de loteamentos clandestinos ou irregulares. Situações como essas que não cumpriram as determinações estabelecidas pela lei. Em relação a esses loteamentos clandestinos, Freitas (2000, p. 343) entende que:

[...] como a implantação de loteamento clandestino afeta a cidade como um todo, é razoável concluir que todos devam colaborar para a sua prevenção e repressão. A sociedade tem seus representantes com o perfil que os habilita a essa empreitada. É necessária uma conjugação de esforços dos principais agentes com atribuições na seara do mercado imobiliário, da fiscalização e aplicação de sanções administrativas, da repressão a crimes, da esfera judicial. Falamos dos registradores, das Prefeituras, da Polícia, do Ministério Público e do Poder judiciário. Ordinariamente a notícia do parcelamento clandestino chega ao conhecimento desses atores depois de implantado. No entanto, quando possível, é imperiosa uma atuação preventiva e concomitantemente repressiva, pelos principais agentes com poderes para interferir na sua pronta paralisação, pois a regularização de um loteamento consolidada é problemática e, às vezes, juridicamente impossível.

No mais, conforme o artigo 37 da lei determina não se pode vender ou prometer vender parcela de loteamento não registrado diante das situações apresentadas, sendo tal conduta caracterizada como crime contra a administração pública.

1.11. Da execução do Loteamento

É na execução que as obras do loteamento, que foram planejadas, saem do papel e passam a ser executadas. Para isto, deve ser observado o projeto com aprovação da Prefeitura Municipal e todos os requisitos estabelecidos em lei. Desta forma, o órgão público irá acompanhar e fiscalizar se os prazos determinados estão sendo observados no momento da execução e se tudo está de acordo com o projeto. Perante qualquer irregularidade, o comprador pode até suspender o pagamento das parcelas e notificar o loteador para que regularize a situação. Do mesmo modo, poderá a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público fazer a notificação.

No entanto, a Prefeitura Municipal poderá regularizar o loteamento para evitar prejuízo ao desenvolvimento urbano com os projetos que já foram aprovados e assim, evitar maiores danos aos compradores dos lotes que já foram realizadas as vendas dos lotes. Deste modo, em caso de regularização pela Prefeitura Municipal, os compradores dos lotes, comprovando a quitação do valor avençado, receberão o registro de propriedade do lote que foi comprado.

Por fim, a lei estabelece a competência para resolver os conflitos existentes do Município, para que haja resolução do problema.

1.12. Riscos inerentes ao processo de aprovação do Loteamento:

- Mercadológico**
- Aprovação**

Pode-se dizer, que a existência da busca por satisfação financeira e lucrativa do empreendedor, pode ser tanto por pessoa física como jurídica.

No primeiro subtópico trata-se da questão Mercadológica, portanto, é o planejamento de instalação para uma empresa com base no conhecimento adquirido para satisfazer as necessidades ideal de seus clientes ou seu consumidor.

Nesse contexto, vale destacar que, o empreendedor quando se propõe a construção de tal projeto, está vinculado diretamente a legislação vigente, conforme já abordado nos tópicos anteriores, porém, o que mais se solidifica nos dias atuais é que os projetos devem atender as demandas sociais em todas as faixas de renda, pois assim, se consegue estabelecer uma relativa pacificação social econômica. Tal procedimento atende princípios fundamentais consagrados na Constituição Federal, dentre eles, o Princípio da Função Social da Propriedade, diretamente vinculado ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, traduzindo-se, portanto, o empreendedor no ente realizador de funções até então sob responsabilidade do Estado.

Importante ressaltar que, o Princípio da Função Social da Propriedade está expressamente no Código Civil art. 421 e 1.228, § 1º. Estabelece em termos gerais, a expressão da socialidade no Direito Privado, disciplinas jurídicas a diretriz constitucional da solidariedade social (CF, art. 3.º, III, in fine).

Portanto, se refere à propriedade e contrato, o princípio manifesta-se também no Direito da Empresa: conjugando os fatores da produção (trabalho, capital e recursos humanos) e os agentes do processo econômico (consumidor, trabalhador e empresário), as empresas têm, indiscutivelmente, dimensão coletiva. No entanto, também é certo que a expressão se estende sobre um território tão vasto.

