

VETO PARCIAL AOPL 10242/19EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS E
SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar os §§ 4º e 5º do art. 19-A, os quais seriam acrescidos à Lei nº 17.492, de 22 de janeiro de 2018, pelo art. 1º do autógrafo do Projeto de Lei nº 242/2019, que "Acrescenta o art. 19-A na Lei nº 17.492, de 2018, que 'Dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências' e adota outras providências", por serem contrários ao interesse público, com fundamento no Parecer nº 393/20, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), no Ofício nº 334/2020, da Procuradoria-Geral de Justiça, e no Ofício nº 2290/2020, da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC).

Estabelecem os dispositivos vetados:

§§ 4º e 5º do art. 19-A, os quais seriam acrescidos à Lei nº 17.492, de 2018, pelo art. 1º

"Art. 1º

'Art. 19-A.

§ 4º A intervenção do Ministério Público com relação aos autos do procedimento de registro imobiliário de loteamento ou desmembramento ocorrerá nas seguintes hipóteses:

I – a pedido do Juiz quando o projeto de loteamento ou desmembramento for impugnado por terceiros, nos termos do art. 19, § 2º, da Lei federal nº 6.766, de 1979;

II – quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento, realizado com a anuência do órgão municipal competente, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato, ou quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a anuência do órgão municipal competente e do Estado, devendo o Ministério Público, neste caso, manifestar-se antes que o Juiz homologue o pedido de cancelamento.

§ 5º Nas hipóteses dos incisos I e II do § 4º deste artigo, o prazo para manifestação do Ministério Público será de 30 (trinta) dias preclusivo, findo esse prazo os autos do procedimento de parcelamento deverão ser remetidos imediatamente ao Oficial de Registro de Imóveis.

msvp_PL_242_19_PGE_MPSC_TJSC

1

Ao Expediente da Mesa
Em 25/08/2020
Deputado Laércio Schuster
1º Secretário

Lido no expediente	
057º	Sessão de <u>26/08/20</u>
Às Comissões de:	
(5)	<u>Justiça</u>
()	
()	
()	
Secretário	



.....' (NR)"

Razões do veto

O § 4º do art. 19-A, ao delimitar a intervenção do Ministério Público nos procedimentos de registro imobiliário de loteamento ou de desmembramento, apresenta contrariedade ao interesse público, uma vez que está em desacordo com o próprio *caput* do art. 19-A, o qual estabelece que o Ministério Público participará de todos os procedimentos, assim, prejudicando a atuação desse órgão na prevenção de danos à ordem urbanística e ao meio ambiente. Outrossim, faz-se necessária a oposição de veto, por arrastamento, ao § 5º do art. 19-A, pois há nele expressa menção ao referido § 4º. Nesse sentido, a PGE recomendou vetá-los, manifestando-se nos seguintes termos:

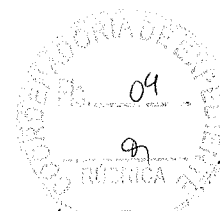
[...] o § 4º do art. 1º, da forma como redigido, está em contradição lógica com o *caput* do art. 1º, o qual constitui a principal finalidade do projeto de lei, conforme amplamente analisado. É que esse § 4º descreve as hipóteses de intervenção do órgão do Ministério Público no procedimento de registro imobiliário de loteamento ou desmembramento, deixando de incluir justamente a inovadora hipótese prevista no *caput*.

Além do mais, a previsão é despicienda na medida em que, como visto, tais hipóteses já constam da Lei n. 6.766/79, precisamente nos arts. 19, § 2º, e art. 23, § 2º. Acresça-se, ainda, que § 4º não arrolou as situações contidas no art. 38, § 2º e § 3º, da Lei n. 6.766/79, que igualmente exigem a participação do Ministério Público nos procedimentos relativos ao loteamento. Por tais razões, e diante da impossibilidade de alteração que viesse a aclarar a redação, sugere-se o veto ao § 4º, e, por arrastamento, ao § 5º, ambos do art. 1º.

Ante o exposto, opina-se pela sanção parcial do autógrafo de Projeto de Lei em comento, uma vez verificado o regular exercício da competência concorrente suplementar do Estado, estabelecida no art. 24, I e VI, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, e a ausência de usurpação da competência dos Municípios, recomendando-se, por outro lado, o veto aos §§ 4º e (por arrastamento) 5º do art. 1º.

O Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), por intermédio da Procuradoria-Geral de Justiça, também apresentou manifestação contrária à sanção integral do PL, pelas seguintes razões:

Há de se reparar que, no *caput* do artigo 19-A, o indicativo é de que os parcelamentos do solo urbano permaneçam sendo precedidos de manifestação do Ministério Público, tendo sido estabelecido um prazo preclusivo de 30 (trinta) dias para análise e manifestação do Promotor de Justiça. Esse prazo, embora possa gerar alguns complicadores no dia a dia, reforça a equalização da complexa equação entre efetividade e proteção ambiental, e não há, por lealdade, insurgência do Ministério Público em relação ao *caput*, embora, naturalmente, este órgão compreenda que a redação anterior do artigo era mais favorável ao meio ambiente.



Entretanto, o problema da redação aprovada não está no *caput*, mas sim no § 4º, que acabou sendo aprovado com redação contraditória ao próprio *caput*. Com efeito, ao passo em que o *caput* do art. 19-A dispõe que todos os parcelamentos do solo terão abertura de vista ao Ministério Público, o parágrafo 4º do mesmo artigo restringe essa participação a duas hipóteses: (1) quando houver impugnação de terceiros; ou (2) quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento. O que se extrai de tal dicotomia é que a limitação imposta pelo § 4º do art. 19-A contradiz o próprio teor do *caput* do dispositivo, que estabelece – indistintamente – o encaminhamento do procedimento de parcelamento do solo ao Ministério Público pelo Oficial de Registro de Imóveis previamente ao respectivo registro, sem imposição de restrições de hipóteses.

[...]

A preocupação é ainda maior na medida em que o art. 2º do Projeto de Lei prevê a revogação de “todas as demais disposições em contrário”, situação essa que poderia ensejar a indesejável interpretação de revogação do art. 734 do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, fazendo prevalecer, assim, a restrição indevida da atuação ministerial prevista pelo novel § 4º do art. 19-A.

Assim, considerando que o art. 19-A, § 4º, do Projeto de Lei pode gerar interpretação que limita o âmbito de atuação do Ministério Público nos procedimentos de parcelamento do solo urbano – exercida até o momento de forma ampla (art. 734 do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina) – entende o Ministério Público do Estado de Santa Catarina que esse dispositivo contraria o interesse público, prejudicando a prevenção de danos à ordem urbanística e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que é constitucionalmente assegurado (art. 225, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil).

Cumpre ressaltar, ainda, que, com o objetivo de buscar a celeridade dos procedimentos de parcelamento do solo urbano, o Projeto de Lei n. 242-6/2019 já estabeleceu prazos para a breve manifestação ministerial (art. 19-A, *caput*, §§ 1º e 5º), não havendo, portanto, interesse público na restrição de atuação do Ministério Público apenas aos casos previstos no § 4º do art. 19-A.

Por fim, vale registrar que se a própria Lei tem por objetivo dar agilidade aos processos de parcelamento do solo e a garantia de maior segurança jurídica ao empreendedor e aos adquirentes, o alijamento do Ministério Público dessa intervenção preliminar terá sentido adverso, na medida em que irregularidades que seriam passíveis de simples correção, pela via consensual, no momento introdutório, passarão a ser atacados pela via de ação, no Poder Judiciário, gerando maior – e desnecessário – transtorno a todos os agentes envolvidos e interessados no processo.

Dessa forma, compreende-se que o art. 19-A, § 4º, do Projeto de Lei contraria o interesse público de proteção à ordem urbanística e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, restringindo as hipóteses de atuação preventiva do Ministério Público nos procedimentos de parcelamento do solo, intervenção essa que tem evitado, em grande medida, o desrespeito das legislações urbanísticas e ambientais e todos os impactos negativos dele decorrentes, pelo que se solicita a Vossa Excelência o respectivo veto (e, por arrastamento, do § 5º do mesmo dispositivo).



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



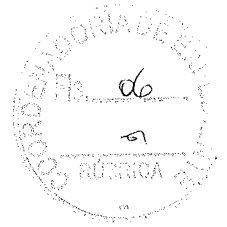
Por fim, o TJSC também se posicionou contrariamente à aprovação do PL, conforme o seguinte fundamento:

Veja-se, portanto, que houve avanço da lei ao prever a intervenção ministerial, inclusive fixando prazo para tanto. Contudo, como já apontado, a atuação do órgão do Ministério Público não pode ser restringida às hipóteses do § 4º do art. 19-A da novel lei, sob pena de limitar a ampla atuação do Ministério Público prevista na Constituição Federal – dever de zelar pela proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente e a outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, III).

Essas, senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 19 de agosto de 2020.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



DESPACHO

Autos do processo nº SCC 11008/2020
Autógrafo do PL nº 242/2019

Sanciono o autógrafo do Projeto de Lei nº 242/2019, que “Acrescenta o art. 19-A na Lei nº 17.492, de 2018, que ‘Dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências’ e adota outras providências”, vetando, contudo, os §§ 4º e 5º do art. 19-A, os quais seriam acrescidos à Lei nº 17.492, de 2018, pelo art. 1º, por serem contrários ao interesse público.