Ademais, a função social compõe a propriedade. Enquanto a propriedade é, portanto, função social, como todo instituto é o complexo que resulta de sua estrutura e de sua função. A função social tem o objetivo do estatuto proprietário em toda a sua essência, constituindo, como sustenta a melhor doutrina, o título justificativo, a causa, o fundamento de atribuição dos poderes ao titular.

A propriedade que não encaixa, portanto, aos interesses sociais relevantes, não é digna de tutela como tal, e não há neste condicionamento uma priorização da função social sobre a garantia da propriedade, uma pretendida hierarquização de normas constitucionais, mas uma mera interpretação sistemática do texto maior, que põe em evidência os valores existenciais e solidários, a cuja concreta realização não apenas a propriedade, mas todas as situações jurídicas subjetivas devem se direcionar. A garantia da propriedade não tem

incidência, portanto, nos casos em que a propriedade não atenda a sua função social, não se conforme aos interesses sociais relevantes cujo atendimento representa o próprio título de atribuição de poderes ao titular do domínio. O efetivo controle desta conformidade somente pode ser feito em concreto, pelo Poder Judiciário, no exame dos conflitos que se estabelecem entre os interesses proprietários e aqueles não-proprietários.

Por último, dentro dessa análise, registre-se que o mercado e sua consequente aceitação serão os vetores principais para o sucesso ou não mercadológico do produto final.

Neste segundo subtópico, é importante abordar que os procedimentos de aprovação, por estarem diretamente ligados aos agentes e órgãos públicos, sofrem influência de trabalho dos mesmos, muitas vezes ferindo um princípio basilar do processo penal que é a busca da celeridade. Relativo a isso, há uma frase popular, de muito conhecimento que diz assim: “Gerar dificuldades para usufruir facilidades”. (Autor desconhecido). Vale também enfatizar que assim como Meirelles, descreve o loteamento com um meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba [...]

Caminhando dentro desse contexto das fontes citadas, nota-se que, em muitos casos, por problemas estruturais e funcionais, há um desvirtuamento de função, onde o órgão, através de seu funcionário estabelece uma série de exigências fundamentais em normas de engenharia e cartorais, no sentido de deter junto ao empreendedor, a oportunidade do estabelecimento de uma relação promíscua, onde por excesso de zelo, pode gerar alguma facilidade à troca de recompensa financeira, sendo isto considerado uma forma de corrupção. Ressalta-se que, não contestando normas de aprovação municipal ou cartoral, mas sim, dando ênfase à comportamentos pessoais dentro desses órgãos que, para aprovação e o competente registro, exaram seus limites de exigências para auferirem vantagens.

É importante destacar que, nesses procedimentos de normas, existem aquelas que são “imperiosas” e essenciais, e, outras que são adicionais, a critério do examinador. É exatamente neste ponto que surge os problemas durante o processo de aprovação do loteamento urbano. O que nos faz acreditar na possibilidade de oferecimento de vantagens financeiras no sentido de conseguir agilidade na aprovação. Por derradeiro, é importante patentear que os riscos apresentados nos tópicos estão intrinsecamente ligados a atividade empreendedora no Brasil.

Por fim, o primeiro subtópico é de conhecimento pleno daquele que se propõe a fazê-lo, pois, são situações de mercado afetadas ou não por circunstâncias próprias do mesmo. Pode-se, portanto, serem analisadas e aprofundadas no decorrer dos procedimentos de elaboração do projeto.

Enquanto o segundo tópico constitui num ponto obscuro, que foge muitas vezes ao entendimento do próprio empreendedor, que mesmo cumprindo com todas as exigências e obrigações constantes da Lei, bem como, sendo onerado pelo recolhimento das taxas oficiais, que são interpostas em todas as fases do processo, ainda assim, acaba por ser penalizado com esse “acréscimo” financeiro, não contabilizado fiscal e financeiramente, que além de aumentar seus custos podem vir a ser empecilho de oportunidade de investimento para o Município, afastando investidores com este potencial.