Florianópolis, 19 de agosto de 2020.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 242/2019

Acrescenta o art. 19-A na Lei nº 17.492, de 2018, que “Dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências” e adota outras providências.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º A Lei nº 17.492, de 22 de janeiro de 2018, passa a vigorar acrescida do art. 19-A, com a seguinte redação:

“Art. 19-A O Oficial de Registro de Imóveis, observados os requisitos legais para o registro imobiliário, fará a publicação dos editais do pedido de registro, nos termos do art. 19 da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, encaminhando os autos com vista ao Ministério Público para manifestação no prazo preclusivo de 30 (trinta) dias.

§ 1º Havendo pedido de diligências por parte do Ministério Público, o oficial de Registro de Imóveis intimará o requerente para que sobre ela se manifeste no prazo de até 30 (trinta) dias, findo o qual os autos serão encaminhados com vista ao Ministério Público para manifestação no prazo preclusivo de 15 (quinze) dias.

§ 2º Ocorrendo impugnação de terceiros, o Oficial de Registro de Imóveis intimará o requerente e o Município para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo.

§ 3º No caso do § 2º, havendo manifestação de uma das partes, encaminha-se o processo ao Juiz competente para decisão ou instrução.

§ 4º A intervenção do Ministério Público com relação aos autos do procedimento de registro imobiliário de loteamento ou desmembramento ocorrerá nas seguintes hipóteses:

I – a pedido do Juiz quando o projeto de loteamento ou desmembramento for impugnado por terceiros, nos termos do art. 19, § 2º, da Lei federal nº 6.766, de 1979;

II – quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento, realizado com a anuência do órgão municipal competente, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato, ou quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a anuência do órgão municipal competente e do Estado, devendo o Ministério Público, neste caso, manifestar-se antes que o Juiz homologue o pedido de cancelamento.

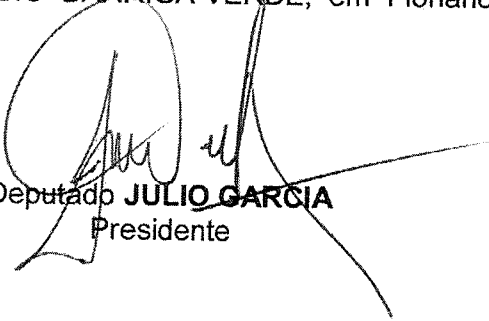


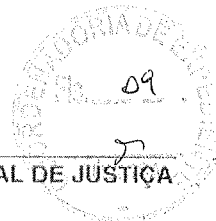
§ 5º Nas hipóteses dos incisos I e II do § 4º deste artigo, o prazo para manifestação do Ministério Público será de 30 (trinta) dias preclusivo, findo esse prazo os autos do procedimento de parcelamento deverão ser remetidos imediatamente ao Oficial de Registro de Imóveis.

§ 6º Tratando-se de impugnação que afete parcialmente o pedido de parcelamento ou desmembramento, o loteador poderá solicitar ao Juiz competente a liberação da área não impugnada, ouvido o Ministério Público e o Município." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas todas as demais disposições em contrário.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 29 de julho
de 2020.


Deputado **JULIO GARCIA**
Presidente



Ofício n. 334/2020

Florianópolis, 4 de agosto de 2020.

A Sua Excelência o Senhor
Carlos Moisés da Silva
Governador do Estado de Santa Catarina

Assunto: Manifestação sobre a Redação Final do Projeto de Lei n. 242.6/2019

Excelentíssimo Senhor Governador,

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção ao Ofício nº 822/CC-DIAL-GEMAT, que solicita manifestação do Ministério Público do Estado de Santa Catarina acerca do Autógrafo de Projeto de Lei n. 242.6/2019, sirvo-me do presente para tecer as seguintes considerações.

O Parcelamento do Solo Urbano é um instrumento de execução da política de desenvolvimento e expansão urbanos em sede municipal, vinculado às diretrizes do art. 2º do Estatuto da Cidade e regulado pela Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, compreendendo normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais visando a disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano, e a tutela do interesse público coletivo subsumido na defesa da coletividade adquirente dos lotes previstos no empreendimento.

Para análise e aprovação do parcelamento (loteamento e do desmembramento), a lei reguladora impõe que sejam cumpridos requisitos que estão expressos como condição para o desenvolvimento válido e regular de todo o

empreendimento, compreendendo as seguintes e principais fases: pedido de diretrizes (arts. 6º e 7º); apresentação do projeto (arts. 9º a 11); aprovação pela Prefeitura Municipal (arts. 12 a 17); pré-registro (art. 18); execução (art. 18, V), e registro de parcelamento.

A atuação do Ministério Público é legitimada pelo comando normativo constitucional e, de resto, pelas disposições de sua Lei Orgânica Estadual a considerar como função institucional do Órgão a proteção de outros interesses individuais indisponíveis, individuais homogêneos, sociais, difusos e coletivos (art. 90, inciso VI, "e"), e a exigir sua manifestação nos processos em que a sua participação seja obrigatória por lei ou, quando entender cabível a intervenção em razão de interesse público, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou o grau de jurisdição em que se encontrem os processos (art. 90, inciso X).

Atualmente, a manifestação do Ministério Público em todos os procedimentos de parcelamento do solo de maneira prévia ao registro é externada pelo art. 734 do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, que dispõe que: "presentes os requisitos legais, o oficial, antes das publicações do edital, remeterá os autos do procedimento à apreciação do Ministério Público".

Com efeito, a análise de todos os parcelamentos do solo previamente ao seu registro pelo Ministério Público constitui importante prerrogativa de controle dos aspectos urbanísticos e ambientais dos loteamentos e dos desmembramentos, prevenindo incontáveis danos, inclusive sociais aos adquirentes, especialmente quando se tem em conta que as situações consolidadas são de difícil ou impossível reparação.

Nesse contexto, é importante externar a preocupação deste Ministério Público de Santa Catarina com o Projeto de Lei n. 242.6/2019, de autoria do Deputado Volnei Weber, que tem por objetivo acrescentar o art. 19-A à Lei Estadual n. 17.492/18 (Lei Estadual do Parcelamento do Solo Urbano) e teve sua redação final aprovada em 28 de julho de 2020¹ pela Assembleia Legislativa do

¹ Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PL./0242.6/2019>. Acesso em 30/4/2020.

Estado, nos seguintes termos:

Art. 1º A Lei nº 17.492, de 22 de janeiro de 2018, passa a vigorar acrescida do art. 19-A, com a seguinte redação:

“Art. 19-A O Oficial de Registro de Imóveis, observados os requisitos legais para o registro imobiliário, fará a publicação dos editais do pedido de registro, nos termos do art. 19 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, **encaminhando os autos com vista ao Ministério Público para manifestação no prazo preclusivo de 30 (trinta) dias.**

§ 1º Havendo pedido de diligências por parte do Ministério Público, o oficial de Registro de Imóveis intimará o requerente para que sobre ela se manifeste no prazo de até 30 (trinta) dias, findo o qual os autos serão encaminhados com vista ao Ministério Público para manifestação no prazo preclusivo de 15 (quinze) dias.

§ 2º Ocorrendo impugnação de terceiros, o Oficial de Registro de Imóveis intimará o requerente e o Município para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo.

§ 3º No caso de § 2º, havendo manifestação de uma das partes, encaminha-se o processo ao Juiz competente para decisão ou instrução.

§ 4º A intervenção do Ministério Público com relação aos autos do procedimento de registro imobiliário de loteamento ou desmembramento ocorrerá nas seguintes hipóteses:

I – a pedido do Juiz quando o projeto de loteamento ou desmembramento for impugnado por terceiros, nos termos do art. 19, § 2º, da Lei federal nº 6.766, de 1979;

II – quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento, realizado com a anuência do órgão municipal competente, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato, ou quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a anuência do órgão municipal competente e do Estado, devendo o Ministério Público, neste caso, manifestar-se antes que o Juiz homologue o pedido de cancelamento.

§ 5º Nas hipóteses dos incisos I e II do § 4º deste artigo, o prazo para manifestação do Ministério Público será de 30 (trinta) dias preclusivo, findo esse prazo os autos do procedimento de parcelamento deverão ser remetidos imediatamente ao Oficial de Registro de Imóveis.

§ 6º Tratando-se de impugnação que afete parcialmente o pedido de parcelamento ou desmembramento, o loteador poderá solicitar ao Juiz competente a liberação da área não impugnada, ouvido o Ministério Público e o Município.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas todas as demais disposições em contrário (grifou-se).

O Ministério Público foi ouvido em boa parte do procedimento de aprovação do referido dispositivo legal, entretanto, a redação aprovada, acima, acabou possibilitando um retrocesso na área ambiental não condizente com o atual momento vivido na medida em que a redação final do Projeto de Lei n. 242.6/2019 contempla redação dúbia.

Há de se reparar que no *caput* do artigo 19-A, o indicativo é de que

os parcelamentos do solo urbano permaneçam sendo precedidos de manifestação do Ministério Público, tendo sido estabelecido um prazo preclusivo de 30 (trinta) dias para análise e manifestação do Promotor de Justiça. Esse prazo, embora possa gerar alguns complicadores no dia a dia, reforça a equalização da complexa equação entre efetividade e proteção ambiental, e não há, por lealdade, insurgência do Ministério Público em relação ao *caput*, embora, naturalmente, este órgão compreenda que a redação anterior do artigo era mais favorável ao meio-ambiente.

Entretanto, o problema da redação aprovada não está no *caput*, mas sim no § 4º, que acabou sendo aprovado com redação contraditória ao próprio *caput*. Com efeito, ao passo em que o *caput* do art. 19-A dispõe que todos os parcelamentos do solo terão abertura de vista ao Ministério Público, o parágrafo 4º do mesmo artigo restringe essa participação a duas hipóteses: (1) quando houver impugnação de terceiros; ou (2) quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento. O que se extrai de tal dicotomia é que a limitação imposta pelo § 4º do art. 19-A contradiz o próprio teor do *caput* do dispositivo, que estabelece – indistintamente – o encaminhamento do procedimento de parcelamento do solo ao Ministério Público pelo Oficial de Registro de Imóveis previamente ao respectivo registro, sem imposição de restrições de hipóteses.

O que se observa é que na aprovação final do dispositivo faltou a inserção da expressão “também” ou “ainda” em seu §4º, o que, aí sim, poderia deixar o texto claro.

§ 4º A intervenção do Ministério Público com relação aos autos do procedimento de registro imobiliário de loteamento ou desmembramento **[também ou ainda]** ocorrerá nas seguintes hipóteses:

I – a pedido do Juiz quando o projeto de loteamento ou desmembramento for impugnado por terceiros, nos termos do art. 19, § 2º, da Lei federal nº 6.766, de 1979;

II – quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento, realizado com a anuência do órgão municipal competente, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato, ou quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a anuência do órgão municipal competente e do Estado, devendo o Ministério Público, neste caso, manifestar-se antes que o Juiz homologue o pedido de cancelamento.

§ 5º Nas hipóteses dos incisos I e II do § 4º deste artigo, o prazo para manifestação do Ministério Público será de 30 (trinta) dias preclusivo, findo esse prazo os autos do procedimento de parcelamento deverão ser remetidos

A preocupação é ainda maior na medida em que o art. 2º do Projeto de Lei prevê a revogação de “todas as demais disposições em contrário”, situação essa que poderia ensejar a indesejável interpretação de revogação do art. 734 do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, fazendo prevalecer, assim, a restrição indevida da atuação ministerial prevista pelo novel § 4º do art. 19-A.

Assim, considerando que o art. 19-A, § 4º, do Projeto de Lei pode gerar interpretação que limita o âmbito de atuação do Ministério Público nos procedimentos de parcelamento do solo urbano – exercida até o momento de forma ampla (art. 734 do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina) – entende o Ministério Público do Estado de Santa Catarina que esse dispositivo contraria o interesse público, prejudicando a prevenção de danos à ordem urbanística e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que é constitucionalmente assegurado (art. 225, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil).

Cumprе ressaltar, ainda, que, com o objetivo de buscar a celeridade dos procedimentos de parcelamento do solo urbano, o Projeto de Lei n. 242-6/2019 já estabeleceu prazos para a breve manifestação ministerial (art. 19-A, *caput*, §§ 1º e 5º), não havendo, portanto, interesse público na restrição de atuação do Ministério Público apenas aos casos previstos no § 4º do art. 19-A.

Por fim, vale registrar que se a própria Lei tem por objetivo dar agilidade aos processos de parcelamento do solo e a garantia de maior segurança jurídica ao empreendedor e aos adquirentes, o alijamento do Ministério Público dessa intervenção preliminar terá sentido adverso, na medida em que irregularidades que seriam passíveis de simples correção, pela via consensual, no momento introdutório, passarão a ser atacados pela via de ação, no Poder Judiciário, gerando maior – e desnecessário – transtorno a todos os agentes envolvidos e interessados no processo.

Dessa forma, **compreende-se que o art. 19-A, § 4º, do Projeto de Lei contraria o interesse público de proteção à ordem urbanística e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, restringindo as hipóteses de atuação preventiva do Ministério Público nos procedimentos de parcelamento do solo.**

intervenção essa que tem evitado, em grande medida, o desrespeito das legislações urbanísticas e ambientais e todos os impactos negativos dele decorrentes, negativos dele decorrentes, pelo que se solicita a Vossa Excelência o respectivo veto (e, por arrastamento, do §5º do mesmo dispositivo).

Sem mais para o momento, coloco o Ministério Público de Santa Catarina à disposição para eventuais diligências que Vossa Excelência julgar necessárias.

Atenciosamente,

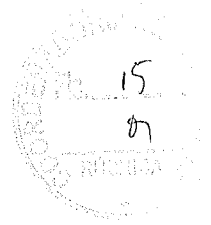
FERNANDO DA SILVA COMIN

Procurador-Geral de Justiça



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

OFÍCIO N. 2290/2020-GP



A Sua Excelência o Senhor
JULIANO BATALHA CHIODELLI
Chefe da Casa Civil designado
Governo do Estado de Santa Catarina
Florianópolis - SC

Assunto: Ofício nº 821/CC-DIAL-GEMAT - Manifestação Projeto de Lei nº 242/2019 -
Processo Administrativo SEI n. 0028927-39.2020.8.24.0710

Senhor Chefe da Casa Civil designado,

Em atenção ao ofício em epígrafe, sirvo-me do presente para encaminhar a Vossa Excelência a anexa cópia do parecer do Núcleo IV e da decisão do Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial, relativamente ao pedido de manifestação deste Tribunal de Justiça sobre o Projeto de Lei nº 242/2019.

Cordialmente,

Desembargador Ricardo Roesler
Presidente



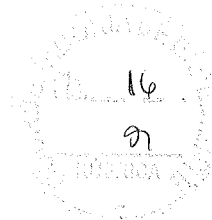
Documento assinado eletronicamente por **RICARDO JOSE ROESLER, PRESIDENTE**, em 06/08/2020, às 15:31, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.tjsc.jus.br/verificacao> informando o código verificador **4828342** e o código CRC **63E3D2E9**.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO



PARECER

Processo n. 0028927-39.2020.8.24.0710

Unidade: Núcleo IV - Extrajudicial

Assunto: Projeto de lei que acrescenta o art. 19-A à Lei Estadual n. 17.492/2018, dispondo acerca do parcelamento do solo

Ofício. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei nº 242/2019. Texto definitivo aprovado. Submissão ao Presidente do Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. Manifestação favorável.

Senhor Desembargador Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial,

1. Trata-se do Ofício nº 821/CC-DIAL-GEMAT encaminhando pelo Chefe da Casa Civil do Estado de Santa Catarina, para manifestação quanto ao Projeto de Lei nº 242/2019, que aguarda assinatura do Governador do Estado.

O projeto trata de alteração da Lei Estadual n. 17.492/2018, que "Dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina, e adota outras providências", incluindo-se o art. 19-A, com a redação constante do documento 4817157.

É o necessário.

2. Cuida-se de análise técnica relacionada ao parcelamento do solo urbano, especificamente quanto ao procedimento imposto ao Oficial de Registro de Imóveis.

De plano, cumpre recordar que o mencionado projeto já foi objeto de análise pela Corregedoria-Geral da Justiça, nos autos 0029484-60.2019.8.24.0710 (documento 0741832), cujo parecer do então Juiz-Corregedor à época, Dr. Marco Augusto Guisi Machado (documento 2515386), foi acolhido em sua integralidade pelo então Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial, Des. Roberto Lucas Pacheco (documento 2515591).

Na oportunidade, concluiu-se que o projeto original violava, em tese, princípios constitucionais, dispositivos legais e disposições normativas ao restringir a participação do Ministério Público, nos parcelamentos de solo urbano, nos termos da Lei n. 6.766/79 (art. 19) e do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça (art. 734):

Observa-se que a Lei n. 6.766/1979 é anterior à Constituição Federal, sendo que esta conferiu ao Ministério Público novas funções institucionais, dentre elas "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a **proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos**" (grifo

nosso - CF, art. 129, III).

Assim, para dar efetividade às novas funções do MP e adaptar a Lei n. 6.766/1979 ao novo ordenamento jurídico, esta Corregedoria-Geral da Justiça criou o art. 734 do Código de Normas, *in verbis*:

"Art. 734. Presentes os requisitos legais, o oficial, antes das publicações do edital, remeterá os autos do procedimento à apreciação do Ministério Público."

O texto original possuía o seguinte conteúdo (documento 0741832):

Art. 1º A Lei nº 17.492, de 22 de janeiro de 2018, passa a vigorar acrescida do art. 19-A, com a seguinte redação:

"Art. 19-A O Oficial de Registro de Imóveis, observados os requisitos legais para o registro imobiliário, fará a publicação dos editais do pedido de registro, nos termos do art. 19 da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e, não havendo impugnação, procederá imediatamente ao registro, sendo dispensado o envio dos autos ao Ministério Público para apreciação.