2 – HISTÓRIA DA BUROCRACIA

A História da burocracia se relaciona com um meio de organização ou uma estrutura formada por regras, onde há hierarquia e relações impessoais. Desse modo conceituamos:

“Burocracia é administração da coisa pública por funcionário sujeito a hierarquia e regulamento rígidos, e a uma rotina inflexível. Recebe o significado abrangente de classe dos burocratas. Identifica-se com grande influência ou prestígio de uma estrutura complexa de departamentos na administração da coisa pública. A administração pública burocrática distingue claramente o público e o privado. Nela há separação entre o político e o administrador público. Aqui se deu o surgimento de burocracias públicas compostas por administradores profissionais com recrutamento e treinamento específicos. O relacionamento entre estas pessoas e os políticos devia ser marcado pela neutralidade dos primeiros. Os Estados democráticos, durante o século XX, tinham como principal modelo de administração pública, até nos dias de hoje, porém teve um período no século XX”.

Nesta época o Estado era patrimonialista, no meio de uma sociedade escravista, valendo-se de uma economia mercantil. Nos dias de hoje, é um Estado burocrático e gerencial, que preside em uma economia capitalista, onde a sociedade passa a ser pó-industrial. A economia passou por um processo de industrialização, mas nem por isso se tornou desenvolvida.

A sociedade se transformou em uma sociedade capitalista, classes de burgueses e trabalhadores que assumiu características crescentes de uma Sociedade Pós-Industrial, de modo que o pequeno estamento burocrático estatal deu lugar a uma imensa nova classe média burocrática ou pública e privada.

O Estado burocrático comporta instituições basicamente hierarquizadas e controle focado nos processos. Combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista eram seus maiores objetivos. Para tal, orientava-se pelas ideias de profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo. As críticas à administração pública burocrática são muitas; dentre elas a separação do Estado e sociedade, pelo fato de os funcionários se concentrarem no controle e na garantia do poder do Estado. Em resumo, os atributos da administração pública burocrática poderiam ser representados pelo controle efetivo dos abusos. Os defeitos, por sua vez, seriam a ineficiência e a incapacidade de se voltarem para o serviço dos cidadãos como clientes. O modelo burocrático, presente na Constituição de 1988 e em todo o sistema do direito administrativo brasileiro, é baseado no formalismo e na presença constante de normas e rigidez de procedimentos. A história dos Estados Modernos caracterizou-se por dois períodos principais, sob influência dos sistemas econômicos do liberalismo e do estado social, com influência direta sobre os respectivos modelos. Em um primeiro momento, logo após as revoluções burguesas, deu-se o predomínio do pensamento liberal, pelo qual as funções do Estado resumiam-se à manutenção da ordem interna e defesa da propriedade privada e à proteção das fronteiras contra as invasões dos outros países. Nesse período, havia pouca necessidade de atuação estatal e de contratação de funcionários públicos. No decorrer dos anos, entretanto, e principalmente após as duas guerras mundiais do Século XX, o Estado se viu na obrigação de reerguer-se política, econômica e socialmente. Nesse momento, surgiu o Estado Social, que tinha como deveres, além dos já consagrados no período liberal, educação, moradia, saúde etc. À medida que o Estado foi assumindo maiores obrigações, naturalmente foi crescendo o número de pessoas que realizavam seu trabalho. A organização do pessoal se deu em hierarquias distintas e organizadas. Este era o Estado burocrático. Outras consequências advindas do aumento das atividades do Estado: segundo o pensamento de autores alinhados com o pensamento de que a economia e o mercado tinham suas próprias regras, o gigantismo causador da inflação e de tantos outros males, como o favorecimento de empresas privadas com riquezas públicas. Este pensamento é o do neoliberalismo, iniciado com Hayek, na Suíça, no ano de 1947 e que passou a predominar no cenário global

com a ascensão ao poder de Margareth Thatcher, na Inglaterra (1979) e de Ronald Reagan, nos EUA (1980). Com o passar dos anos, este pensamento foi tomando conta do panorama mundial e, após a queda do muro de Berlim e o Consenso de Washington, no ano de 1991, passou a prevalecer em vários países da Europa e das Américas. A partir de então, a concepção de Estado foi sendo alterada para o modelo gerencial”.

O autor Raymundo Faoro (2001, p. 91) assim o conceitua:

“O Estado, envolvido por uma camada de domínio, um estado-maior de governo, o estamento de feição burocrática, se alimenta de uma classe, a classe comercial, que ele despreza e avilta. Entre os dois grupos, as relações se estruturam no plano existencial, econômico, sem levarem a um estilo de vida comum; aristocrático e só o estamento, só ele está junto da corte, só ele influencia as decisões da Coroa. O comércio enriquece; o estamento consome senhorialmente, pouco preocupado com a sorte da galinha dos ovos de ouro. As duas camadas, não obstante suas discordâncias sociais se entendem num plano subterrâneo, obscuro, incerto: embarcadas na mesma empresa, o fomento das navegações e dos lucros será o fim comum”.

Ou seja, pode-se dizer que o Estado com esse domínio é formado por um sistema burocrático e administrativo, do qual os órgãos que tem suas funções por setores privados são subordinados a um poder central, o que leva a descrição do Estado que Raymundo Faoro chamou de “estamento burocrático”.

No que diz respeito na administração pública colonial, trata-se como um esquema vertical traçado na ordem descendente: o rei, o governador geral (vice-rei), os capitães (capitanias) e as autoridades municipais (Faoro, 2001 p.203).

Logo, pode-se pensar que de um lado, da herança burocrática colonial e patrimonialista, de outro, de uma estrutura socioeconômica que foi utilizada não em função de toda a sociedade, mas sim, no interesse exclusivo dos donos do poder.

3. A BUROCRACIA NA CONCESSÃO E APROVAÇÃO DO LOTEAMENTO

Decorrente desse Estado de coisas nota-se que há uma derivação dessa burocracia a todos os setores econômicos, financeiros, sociais, trazendo a tão combatida “demora” para concretização dos objetivos pessoais e empresariais.

Tratando especificamente do parcelamento de solo e conforme leitura de obras específicas concernentes a esses projetos, notamos um “excesso” de exigências, muitas vezes repetitivos de um departamento para o outro, cujas funções e obrigações, por diversas vezes são confundidas pelos mesmos, traduzindo-se em prejuízo ao próprio empreendedor.

O Sistema burocrático implantado no Brasil é decorrente de fatos históricos. Desde essa época, com a conseqüente implantação dos sistemas administrativos e institucionais do seu aparelhamento governamental, verificou-se o surgimento de diversos órgãos que praticamente exercem a mesma função, exemplo, IBAMA, DPRN, DAEE, CETESB, e outros dentro da estrutura de aprovação de parcelamento de solo brasileiro, o qual já possui legislação específica, através da lei 6.766/79 que no seu bojo, traz todas as obrigações para a implantação do mesmo.

Atual modelo de expansão urbana em vigência está marcada pela intervenção governamental por meio dos seus órgãos competentes: GRAPROHAB e CETESB.

De certa forma isso tem gerado seríssimos problemas burocráticos, na medida em que os projetos de um loteamento aprovado no âmbito municipal submetem-se a aprovação de órgãos do Estado. Isto acaba gerando custos e prejudicando a agilidade dos empreendimentos imobiliários, que, no final, acaba influenciando nos custos para o consumidor.

Assim, o sistema de aprovação dos loteamentos essenciais para a expansão urbana do município, tem recebido diversas críticas, pois acaba dificultando e onerando os investimentos, por conta do atual modelo fere o princípio da Legalidade e Livre Iniciativa Privada, ambos representados pela Constituição Federal.

O custo da burocracia na concessão e aprovação do loteamento é muito alto, ainda vivemos em um ambiente muito hostil no que diz respeito ao empreendedorismo, vivemos em um ambiente onde há um excesso de burocracia elevando o aumento de custo e uma grande perda de tempo; levando muitas vezes o empreendedor a desistir do projeto.

A cada um ano de atraso para se analisar um projeto e aprovar, o prejuízo que se tem ao loteador é muito grande com projetos que são encaminhados a esses órgãos.

Nesta linha de raciocínio, propugnamos por essa revisão da atual legislação capaz de resgatar e dar efetividade à realização efetiva célere para expansão urbana.

Não haveria o porquê de o GRAPROHAB resolver a questão ambiental, quem cuidaria pela Secretaria do Meio Ambiente seria o próprio Ministério Público que representa o Estado.

No que dispõe a Lei 9.766/79 no art. 6º:

Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado de lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

I – as divisas da gleba a ser loteada;

II – as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

III – a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV – a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

V – o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;

VI – as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

Portanto, a própria Lei 6.766/79 estabelece a grande importância que o Município tem no parcelamento de solo urbano e que o interessado em realizar o projeto deverá atender todas as necessidades impostas pelo regulamento para aprovação do loteamento urbano.

Logo, o Município tem o dever de verificar se há loteamentos irregulares e se for o caso, fazer a regularização do mesmo.

Ou seja, a Prefeitura Municipal é responsável pelo loteamento urbano, O Supremo Tribunal de Justiça assim traz uma decisão que dispõe:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. PRINCÍPIOS DA ECONOMIA PROCESSUAL E DA FUNGIBILIDADE. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. LOTEAMENTO. OBRAS DE INFRAESTRUTURA. EXEGESE DO ART. 40 DA LEI N. 6.766/79.

DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.

1. Os embargos de declaração podem ser recebidos como agravo regimental em obediência aos princípios da economia processual e da fungibilidade.

2. Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, "o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada" (AgRg no AREsp 446.051/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/03/2014, DJe 22/04/2014.).

3. Todavia, "o art. 40 da Lei n. 6.766/1979 concede ao município o direito e não a obrigação de realização de obras de infraestruturas em loteamento, o que

revela uma faculdade do ente federativo, sob o critério de conveniência e oportunidade" (REsp 859.905/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Rel. p/ Acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, julgado em 1º/09/2011, DJe 16/03/2012.).

Assim, ao Município deve ser encaminhada a planta do loteamento para que seja aprovado previamente. No entanto, se o Município tem autonomia para fazer uma análise previamente para aprovação do loteamento, caberia a ele realizar todas as fases do projeto até sua finalização. O custo seria bem menor se fosse realizado no próprio Município, e esse dinheiro que é enviado para GRAPHOHAB poderia ser revertido em obras públicas como na área da saúde, área da educação.

Há uma discussão muito grande no que se refere ao poder da administração pública, onde a burocracia que está implantada e nos submetemos a viver no nosso dia-a-dia de forma que tem o GRAPROHAB desburocratizar para que sejam "desenroladas" as coisas e percorrer um caminho mais rápido com efetividade e celeridade.

O excesso da burocracia pode prejudicar tanto quanto a falta, pois tudo que é demais é sobra. A burocracia sem ela viraria uma bagunça, mas o excesso custa muito caro, atrasa e até inviabiliza.

Reduzindo burocracia a realização dos loteamentos serão muito mais rápidos, o "nó" está nos licenciamentos, ou seja, na aprovação dos loteamentos urbanos. Infelizmente, podemos notar que a estrutura não acompanhou o desenvolvimento do setor imobiliário. Vale dizer, quanto menor a burocracia maior será o desenvolvimento, mais arrecadação, IPTU, ISS, ITBI, melhor condição de atender a população.

Portanto, o Município deveria ter condições físicas, financeiras para melhorar a prática de aprovações de loteamentos, reduzindo o tempo e dinheiro.

No entanto, podemos enfatizar a pesquisa disponível no portal do STJ que diz:

"Municípios são responsáveis pela regularização de lotes em espaços urbanos. Na avaliação dos Ministros, os Municípios são os entes encarregados de disciplinar o uso, a ocupação e o parcelamento do solo.

Na avaliação dos ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), os municípios são os legítimos responsáveis pela regularização de loteamentos urbanos irregulares, em virtude de serem os entes encarregados de disciplinar o uso, ocupação e parcelamento do solo.

Uma das decisões sintetiza a posição do STJ sobre o assunto: " É pacífico o entendimento desta Corte Superior de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo

parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária”.

A pesquisa descreve ainda as benfeitorias e enfatiza que:

Com base nesse entendimento, os ministros rejeitam ações de municípios, por exemplo, com o objetivo de se eximirem da responsabilidade. Nas decisões elencadas, é possível observar que os municípios podem até mesmo cobrar dos particulares as benfeitorias realizadas, mas não podem se abster de proceder à regularização.

“É subsidiária a responsabilidade do ente municipal pelas obras de infraestrutura necessárias à regularização de loteamento privado, quando ainda é possível cobrar do loteador o cumprimento de suas obrigações”, resume outro acórdão selecionado na pesquisa.

As decisões também implicam a legitimidade dos municípios de figurarem como réus em ações civis públicas que buscam a regularização destes espaços ou até mesmo em demandas que buscam ressarcimento decorrente de dano ambiental, entre outras possibilidades. Para tanto, temos o exemplo do Município de Palmital, a Lei complementar nº 138 de 06 de outubro de 2006 que dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano no Município de Palmital, institui o Plano Diretor de Palmital e dá outras providências.

Assim, o artigo 1º da Lei nº 138 de 06 de outubro de 2006 dispõe:

§ 1º. Para todos os efeitos, esta lei, denominada Plano Diretor de Palmital, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana e rural em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

§ 2º. O Plano Diretor, abrangendo a totalidade do território, é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e rural do Município e integra o processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 3º. As diretrizes, prioridades e normas explícitas por esta lei, devem ser respeitadas por todos os agentes públicos e privados que atuam no município de Palmital.

Portanto, a Prefeitura Municipal deverá cumprir todas as diretrizes descritas no Plano Diretor, onde tem toda a estrutura do Município, assegurando a sociedade através desse instrumento.

Contudo, a lei determina os objetivos fundamentais, os quais descritos no artigo 5º da Lei Municipal:

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 cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – planejamento do desenvolvimento da cidade, da distribuição espacial da população, ordenação e controle do uso do solo e das atividades econômicas do município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

IV – integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais;

V – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, arquitetônico, paisagístico e arqueológico.

Ou seja, a Prefeitura Municipal tem o dever de cuidar do município, dar condições dignas para a população, garantir e preservar seus direitos como cidadão. Do mesmo modo, o sistema de gestão e planejamento urbano relacionados aos princípios gerais e diretrizes estabelecidos no artigo 108: O Poder Executivo Municipal implementará um Sistema Municipal de Gestão e de Planejamento visando à adequada administração das ações e investimentos públicos, no âmbito de sua competência, constituído pelo sistema de tomada de decisões.

Por fim, cada Município tem seu Plano Diretor que deve ser respeitado o sistema de gestão e as diretrizes impostas por lei. Importante ressaltar uma decisão do STJ que dispõe:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO DO SOLO URBANO. LOTEAMENTO. ART. 40 DA LEI N. 6766/79. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE PASSIVA. Nos termos da Constituição Federal, em razão de seu artigo 30, inciso VIII, compete aos Municípios “promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Cumpre, pois, ao Município regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo, sendo pacífico nesta Corte o entendimento segundo o qual esta competência é vinculada. Dessarte, “se o Município omite-se no dever de controlar loteamentos e parcelamentos de terras, o Poder Judiciário poderá compeli-lo ao cumprimento de tal dever (REsp. 292.846/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 15.04.2002). No mesmo sentido: REsp. 259.982/SP, da relatoria deste Magistrado, DJ 27.09.2004; REsp. 124.714/SP, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ 25.09.2000; REsp. 194.732/SP, Rel. Min. José Delgado, DJ 21.06.99, entre outros.”³²

Ora, se o Município é responsável pelo loteamento urbano, responsável pela infraestrutura, admite-se que é possível que ele acompanhe, realize todas as fases para a elaboração do loteamento urbano.