§ 1º Ocorrendo impugnação de terceiros, o Oficial de Registro de Imóveis intimará o requerente e o Município para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo.

§ 2º No caso do § 1º, havendo manifestação de uma das partes, encaminha-se o processo ao Juiz competente para decisão ou instrução.

§ 3º A intervenção do Ministério Público com relação aos autos do procedimento de registro imobiliário de loteamento ou desmembramento ocorrerá nas seguintes hipóteses:

I - a pedido do Juiz quando o projeto de loteamento ou desmembramento for impugnado por terceiros, nos termos do art. 19, § 2º, da Lei federal nº 6.766, de 1979;

II - quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento, realizado com a anuência do órgão municipal competente, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato, ou quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a anuência do órgão municipal competente e do Estado, devendo o Ministério Público, neste caso, manifestar-se antes que o Juiz homologue o pedido de cancelamento.

III - quando houver pedido de vista pelo Ministério Público ao cartório de registro de imóveis competente, desde que na forma e no prazo legais para impugnação por terceiros.

§ 4º Nas hipóteses dos incisos I e II do § 4º deste artigo, o prazo para manifestação do Ministério Público será de 5 (cinco) dias úteis, findo o qual os autos do procedimento de parcelamento deverão ser remetidos imediatamente ao Oficial de Registro de Imóveis. Decorrido o prazo sem manifestação do Ministério Público, seu silêncio importará em aprovação tácita.

§ 5º Tratando-se de impugnação que afete parcialmente o pedido de parcelamento ou desmembramento, o loteador poderá solicitar ao Juiz competente a liberação da área não impugnada, ouvido o Ministério Público e o Município."

O texto do Projeto de Lei n. 242/2019 (documento 4817157), aprovado pela Assembleia Legislativa e aguardando assinatura pelo Governador do Estado de Santa Catarina, em sua integralidade é o seguinte:

Art. 1º A Lei nº 17.492, de 22 de janeiro de 2018, passa a vigorar acrescida do art. 19-A, com a seguinte redação:

"Art. 19-A O Oficial de Registro de Imóveis, observados os requisitos legais para o registro imobiliário, fará a publicação dos editais do pedido de registro, nos termos do art. 19 da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, encaminhando os autos com vista ao Ministério Público para manifestação no prazo preclusivo de 30 (trinta) dias.

§ 1º Havendo pedido de diligências por parte do Ministério Público, o oficial de Registro de Imóveis intimará o requerente para que sobre al se manifeste no prazo de até 30 (trinta) dias, findo o qual os autos serão encaminhados com vista ao Ministério Público para manifestação no prazo preclusivo de 15 (quinze) dias.

§ 2º Ocorrendo impugnação de terceiros, o Oficial de Registro de Imóveis intimará o requerente e o Município para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo.

§ 3º No caso do § 2º, havendo manifestação de uma das partes, encaminha-se o

processo ao Juiz competente para decisão ou instrução.

§ 4º A intervenção do Ministério Público com relação aos autos do procedimento de registro imobiliário de loteamento ou desmembramento ocorrerá nas seguintes hipóteses:

I - a pedido do Juiz quando o projeto de loteamento ou desmembramento for impugnado por terceiros, nos termos do art. 19, § 2º, da Lei federal nº 6.766, de 1979;

II - quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento, realizado com a anuência do órgão municipal competente, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato, ou quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a anuência do órgão municipal competente e do Estado, devendo o Ministério Público, neste caso, manifestar-se antes que o Juiz homologue o pedido de cancelamento.

§ 5º Nas hipóteses dos incisos I e II do § 4º deste artigo, o prazo para manifestação do Ministério Público será de 30 (trinta) dias preclusivo, findo esse prazo os autos do procedimento de parcelamento deverão ser remetidos imediatamente ao Oficial de Registro de Imóveis.

§ 6º Tratando-se de impugnação que afete parcialmente o pedido de parcelamento ou desmembramento, o loteador poderá solicitar ao Juiz competente a liberação da área não impugnada, ouvido o Ministério Público e o Município."

Comparando-se os dois textos, destaca-se especialmente a alteração promovida na proposta do *caput* do art. 19-A:

Art. 19-A O Oficial de Registro de Imóveis, observados os requisitos legais para o registro imobiliário, fará a publicação dos editais do pedido de registro, nos termos do art. 19 da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, encaminhando os autos com vista ao Ministério Pública para manifestação no prazo preclusivo de 30 (trinta) dias. (grifei).

Esse destaque tem relevância no novo exame que ora se faz.

O novel texto (documento 4817157), aprovado pela Assembleia Legislativa e que aguarda assinatura pelo Governador do Estado, aparentemente supriu as disposições que em tese padeciam de inconstitucionalidade, na medida em que, com a nova redação, o registrador imobiliário, paralelamente ao encaminhamento dos editais para publicação, faz o envio dos autos ao Ministério Público para manifestação sobre o processo de parcelamento de solo (*caput* do art. 19-A). Tal alteração aparentemente se harmoniza com o sistema registral do parcelamento e as normas deste Órgão Censor (CNCGJ, art. 734).

Todavia, a alteração deve ser vista com cautela, haja vista que, salvo melhor juízo, ainda não supre plenamente a ressalva feita no parecer anterior. Isto porque o texto original do projeto excluía a participação do Ministério Público, ao dispensar sua manifestação (documento 0741832). Agora, no texto aprovado, muito embora haja admissão do *parquet* no procedimento de parcelamento do solo, conforme previsão do *caput* do art. 19-A, prevalece no § 4º restrição à atuação do *Parquet*, dada a limitação da atuação às hipóteses destacadas:

§ 4º A intervenção do Ministério Público com relação aos autos do procedimento de registro imobiliário de loteamento ou desmembramento ocorrerá nas seguintes hipóteses:

I - a pedido do Juiz quando o projeto de loteamento ou desmembramento for impugnado por terceiros, nos termos do art. 19, § 2º, da Lei federal nº 6.766, de 1979;

II - quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento, realizado com a anuência do órgão municipal competente, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato, ou quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a anuência do órgão municipal competente e do Estado, devendo o Ministério Público, neste caso, manifestar-se antes que o Juiz homologue o pedido de cancelamento.

Veja-se, portanto, que houve avanço da lei ao prever a intervenção ministerial, inclusive fixando prazo para tanto. Contudo, como já apontado, a

atuação do órgão do Ministério Público não pode ser restringida às hipóteses do § 4º do art. 19-A da novel lei, sob pena de limitar a ampla atuação do Ministério Público prevista na Constituição Federal - dever de zelar pela proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente e a outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, III). A título de exemplo das atividades desempenhadas pelo Ministério Público no processo de parcelamento de solo urbano e que, portanto, não podem ficar restritas aos casos indicados nos incisos do § 4º, do art. 19-A, do Projeto de Lei n. 242/2019, transcreve-se trecho do parecer da ilustre Promotora de Justiça, Dra. Luciana Cardoso Pilati Polli, Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, apresentado na tramitação do Projeto de Lei n. 242/2019 (evento 3):

A seu turno, a Lei n. 6.766/79 (Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano), em que se baseia o projeto de lei sob análise, estabelece algumas hipóteses de atuação do Ministério Público nos procedimentos que envolvem o parcelamento do solo, mas não exauriu as possibilidades de insurgência do Ministério Público nos campos judicial e extrajudicial atinentes à matéria. São elas (Lei n. 6.766/79):

- 1) Impugnação de terceiro (art. 19, § 2º, da Lei 6.766/79): Quando o projeto de loteamento ou desmembramento, já aprovado pelo Município, for impugnado por terceiro interessado anteriormente ao registro, deverá o membro do Ministério Público intervir, dentro do prazo legal de 5 (cinco) dias, na fase judicial do procedimento de registro do parcelamento, analisando o cumprimento dos requisitos necessários para a devida implementação do parcelamento da gleba;
- 2) Pedido de cancelamento (art. 23, § 2º, da Lei n. 6.766/79): O Ministério Público deverá se manifestar antes que o juiz homologue o pedido de cancelamento do registro nos seguintes casos: a) requerimento de cancelamento do registro de loteamento pelo loteador, efetuado com a anuência do Município, enquanto nenhum lote houver sido objeto de contrato; b) requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, anuído pelo Município e pelo Estado;
- 3) Notificação do loteador (art. 38, § 2º, da Lei n. 6.766/79): Verificado que o parcelamento não possua registro ou não tenha sido regularmente executado ou notificado pelo Município, os adquirentes devem suspender o pagamento das prestações restantes e emitir notificação ao loteador para suprir a falta, a qual também poderá ser promovida pelo Ministério Público;
- 4) Audiência do Ministério Público (art. 38, § 3º, da Lei n. 6.766/79): Após a regularização do loteamento pelo loteador, ele deverá promover judicialmente a autorização para levantamento das prestações depositadas, sendo necessária, além da citação do Município, a audiência com o Ministério Público;
- 5) Responsabilidade Penal (arts. 50 e 52 da Lei n. 6.766/79): Casos de intervenção tradicional do Ministério Público, seja como titular da ação penal pública, seja como fiscal da lei.

Como se pode observar, as hipóteses de atuação ministerial contidas na Lei Federal do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79) estão dispostas de forma esparsa no referido diploma legal, não havendo nenhuma intenção, por parte do legislador, de exaustão das possibilidades de intervenção do Ministério Público no âmbito do parcelamento do solo.

Nesse sentido, a Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina editou o art. 734 do Código de Normas – que consolida atos administrativos de caráter geral e abstrato – prevendo mais uma hipótese de atuação do Ministério Público no que se refere ao procedimento de registro de loteamentos ou desmembramentos. *In verbis*:

[...]

Com base no art. 734 do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, o Ministério Público tem se manifestado nos procedimentos extrajudiciais de parcelamentos do solo de maneira prévia ao registro, analisando as documentações e a sua consonância com os requisitos legais.

Nesse caso, após a apreciação dos documentos, pode o Ministério Público: (1) oficial ao Registro de Imóveis nada opondo, desde que a documentação analisada esteja regular; (2) oficial ao Registro de Imóveis requisitando complementação/saneamento ou informações; ou (3) pré-impugnar se constatada qualquer irregularidade quanto à aprovação do projeto e/ou quanto aos requisitos do registro, atendendo ao rito do art. 19 da Lei n. 6.766/79.

A presente advertência tem o único intuito de auxiliar a Casa Legislativa em seu controle preventivo de inconstitucionalidade.

Dito isso, no Ofício n. 821/CC-DIAL-GEMAT, o Chefe da Casa Civil do Estado de Santa Catarina ressaltou que *"qualquer encaminhamento no sentido de veto total ou parcial somente é admissível se estiver comprovada a inconstitucionalidade ou a contrariedade ao interesse público, conforme dispõe o § 1º do art. 54 da Constituição do Estado"* (documento 4817154).

Dessa forma, opina-se pela manutenção da manifestação anterior contida nos autos 0029484-60.2019.8.24.0710, com os complementos ora apresentados.

É o parecer que submeto a Vossa Excelência.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL MAAS DOS ANJOS, JUIZ-CORREGEDOR**, em 05/08/2020, às 20:29, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

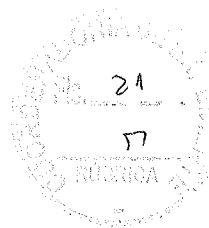


A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.tjsc.jus.br/verificacao> informando o código verificador **4827045** e o código CRC **EE955206**.

0028927-39.2020.8.24.0710

4827045v16





PARECER Nº 393/20-PGE

Florianópolis, 12 de agosto de 2020.

Processo: SCC 11039/2020.

Interessada: Casa Civil.

Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei n. 242/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Acrescenta o art. 19-A na Lei nº 17.492, de 2018, que 'Dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências' e adota outras providências". Competência concorrente para legislar sobre proteção ao meio ambiente natural e artificial (urbano). Art. 24, I e VI, CFRB/88. Ausência de usurpação da competência municipal prevista no art. 30, VIII. Constitucionalidade.

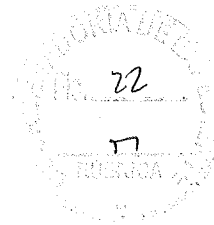
Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

Trata-se de Autógrafo de Projeto de Lei n. 242/2019, de iniciativa parlamentar, que "Acrescenta o art. 19-A na Lei nº 17.492, de 2018, que 'Dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências'".

O artigo 54, *caput* e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, da Constituição do Estado, assim estabelecem:

Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.



§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.

O Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, dispõe a respeito dos autógrafos:

Art. 16. Cabe à GEMAT o encaminhamento para sanção ou veto do Governador do Estado de projetos de lei e de lei complementar aprovados pela ALESC e convertidos em autógrafos.

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;

II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e

III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências.

Art. 18. As respostas às consultas sobre autógrafos deverão:

I – ser precisas, claras e objetivas;

II – conter indicativos explícitos de sanção ou veto;

III – ser elaboradas com base no que está disposto no autógrafo;

IV – se abster de sugerir modificações no seu texto;

V – ser respondidas no prazo de 5 (cinco) dias úteis;

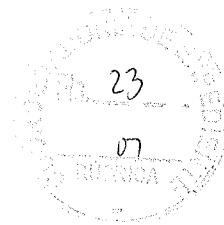
VI – observar o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto; e

VII – ser elaboradas pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico dos órgãos ou das entidades de que tratam os incisos I e II do art. 17 deste Decreto e referendadas pelo respectivo titular.

Parágrafo único. Na hipótese de indicativo de veto parcial, este deverá recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Note-se que, segundo a legislação, a análise pela Procuradoria-Geral do Estado restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual consultadas, manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passa-se, pois, à análise da legalidade e da constitucionalidade do autógrafo.



Assim dispõe o projeto aprovado pela Assembleia Legislativa:

Art. 1º A Lei nº 17.492, de 22 de janeiro de 2018, passa a vigorar acrescida do art. 19 - A, com a seguinte redação:

Art. 19-A O Oficial de Registro de Imóveis, observados os requisitos legais para o registro imobiliário, fará a publicação dos editais do pedido de registro, nos termos do art. 19 da Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, encaminhando os autos com vista ao Ministério Público para manifestação no prazo preclusivo de 30 (trinta) dias.

§1º Havendo pedido de diligências por parte do Ministério Público, o oficial de Registro de Imóveis intimará o requerente para que sobre ela se manifeste no prazo de até 30 (trinta) dias, findo o qual os autos serão encaminhados com vista ao Ministério Público para manifestação no prazo preclusivo de 15 (quinze) dias.

§2º Ocorrendo impugnação de terceiros, o Oficial de Registro de Imóveis intimará o requerente e o Município para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo.

§3º No caso do §2º, havendo manifestação de uma das partes, encaminha-se o processo ao Juiz competente para decisão ou instrução.

§4º A intervenção do Ministério Público com relação aos autos do procedimento de registro imobiliário de loteamento ou desmembramento ocorrerá nas seguintes hipóteses:

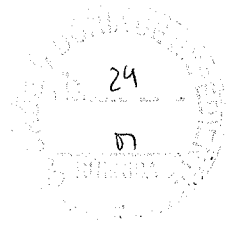
I - a pedido do Juiz quando o projeto de loteamento ou desmembramento for impugnado por terceiros, nos termos do art. 19, §2º, da Lei federal nº 6.766, de 1979;

II - quando houver pedido de cancelamento de registro de loteamento ou desmembramento, realizado com a anuência do órgão municipal competente, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato, ou quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a anuência do órgão municipal competente e do Estado, devendo o Ministério Público, neste caso, manifestar-se antes que o Juiz homologue o pedido de cancelamento.

§5º Nas hipóteses dos incisos I e II do § 4º deste artigo, o prazo para manifestação do Ministério Público será de 30 (trinta) dias preclusivo, findo esse prazo os autos do procedimento de parcelamento deverão ser remetidos imediatamente ao Oficial de Registro de Imóveis.

§6º Tratando-se de impugnação que afete parcialmente o pedido de parcelamento ou desmembramento, o loteador poderá solicitar ao Juiz competente a liberação da área não impugnada, ouvido o Ministério Público e o Município."(NR)

Verifica-se, de início, que a matéria não se insere entre aquelas cuja iniciativa



legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo estadual.

Pois bem. A Constituição Federal dispõe que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX) e que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX), bem como: II - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; e VII - preservar as florestas, a fauna e a flora.

O art. 24 da CRFB/88 estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e *urbanístico* (inciso I), atribuindo também competência concorrente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, *defesa do solo* e dos recursos naturais, *proteção do meio ambiente* e controle da poluição (inciso VI).

Nos termos do art. 24, § 1º, no âmbito das atribuições concorrentes, a competência da União deve-se limitar à edição de normas gerais, ao passo que os poderes suplementares para legislar são do Estado (art. 24, XVI, § 2º), e que aos Municípios, mercê do art. 30, I, também incumbe, ao traçar o contorno de seu interesse preponderante, adentrar em várias das matérias que se ligam diretamente ao Urbanismo, como as célebres "posturas" e regulamentos administrativos acerca das construções, como assinalado no art. 1.299 do Código Civil.¹

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, acerca do direito urbanístico, que as normas federais e estaduais devem ser gerais, caso contrário estaria maculado o princípio da autonomia constitucional dos Municípios, haja vista que, nos termos do art. 30 da CRFB/88, inciso VIII, aos Municípios compete "*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*". É a conclusão que se infere da ementa da ADI 478:

¹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina Urbanística da Propriedade*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

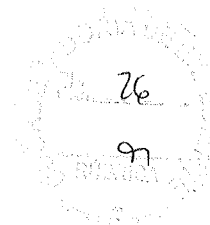


"A criação, a organização e a supressão de distritos, da competência dos Municípios, faz-se com observância da legislação estadual (CF, art. 30, IV). Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano CF, art. 30, VIII, por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (CF, art. 24, I). As normas das entidades políticas diversas União e Estado-Membro deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional." (ADI 478, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 28-2-97).