Ocorre que, se for implantado a competência para o município, haveria a desburocratização do órgão GRAPROHAB, o valor que é pago ao órgão federal, passaria a ser pago para o Município sendo o custo muito menor, revertendo então, na saúde, na educação e o loteador chegaria até o fim com o projeto realizado, o que acontece muitas vezes, o loteador acaba desistindo em algum momento.

Importante dizer que, quanto mais loteamentos sendo realizados, maior será o número de contribuintes que beneficiará o próprio Município com arrecadação de impostos. Portanto, o excesso de burocracia dificulta o desenvolvimento do Município, a inovação, o crescimento habitacional, porque infelizmente acaba inviabilizando os projetos de loteamento urbano.

Conforme a reportagem na folha de São Paulo traz em seu bojo a ineficiência municipal, onde os números de má qualidade de serviços prestados à população são relevantes por ser o Município responsável mais direto às demandas da sociedade.

Com isso através dos gastos em recursos dos impostos arrecadados por ele mesmo, ou quando transferidos do Estado e da União é que se caracteriza a ineficiência Municipal.

Entende-se que, é de suma importância a gestão governamental, uma vez que, desburocratizando e eliminando negociações complexas, que é refletida na população, o próprio Município com seus tributos arrecadados e aplicados de forma correta, haveria uma qualidade de vida com eficiência nos setores públicos para com a sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através dos loteamentos é que são criados novos espaços urbanos para que sejam habitados os cidadãos, é neste espaço que esses indivíduos irão construir suas residências e posteriormente passar a morar com suas famílias, aumentando o número da população em cada Município, gerando um número maior de contribuintes. Tal instituto que foi abordado no capítulo primeiro. Assim, é de suma importância fazer análise de toda a infraestrutura, respeitando todos os requisitos que a Lei determina para garantir qualidade de vida a toda população que vai futuramente ser instalada em suas residências. No entanto, para constituir um loteamento é de acordo com o interesse do proprietário da gleba, mas também havendo a necessidade de realizar toda infraestrutura.

Para elaborar um procedimento correto para um loteamento tem que existir o respeito nos requisitos gerais, com condições urbanísticas, ambientais, levando o projeto para uma prévia-aprovação pela Prefeitura Municipal. No momento da análise da aprovação é que serão conferidas as condições necessárias para aprovação do projeto.

Abordamos a lei do parcelamento do solo urbano que busca estabelecer normas para adequação de novos espaços e sendo assim realizados. Dessa forma, é feito a análise para elaboração do loteamento que são necessários o cumprimento de todos os requisitos, tais como projetos, sua aprovação, registro, para que possa ser liberada a venda dos lotes com segurança.

A lei determina que deva ser destinado um espaço para a implementação de equipamentos urbanos que são esses os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de água pluviais, entre outros. Antes de elaborar o projeto do loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo e toda estrutura da realização do projeto.

No que tange ao processo de aprovação do loteamento, quem tem legitimidade para aprovar o projeto de loteamento é a Prefeitura Municipal, que analisará a viabilidade do projeto apresentado. Todavia, com a prévia aprovação dada pela Prefeitura Municipal com seus procedimentos técnicos é que será enviado para o GRAPROHAB para ser o agente disciplinador a fim de que seja realizado o trâmite de projetos habitacionais.

O GRAPROHAB que é regimento interno do grupo de análise e aprovação de projetos habitacionais recebe toda a documentação do projeto interessado que depois de realizada essa aprovação é que é feito o requerimento ao Município a aprovação final.

Já no segundo capítulo abordamos a questão da histórica da burocracia, desde o surgimento até os dias de hoje que o Estado passou a ser democratizado. Contudo, com a burocracia, isso tem trazido prejuízos, perda de tempo e dinheiro que, após a prévia aprovação do loteamento urbano pela Prefeitura Municipal são encaminhados ao GRAPROHAB, não havendo a necessidade da atuação no projeto, sendo que, o próprio Município responsável pelo loteamento é quem deveria atuar, nesse sentido, toda a parte de questões ambientais, toda a infraestrutura está ali, justamente no mesmo Município onde é levado ao respectivo órgão que nem se quer analisa-se de perto, não tendo contato nenhum com o loteador e seu projeto. Vale dizer, que esses órgãos federais o que visam é tão somente o lucro, não se preocupando de fato com o Município e muito menos com os prejuízos, com o tempo e dinheiro que o loteador sofre. Situação essa que fora abordado no terceiro capítulo.

O Município é responsável pelo loteamento urbano, responsável pela infraestrutura, podendo admitir que é possível que ele acompanhe, analise e aprove todas as fases para a elaboração do loteamento urbano, sem ter que enviar ao órgão GRAPROHAB, haveria uma desburocratização, o valor que é pago ao órgão federal, passaria a ser pago para o Município, sendo o custo muito menor, que poderia ser revertido na área da saúde, na educação e o loteador chegaria até o fim com o projeto realizado.

O procedimento da aprovação do loteamento urbano está vinculado diretamente a legislação vigente onde está relacionado com os princípios fundamentais sendo ele o Princípio da Função Social da Propriedade. Vale dizer que, quanto mais loteamentos sendo realizados de uma forma célere e ágil, maior seria o número de contribuintes que beneficiaria o próprio Município, trazendo assim o desenvolvimento do Município. A questão ambiental quem cuidaria pela Secretaria do Meio Ambiente é o próprio Ministério Público que representa o Estado.

Por fim, a realização dos novos espaços, o que percebemos é que ainda existe um excesso de burocracia no setor imobiliário, tratando-se de loteamento urbano e que visam apenas o lucro, sem se preocupar com a população, a começar pelo loteador que tem suas glebas

sendo transformadas em lotes, para habitar mais pessoas, e tem toda essa “demora”, custo altíssimo e tempo perdido.

A burocracia no Brasil tem seus procedimentos complexos em todos os aspectos, o que tornam as atividades humanas mais lentas, com custo elevado. O Município ainda não tem condições físicas e financeiras para fazer todos os procedimentos, mas há uma necessidade de desburocratização para que haja rapidez e eficiência na aprovação e execução do loteamento urbano.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente Celeste. AMADEI, Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba – O parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. 4ª Edição. São Paulo: Campinas, 2014.

BRASIL, Lei Complementar nº 138 de 06 de outubro de 2006. **Dispõe sobre o desenvolvimento urbano do Município de Palmital**. Acesso diretamente a Prefeitura Municipal de Palmital, Estado de São Paulo.

BRASIL, Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o parcelamento de solo urbano**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 27 jul. 2016.

BRASIL, Portal do Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência – Municípios são responsáveis pela regularização de lotes em espaços urbanos**. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/STJ>. Acesso em: 22 jul. 2016.

COSTA, Judith Martins. **Reflexões sobre o princípio da função social dos contratos**. Revista Direito. p. 41-46, 2005.

EDITORIAIS, Grupo folha. **Folha de São Paulo – Ineficiência municipal**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/08/1807894-ineficiencia-municipal.shtml>. Acesso em: 29 ago. 2016.

FAORO, Raimundo. **Os donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

GRAPROHAB, Grupo de análise e aprovação de projetos habitacionais do Estado de São Paulo. **Manual para Projetos de Loteamentos e Núcleos Habitacionais**. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao/downloads/graprohab/manual-orientacao.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

LOUREIRO, Luís Guilherme. **Registros Públicos – Teoria e prática**. 5ª Edição. São Paulo: Método, 2014.

MAFRA, Francisco. **Administração Pública burocrática e gerencial**. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503. Acesso em: 22 jul. 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Observações sobre loteamentos**. Revista de direito imobiliário. p. 9-24. Jan - Jun, 1982.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Urbanismo e proteção ambiental**. RDP n° 39/40. ETR. São Paulo: 1976.

RIZZARDO, Arnaldo. **Leasing: arrendamento mercantil no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. **O parcelamento do solo urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.