Em matéria de direito urbanístico, portanto, cabe aos Estados suplementar a legislação federal, sem ofender a competência municipal para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Tratando-se de parcelamento do uso urbano, o projeto de lei não interfere no exercício da competência municipal para, nos termos do art. 12 da Lei n. 6.766/79, aprovar o projeto de loteamento e desmembramento, assim como para fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte. A exceção, disposta no art. 13, é de que aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos: 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; ou III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m². Pelo 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.

Como se pode extrair do autógrafo, predomina o interesse de permitir ao Ministério Público estadual atuar preventivamente no procedimento de registro dos



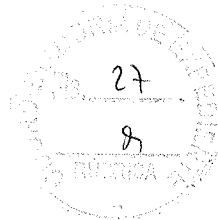
loteamentos, não ofendendo, a toda evidência, as competências municipais previstas no ordenamento jurídico.

Compreende-se, de outra ponta, que o projeto não busca legislar propriamente sobre registro público, matéria esta de competência privativa da União, *ex vi* do art. 22, XXV, da CRFB/88. Ao contrário, resguarda-se a necessidade do registro público dos loteamentos, em sintonia com o art. 167, 19, da Lei n. 6.015/73 e com o art. 18 da Lei n. 6.766/79, que arrola todos os documentos exigidos para a realização de registro após a aprovação do loteamento pelo Município.

A intenção do projeto de lei submetido à sanção governamental cinge-se a conferir maior proteção ao ordenamento urbanístico e ambiental, de competência concorrente entre a União e os Estados. Ressalta Lúcia Valle Figueiredo que a preservação do patrimônio coletivo, histórico-cultural, estético e da "higidez do meio ambiente", como diz Sérgio Ferraz, *"faz parte, também, da disciplina urbanística, vez que interferirá no ordenamento urbano"*.²

A Lei n. 6.766/79 dispõe sobre as normas gerais sobre o parcelamento do solo urbano, tendo sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Preconiza o art. 3º que 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. Segundo o parágrafo único deste art. 3º, estabelece que 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 específicas das autoridades competentes; IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

² *Disciplina Urbanística da Propriedade*, 2015. p.35.



Ademais, de acordo com o art. 2º, §§ 4º e 5º, a infra-estrutura básica dos parcelamentos deve ser constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

Tal Lei contempla algumas hipóteses de atuação do Ministério Público nos procedimentos que envolvem o parcelamento do solo (art. 19, § 2º; art. 23, § 2º; art. 38, § 2º e § 3º, e arts. 50 e 52), todavia não exauriu as possibilidades de insurgência do Ministério Público nos campos judicial e extrajudicial.

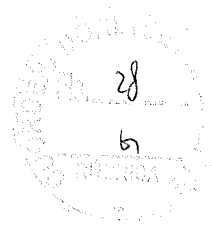
Tanto é que a Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina, editou o art. 734 do seu Código de Normas, prevendo mais uma hipótese de atuação do Ministério Público no que se refere ao procedimento de registro de loteamentos ou desmembramentos, *verbis*:

Art. 734. Presentes os requisitos legais, o oficial, antes das publicações do edital, remeterá os autos do procedimento à apreciação do Ministério Público.³

Com base nesse dispositivo, o Ministério Público estadual, no exercício de sua função fiscalizatória, tem se manifestado nos procedimentos extrajudiciais de parcelamentos do solo de maneira prévia ao registro, a partir do exame dos documentos apresentados e da conformidade com os requisitos legais para o parcelamento, podendo pré-impugnar o registro caso constatada irregularidade quanto à aprovação do projeto ou quanto aos requisitos do registro, tudo com o objetivo de prevenir eventuais danos ao meio ambiente natural e artificial (urbano), conforme se extrai de manifestação apresentada durante a tramitação do projeto de lei em comento.

Lembre-se que são funções institucionais do Ministério Público, a teor do art.

³ No mesmo sentido, conforme orientação expedida pelo Ofício Circular nº 040/2011 pela Corregedoria Geral de Justiça aos titulares dos serviços de Registro de Imóveis no Estado de Goiás, quando da remessa ao CRI para registro do loteamento aprovado pelo Município, será comunicado do procedimento o Ministério Público para manifestação.



129 da CRFB/88, entre outras: II - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e *de outros interesses difusos e coletivos*; e IX - *exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade*, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. Em simetria, os arts. 93 e 95 da Constituição Estadual.

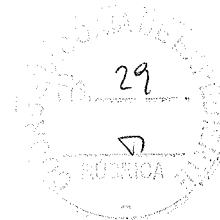
Destarte, é legítima a introdução pela legislação estadual, no desempenho da competência suplementar, de nova hipótese de atuação do Ministério Público para a proteção do meio ambiente nos procedimentos relacionados ao parcelamento do solo. Inversamente, a lei estadual não poderia suprimir as hipóteses de intervenção ministerial previstas, como mínimo denominador comum, nos dispositivos da Lei n. 6.766/79, supracitados, sobretudo porque estaria enfraquecendo a tutela da ordem urbanística e ambiental.

Cumprе acrescentar que o parágrafo único do art. 1º da Lei Nacional de Parcelamento do Solo Urbano prevê que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

A propósito, decidiu recentemente o STF na ADI 5996, em acórdão de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes (j. em 15/04/2020):

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

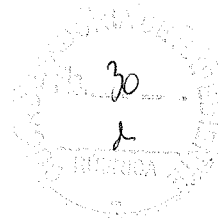
1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas



matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF). **4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.** Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (grifou-se)

Da fundamentação do julgado, tem-se que a delimitação do que seriam normas gerais em matéria submetida à legislação concorrente, bem como a definição do alcance da competência suplementar, é decisiva para solução de casos assim. E a essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la, com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação. Consignou, ainda, o relator, que durante a evolução do federalismo passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação. Nessa linha de raciocínio, concluiu o aresto:

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, **quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, consequentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que**



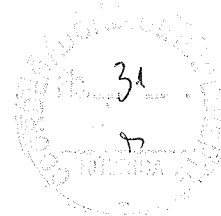
engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. El estado unitário: El federal y El estado regional. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. Tendências atuais da federação brasileira. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: Estruturação da federação. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. Rui Barbosa e a federação. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. Novas perspectivas do federalismo brasileiro. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

Em matéria de proteção ambiental, especificamente, e aqui entra a defesa da fauna, a opção tomada pelo Constituinte foi a de partilhar competências materiais e legiferantes, como já assinalado acima, com a transcrição do art. 24, VI, da CF.

Assim sendo, nada impõe a necessária prevalência da legislação editada pelo ente central, **especialmente quando considerado que a norma estadual veicula disciplina ambiental mais protetiva, se comparado com a lei federal que tratou da mesma matéria.** (grifou-se)

Colaciona-se, ainda, o seguinte precedente:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement*



rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 194.704, Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, j. Em 29/6/2017) (grifou-se)

In casu, como visto, não há na norma federal (*clear statement rule*) dispositivo que retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem sua autonomia. Pelo contrário, o parágrafo único do art. 1º da Lei de Parcelamento do Solo Urbano dá abertura expressamente aos Estados para que estabeleçam normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal.

Retira-se do interior do voto:

(...) À luz exclusivamente do disposto no art. 23, VI, da Constituição (“proteger o meio ambiente e combates a poluição em qualquer de suas formas”), parece não haver dúvidas, tal como sustentou o Relator, que a competência é municipal. De fato, sendo assunto de seu – nos termos do voto do Relator – “peculiar” interesse, e tendo, também, competência para suplementar a legislação sobre esse tema (art. 24, VI, § 1º, § 2º, e 3º, combinado com o art. 30, I e II, da Constituição), “é de interesse local a disciplina da poluição do meio ambiente por veículos que trafegam no perímetro urbano expelindo fumaça e gases tóxicos”. A dificuldade não reside na fundamentação acolhida pelo Relator para justificar a competência municipal, mas na judiciosa ponderação aberta pela divergência. O Ministro Cezar Peluso, ao inaugurar a divergência, afirmou que “tal disciplina normativa pressupõe e envolve, desde logo, regulamentação de especificações técnicas sobre modelo e regulagem de motores, composição de combustíveis, definição de catalisadores, etc., enquanto aspectos próprios do objeto das normas de trânsito, ou seja, das normas de circulação de veículos, de competência privativa da União (art. 22, XI, CF)”. (...)

Ocorre, no entanto, como já se aludiu aqui, que há espaços de indeterminação, nos quais os entes, embora sejam legitimados a agir com autonomia, podem sobrepor-se a áreas de competências de outros entes.
(...)

Os Estados-membros deveriam servir como verdadeiros laboratórios



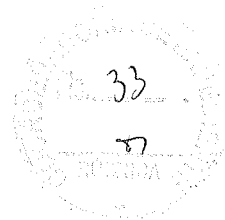
legislativos, ou seja, como especialidades em que se possibilita a procura de novas ideias sociais, políticas e econômicas, sempre na busca de soluções mais adequadas para os seus problemas peculiares e, eventualmente, tais resoluções serem passíveis de incorporação mais tarde por outros Estados ou até mesmo pela União em caso de êxito. (...)

Finalmente, se é possível descrever o princípio da subsidiariedade nos termos da argumentação aqui formulada, então é possível indicar, seguindo o magistério de Raul Machado Horta, que, na subsidiariedade, estão os critérios da realização suficiente e da melhor realização, termos que, em verdade, apenas explicitam a proporcionalidade, entendida como *presumption against preemption* e *clear statement rule*. (...)

As restrições, evidentemente, não poderiam infringir materialmente normas constitucionais, excetuadas essas hipóteses, porém, inexistente impedimento de ordem formal para que o façam. Frise-se, uma vez mais, **a principal consequência advinda do reconhecimento do princípio da subsidiariedade no direito brasileiro: a inconstitucionalidade formal de normas estaduais, municipais ou distritais por usurpação de competência da União só ocorre se a norma impugnada legislar de forma autônoma sobre matéria idêntica. Se, no entanto, o exercício da competência decorrer da coordenação (art. 24 da Constituição Federal) ou da cooperação (art. 23), a violação formal exige ofensa à subsidiariedade.** Não é disso, todavia, que cuida a hipótese dos autos e, por essa razão, resta evidente que inconstitucionalidade não há. (grifou-se)

No mesmo diapasão:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHO-MG. VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite, portanto, que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as normas locais sobre licitação devem observar o art. 37, XXI da Constituição, assegurando “a igualdade de condições de todos os concorrentes”. Precedentes. **Dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de tema dos mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do**



art. 37, caput da Constituição Federal. A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, prevenindo eventuais lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes. Inexistência de ofensa ao princípio da legalidade ou de invasão da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Recurso extraordinário provido." (RE 423.560, rel. min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 19.06.2012) (grifou-se)

Deveras, a interpretação tendente à excessiva concentração de competências na União Federal, a inviabilizar até mesmo a própria autonomia dos entes federativos, passou a ser objeto de preocupação da Suprema Corte nos últimos anos, como se verifica no julgamento da ADI 4060 (Rel. Min. Luiz Fux, j. em 25/02/2015), do RE 194.704 (Rel. Min. Edson Fachin, j. 29-6-2017), RE 423.560 (Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 19.06.2012) e ADI 1278 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 1º.06.2007), entre muitos outros. Não mais se sustenta a adoção pura e simples de todas as regras impostas pela União Federal, como normas gerais ou diretrizes fundamentais, sem considerar o federalismo cooperativo vigente. Como assinalou o Ministro Edson Fachin no RE 194.704, acima citado, "*é necessário explorar o alcance do federalismo cooperativo esboçado na Constituição de 1988, para enfrentar os problemas de aplicação que emergem do pluralismo*", referindo-se ao "*aprendizado coletivo fornecido pela chave de leitura do experimentalismo democrático*".

A conclusão é reforçada pela direção mais protetiva da higidez do ordenamento urbanístico e ambiental adotada pelo projeto de lei em exame, que passou a ser chancelada pela jurisprudência do STF.

Em decisão relativamente recente, envolvendo conflito entre a competência legislativa privativa da União sobre direito marítimo e competência legislativa concorrente dos Estados para a proteção do meio ambiente e controle da poluição, a Corte Suprema elegeu o entendimento favorável ao ente federativo estadual, justamente por adotar postura



mais protetiva em tema afeto a direitos fundamentais. No caso, a Lei n. 11.078/99, deste Estado de Santa Catarina, estabeleceu normas sobre o controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras. Eis a ementa:

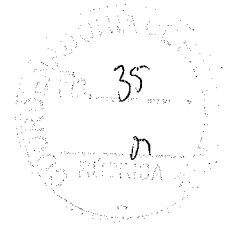
Ação Direta de Inconstitucionalidade. Repartição de competências. Lei Estadual 11.078/1999, de Santa Catarina, que estabelece normas sobre controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras. Alegação de ofensa aos artigos 22, I, da Constituição Federal. Não ocorrência. Legislação estadual que trata de direito ambiental marítimo, e não de direito marítimo ambiental. Competência legislativa concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 22, I, CF), e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII, CF). Superveniência de lei geral sobre o tema. Suspensão da eficácia do diploma legislativo estadual no que contrariar a legislação geral. Ação julgada improcedente." (STF, ADI 2030/SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 09.08.2017, Acórdão Eletrônico Dje-221 Divulg 16-10-2018 Public 17-10-2018)

Do interior:

Nesse contexto, o eventualmente denominado "direito marítimo ambiental" revela-se, em realidade, como "direito ambiental marítimo", por ter-se como base o fim a que se destina a norma e sua direta vinculação à proteção ao meio ambiente. Questões atinentes a direito marítimo não constituem o objeto principal do dispositivo do art. 4º da Lei 11.078, de 1999, do Estado de Santa Catarina. Seu principal escopo é, nitidamente, a tutela ao meio ambiente. (...)

É evidente a preocupação do Estado de Santa Catarina com a preservação de seu meio ambiente. O resguardo de seu litoral – por meio de lei estadual, de operações suscetíveis de promoverem o risco de poluição do mar litorâneo – é exemplo claro de atuação concorrente que baseando-se em peculiaridades próprias, autorizam os Estados-membros a ser partícipes importantes no desenvolvimento do direito nacional e a atuar ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser eventualmente adotadas por outros entes ou em todo território federal, na ideia de verdadeiros laboratórios legislativos.

Nesse contexto, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República manifestaram-se pela constitucionalidade da legislação catarinense ora impugnada.



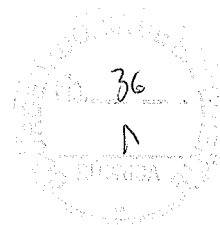
Do voto do Ministro Luiz Fux, é oportuno transcrever:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL N.º 11.078/1999 DE SANTA CATARINA. NORMAS SOBRE O CONTROLE DE RESÍDUOS DE EMBARCAÇÕES, OLEODUTOS E INSTALAÇÕES COSTEIRAS. ATO NORMATIVO QUE VERSA ESSENCIALMENTE SOBRE DIREITO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE (ART. 24, VI E VIII, DA CRFB/88). COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (ART. 1.º, V, DA CRFB/88). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOUVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DE SANTA CATARINA. 1. O princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da União, bem como sugere novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal. 2. A prospective overruling, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, possibilita ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura prima facie em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, viabilizando o prestígio das iniciativas regionais e locais, ressalvadas as hipóteses de ofensa expressa e inequívoca de norma da Constituição de 1988. 3. In casu, a competência legislativa de Estado-membro para dispor sobre meio ambiente (art. 24, VI e VIII, da CRFB/88) autoriza a fixação, por lei local, de normas sobre controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras. 4. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente.

(...)

Não bastasse se tratar de exercício legítimo de competência legislativa constitucionalmente assegurada, *a medida deve ser elogiada também quanto ao seu conteúdo, tendo em vista a preocupação que o legislador estadual manifestou em conferir tratamento mais protetivo ao meio ambiente*. Na doutrina especializada em Direito Constitucional Ambiental, chega-se a essa mesma conclusão, como abaixo exemplificado, verbis:

“A harmonia do sistema legislativo nacional, a nosso ver, assimila tal compreensão, sob o pretexto maior de um sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais e realmente legitimado a partir de uma matriz normativa de índole democrático-participativa. Se o propósito de eventual medida legislativa editada pelo ente estadual ou mesmo pelo ente municipal é reforçar os níveis de proteção ou mesmo afastar eventual déficit ou lacuna protetiva verificada na legislação federal, tal atitude legislativa, por si só, deve ser vista de forma positiva. É óbvio que tal medida deve ser devidamente contextualizada, de modo a permitir a verificação se a legislação em questão, ao proteger determinados bens, não viola outros. Mas se constatado apenas o aprimoramento e aumento do padrão normativo de proteção, notadamente quando em pauta bens jurídicos dotados de jusfundamentalidade, como é o caso do direito ao ambiente,



não se vislumbra qualquer razão pra deslegitimar tal medida, com base simplesmente no fato de não haver correspondência exata com o cenário legislativo traçado no plano federal.” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 213)

Em sintonia fina, cita-se também o voto proferido pelo ministro Celso de Mello quando do indeferimento de medida cautelar, em 10/12/2019, na ADI 6.218/RS. Embora reconhecendo a competência da União para legislar, em caráter privativo, sobre direito marítimo e regras de navegação, assinalou que o Estado do Rio Grande do Sul teria agido no exercício de sua competência para legislar concorrentemente, em contexto de condomínio legislativo, com a União Federal, em tema de defesa do meio ambiente, inclusive estabelecendo medidas para proteção do meio ambiente marinho. A ementa está assim redigida:

1. A controvérsia constitucional: vedação à pesca de arrasto na faixa marítima da zona costeira do Estado do Rio Grande do Sul (Lei gaúcha nº 15.223/2018). 2. Federação e repartição constitucional de competências. 3. Mar territorial brasileiro e competência legislativa. 4. A questão da competência comum e da competência legislativa concorrente sob a égide do federalismo de cooperação. 5. Competência do Estado-membro para legislar concorrentemente, em contexto de condomínio legislativo, com a União Federal, em tema de defesa do meio ambiente, inclusive estabelecendo medidas para proteção ao meio ambiente marinho. 6. Importante precedente do Supremo Tribunal Federal que reconheceu aos Estados-membros legitimidade para editar leis estaduais que vedem a prática da pesca predatória, especialmente quando realizada mediante a técnica da pesca de arrasto no mar territorial brasileiro (ADI 861-MC/AP, Pleno). 7. O princípio que veda o retrocesso ambiental não permite que se suprimam ou que se reduzam os níveis de concretização já alcançados em tema de direito ambiental. 8. A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas, qualificando-se como dever-poder que também se impõe aos Estados-membros. A Lei gaúcha n. 15.223/2018 como instrumento de legítima realização dos fins visados pelo art. 225 da Constituição da República. 9. A atividade econômica (e profissional) não pode ser exercida em conflito com os princípios constitucionais destinados a



tornar efetiva a proteção ao meio ambiente (CF, art. 170, VI). 10. Legitimidade da denegação da medida cautelar “ad referendum” do Plenário do Supremo Tribunal Federal em face da inocorrência, no caso, da plausibilidade jurídica da pretensão de inconstitucionalidade e, também, em razão da necessidade de pronunciamento imediato sobre o litígio constitucional “sub judice”. Medida cautelar indeferida “ad referendum” do E. Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Ainda sobre o estabelecimento de regras mais protetivas, desta feita no âmbito da competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor:

Direito Constitucional. Ação Direta. Lei estadual que proíbe a cobrança por provas de segunda chamada e finais. Competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação. Constitucionalidade. 1. Lei fluminense que proíbe a cobrança pelos estabelecimentos de ensino sediados no Estado do Rio de Janeiro, por provas de segunda-chamada, provas finais ou equivalentes, não podendo os estudantes ser impedidos de fazer provas, testes, exames ou outras formas de avaliação, por falta de pagamento prévio. 2. Ao estabelecer regras protetivas dos estudantes mais amplas do que as federais, quanto à cobrança por provas de segunda chamada ou finais, o Estado do Rio de Janeiro atuou dentro da área de sua competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação (art. 24, inciso V e IX). 3. Do ponto de vista da constitucionalidade material, não é desproporcional ou desarrazoada norma que impede que o aluno seja financeiramente sobrecarregado por seu desempenho acadêmico ou pela impossibilidade de realizar a prova na data agendada. 4. Ação direta julgada improcedente. (ADI 3874, Rel. ROBERTO BARROSO, j. em 23/08/2019, Processo Eletrônico Dje-195 Divulg 06-09-2019 Public 09-09-2019)

Extraí-se da fundamentação:

3. Em julgado recente, esta Corte teve a oportunidade de examinar outra lei fluminense, bastante semelhante, que proibiu a cobrança de taxa de repetência, taxa sobre disciplina eletiva e taxa de prova por parte das instituições particulares de ensino superior. 4. Na ocasião, o Tribunal afastou a alegação de inconstitucionalidade formal, ressaltando que a lei estadual não invadiu a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I) ou mesmo a sua competência para a edição de normas gerais atinentes à educação e aos direitos do consumidor (CF, art. 24, V, VIII e IX).



Em realidade, o legislador estadual atuou no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída aos Estados-Membros pelo art. 24, § 2º, da Constituição Federal, complementando a proteção trazida pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) aos estudantes fluminenses.

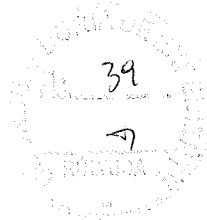
Mutatis mutandis, agora no campo da concorrência concorrente no campo da saúde, o Ministro Francisco Rezek já observara, na Representação 1.153 (RTJ 115/1008), que cuidava do Caso dos Agrotóxicos ou do DDT:

Seria flagrante despropósito, contudo, entender que as normas federais estabelecem limites máximos à proteção da saúde, quando na realidade essas normas constituem um piso, a partir do qual cada Estado desdobrará, na conformidade de suas condições e interesses próprios, o patrimônio legislativo. Não há como conceber possa a União, valendo-se da regra que permite estabelecer normas de defesa e proteção da saúde, fixar limites a esse empenho protetivo – porventura mais firme em algumas unidades da federação – em nome da salvaguarda de outros valores, de outros bens jurídicos que não a própria saúde. Assim, neste exato domínio, jamais poderia reputar-se ofensivo à Constituição a lei estadual que multiplicasse as cautelas e os métodos de defesa da saúde, salvo quando ofensiva a outra norma constitucional, concebida para preservar valor jurídico diverso.

No caso específico, pode-se agregar, ainda, que o projeto de lei, além de não contrariar qualquer norma constitucional, vai ao encontro do princípio da prevenção ambiental. Leciona Martín Mateo que a estratégia preventiva é chave no campo ambiental, já que danos importantes irrogados ao meio ambiente podem ter sequelas graves e irreversíveis.⁴

É relevante observar, por derradeiro, que o projeto de lei em análise resultou de aprimoramento da proposta original, por meio de emendas apresentadas durante a trâmite legislativo, que, com os subsídios resultantes de várias diligências aos órgãos pertinentes, tem o mérito de alçar ao plano legal a disposição do art. 734 do Código de Normas da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e preservar as prerrogativas de

⁴ MARTÍN MATEO, Ramón. **Manual de Derecho Ambiental**, 2003. p. 48.



fiscalização do Ministério Público, e, concomitantemente, atender ao objetivo da proposta inicial e do setor imobiliário no sentido da celeridade do procedimento em tela, fixando para tanto, prazo de 30 (trinta) dias para a manifestação do Órgão Ministerial no procedimento de registro do loteamento, não havendo, também aqui, qualquer vício de inconstitucionalidade, mesmo porque se trata de questão de ordem procedimental, de competência concorrente dos entes federados, nos termos do art. 24, XI, da CRFB/88.

A propósito dessa meritória conciliação de interesses, cita-se a ADI 3540, na qual, após asseverar que a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente, o Ministro Celso de Mello deixou consignado que o princípio do desenvolvimento sustentável, de caráter eminentemente constitucional, representa fator de *obtenção do justo equilíbrio* entre as exigências da economia e as da ecologia (ADI 3.540-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Cumprе objetar, de outro lado, que o § 4º do art. 1º, da forma como redigido, está em contradição lógica com o *caput* do art. 1º, o qual constitui a principal finalidade do projeto de lei, conforme amplamente analisado. É que esse § 4º descreve as hipóteses de intervenção do órgão do Ministério Público no procedimento de registro imobiliário de loteamento ou desmembramento, deixando de incluir justamente a inovadora hipótese prevista no *caput*.

Além do mais, a previsão é despicienda na medida em que, como visto, tais hipóteses já constam da Lei n. 6.766/79, precisamente nos arts. 19, § 2º e art. 23, § 2º. Acresça-se, ainda, que § 4º não arrolou as situações contidas no art. 38, § 2º e § 3º, da Lei n. 6.766/79, que igualmente exigem a participação do Ministério Público nos procedimentos relativos ao loteamento. Por tais razões, e diante da impossibilidade de alteração que viesse a aclarar a redação, sugere-se o veto ao § 4º, e, por arrastamento, ao § 5º, ambos do art. 1º.

Ante o exposto, opina-se pela sanção parcial do autógrafo de Projeto de Lei em comento, uma vez verificado o regular exercício da competência concorrente complementar do Estado, estabelecida no art. 24, I e VI, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, e a ausência de



usurpação da competência dos Municípios, recomendando-se, por outro lado, o veto aos §§ 4º e (por arrastamento) 5º do art. 1º.

É a manifestação que se submete à consideração superior.

EVANDRO RÉGIS ECKEL
Procurador do Estado



SCC 11039/2020

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei n. 242/2019.

Origem: Casa Civil.

DESPACHO

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Evandro Régis Eckel, no processo em epígrafe, pelos próprios fundamentos, cuja ementa está assim lançada:

Autógrafo do Projeto de Lei n. 242/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Acrescenta o art. 19-A na Lei nº 17.492, de 2018, que 'Dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências' e adota outras providências". Competência concorrente para legislar sobre proteção ao meio ambiente natural e artificial (urbano). Art. 24, I e VI, CFRB/88. Ausência de usurpação da competência municipal prevista no art. 30, VIII. Constitucionalidade.

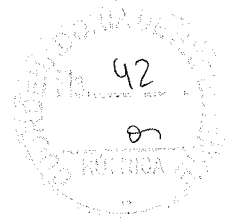
Assim, submeto à elevada apreciação.

Florianópolis, 12 de agosto de 2020.

MARCELO MENDES
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**



SCC 11039/2020

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei n. 242/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Acrescenta o art. 19-A na Lei nº 17.492, de 2018, que 'Dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências' e adota outras providências". Competência concorrente para legislar sobre proteção ao meio ambiente natural e artificial (urbano). Art. 24, I e VI, CFRB/88. Ausência de usurpação da competência municipal prevista no art. 30, VIII. Constitucionalidade.

Origem: Casa Civil (CC).

De acordo com o **Parecer nº 393/20-PGE** da lavra do Procurador do Estado Dr. Evandro Régis Eckel, referendado pelo Dr. Marcelo Mendes, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

**SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

DESPACHO

1. Acolho o **Parecer nº 393/20-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Casa Civil (CC).

Florianópolis, 12 de agosto de 2020.

**ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado**