



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO N. 306/2023-PROCLEG/PGA/ALERR.

Referência: Projeto de Lei N. 72/2023.

Interessado: Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final.

Assunto: Estabelece sanções aos ocupantes e invasores de propriedades no âmbito do Estado de Roraima.

EMENTA: Constitucional. Processo Legislativo. Proposição de iniciativa parlamentar dispondo sobre sanções aos ocupantes e invasores de propriedades. Estabelecimento de penalidades administrativas. Projeto dissonante com as garantias constitucionais do devido processo legal e da presunção de inocência (CF/1988, art. 5º, XLVII, LIV, LV, LVII) Precedentes do STF. Inconstitucionalidade material.

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo legislativo encaminhado a esta Procuradoria, nos termos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima (RI/ALERR)¹, para análise e emissão de Parecer sobre Projeto de Lei (PL) de autoria do *ilustre* Dep. Estadual **Dr. Meton**, com a seguinte ementa: *“Estabelece impedimentos a serem aplicados aos ocupantes e invasores de propriedades, no âmbito do Estado de Roraima.”*
2. A Proposição foi autuada seguindo o rito estabelecido nos artigos 166 e 169, do RI/ALERR, como PL N. 72/2023, sob o regime de tramitação ordinária, nos termos do inciso III, do artigo 170, também do RI/ALERR.
3. Na Justificação, o autor destaca que: *“[...] as invasões de propriedades que têm-se tornado comuns no Estado de Roraima em terras urbanas e rurais,*

¹ Resolução N. 11/1992, de 30 de junho de 1992 [...] Art. 82. A Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa emitirá pareceres nas proposições legislativas em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, quando solicitada.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

relativizando um direito primordial das pessoas: a propriedade, causando prejuízos e danos, por vezes, irreparáveis, em outros casos, envolvendo violência. [...] Em geral, a solução pela via judicial é demorada, em face dos diversos procedimentos processuais cabíveis, o que produz insegurança jurídica e acarreta um excesso de processos no judiciário, restando o ocupante e invasor sem nenhuma sanção legal e quando penalizado a mesma não vem a surtir o efeito pretendido, vindo sempre a reincidir tornando a invadir propriedades particular [...]"

4. Consta-se, por fim, anterior solicitação de Parecer Jurídico à Procuradoria-Geral (registro/SAPL 28/03/2023). Contudo, após permanecer em carga na Procuradoria Legislativa pelo período de 5 (cinco) meses, o processo fora “DEVOLVIDO” à CCJ, sem Parecer e sem exposição de motivos (registro/SAPL 21/09/2023). Retornando os autos, novamente, por consulta formulada pela eminente Deputada Estadual **Aurelina Medeiros** (registro/SAPL 23/10/2023).
5. É o sucinto relatório. Passa-se a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

6. Preliminarmente, cumpre-nos assinalar que a função consultiva ora desempenhada decorre diretamente de competência estabelecida pela Constituição do Estado de Roraima², bem como, pela Resolução Legislativa ALERR N. 013/2017³.
7. No mérito, a questão posta a exame diz respeito à análise da constitucionalidade e juridicidade do PL N. 72/2023, o qual objetiva

² Art. 45. **A Procuradoria-Geral** da Assembleia Legislativa é a instituição que representa judicial e extrajudicialmente a Assembleia Legislativa, [...], **cabendo-lhe, com exclusividade**, [...], **as atividades de consultoria e assessoria jurídica do Poder Legislativo Estadual**.

³ Art. 4º **A Procuradoria Geral** da Assembleia Legislativa é **constituída por Advogados concursados denominados Procuradores** e dirigida pelo Procurador Geral [...].

[...]

Art. 21. **São atribuições dos Procuradores** da Assembleia Legislativa:

[...]

VII -examinar e dar parecer nas proposições legislativas;

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

estabelecer “impedimentos a serem aplicados aos ocupantes e invasores de propriedades, no âmbito do Estado de Roraima”.

8. Sobre o tema, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) atribui competência administrativa autônoma ao Estado-membro da Federação para legislar sobre sanções administrativas, nos seguintes termos:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição;

[...]

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

9. Portanto, sob o prisma da competência para iniciar o processo legislativo, tem-se a constitucionalidade formal da Proposição *sub examine*, eis que se fundamenta na autonomia conferida ao Estado-membro. Ainda, a matéria não consta no rol das reservadas privativamente ao Chefe do Poder Executivo estadual (art. 63, da Carta Estadual c/c § 1º, do art. 61, da CRFB/1988).
10. Em relação à análise da constitucionalidade material da Proposição, cumpre-nos reproduzir seu inteiro teor, *in verbis*:

“Art. 1º Esta lei disciplina a aplicação de impedimentos aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas particulares no Estado de Roraima.

Art. 2º Todo aquele que invade propriedades privadas, terrenos, edifícios, em zonas rurais ou urbanas, no estado de Roraima, com ou sem violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, para o fim de

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

esbulho possessório sujeitam-se às seguintes penalidades, sem supressão de outras previstas em legislação vigente:

I – impedimento de se cadastrar para recebimento de auxílios, benefícios e programas sociais no estado;

II – proibição de contratar com o poder público estadual;

III – proibição de nomeação em cargos públicos comissionados;

Parágrafo primeiro - Caso constatada a existência de contratos entre o invasor ou ocupante com o poder público estadual, ou que tenha cargo público comissionado, este será desvinculado compulsoriamente, respeitados o contraditório e a ampla defesa.

Parágrafo segundo – Incorrerá nas mesmas sanções previstas no artigo 2º, aquele que cooperar para a invasão ou ocupação.

Art. 3º - Esta lei entra em vigor após decorrido 1 (um) ano da data de sua publicação oficial.”

11. Denota-se da redação transcrita acima, que o Projeto enquadra como sujeito passivo, os ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas particulares no Estado de Roraima. No entanto, não há indicação dos elementos caracterizadores para o enquadramento jurídico do potencial sujeito infrator, nem tampouco sobre o devido processo legal. Evidenciando assim, a ocorrência de inconstitucionalidade material por incompatibilidade com a Constituição Federal.
12. Explica-se.
13. O PL não estipula prazos de vigência às penalidades (art. 2º), contrariando assim, a previsão da Carta cidadã de 1988 de que não haverá penas de caráter perpétuo em nossa República⁴.

⁴ Art. 5º (omissis).

XLVII - não haverá penas:

b) de caráter perpétuo;

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

14. Assinale-se que, a proibição de penas de caráter perpétuo não se restringe apenas ao Direito Penal, aplica-se, sim, a todo o Direito sancionador brasileiro (gênero), sendo espécies, além do já citado ramo criminal, o Direito administrativo sancionador e o Direito tributário, devendo, todos, obediência aos princípios constitucionais acima elencados.
15. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF) orienta-se pela impossibilidade de penalidades permanentes que impeçam a assunção a cargos públicos. Veja-se o precedente:

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** 2. Art. 137, parágrafo único, da Lei 8.112/1990. 3. **Direito Administrativo Disciplinar. Sanção perpétua. Impossibilidade de retorno ao serviço público.** 4. **Inconstitucionalidade material. Afronta ao artigo 5º, XLVII, b, da Constituição da República. Norma impugnada que, ao impedir o retorno ao serviço público, impõe sanção de caráter perpétuo.** 5. **Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da norma questionada, sem pronúncia de nulidade.** 6. **Comunicação ao Congresso Nacional, para que eventualmente delibere sobre o prazo de proibição de retorno ao serviço público a ser aplicável nas hipóteses do art. 132, I, IV, VIII, X e XI, da Lei 8.112/1990. (STF - ADI: 2975 DF, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 07/12/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 04/02/2021).**

16. Sob outro espectro, não se vislumbra na redação do Projeto, dispositivos que assegurem o devido processo administrativo aos infratores, antes da aplicação dos impedimentos descritos na norma. Nesse diapasão, rememore-se as garantias fundamentais dispostas na Carta Federal de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País [...], nos termos seguintes:
[...]
LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;
LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

17. Ademais, sabe-se que, em nosso ordenamento, somente com o trânsito em julgado do processo (seja na seara administrativa, cível ou penal) ocorrerá alteração do *status* jurídico da parte envolvida. Por consequência, a simples condição de ser indiciado como ocupante ilegal ou invasor de terras, não teria o condão de afastar, **automaticamente**, a presunção de inocência do cidadão.
18. *In casu*, o princípio constitucional da presunção de inocência exige que a imposição de medidas constritivas a direitos, no decorrer do processo administrativo, seja amparada em requisitos concretos que sustentem a fundamentação da decisão da autoridade administrativa, especialmente pela existência do sistema de reserva de jurisdição⁵. Confira-se a posição do STF:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.613/1998. ART. 17-D. AFASTAMENTO AUTOMÁTICO DE SERVIDOR PÚBLICO INDICIADO EM INQUÉRITO QUE APURA CRIMES DE LAVAGEM OU OCULTAÇÃO DE BENS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. MEDIDAS COERCITIVAS OU CONSTRITIVAS DE DIREITOS A EXIGIR DECISÃO FUNDAMENTADA NO CASO CONCRETO. AÇÃO DIRETA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO. [...] 2. A determinação do afastamento automático do servidor investigado, por consequência única e direta do indiciamento pela autoridade policial, não se coaduna com o texto constitucional, [...]. Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 4911 DF, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 23/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/12/2020).

19. Assim, na trilha dos preceitos constitucionais e da firme jurisprudência do STF, conclui-se pela inconstitucionalidade material da Proposição em tela, por inobservância às garantias fundamentais insculpidas no art. 5º, da Carta Magna, a saber: presunção de inocência

⁵ Art. 5º [...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROCURADORIA-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA LEGISLATIVA

(*inciso LVII*); vedação a penas de caráter perpétuo (*alínea “b”, inciso XLVII*); e devido processo legal (*incisos LIV e LV*).

III – CONCLUSÃO.

20. Diante do exposto, com fundamento na Constituição da República e na jurisprudência do STF, **opina-se** pela inconstitucionalidade material do PL N. 72/2023.

21. É o parecer.

Boa Vista/RR, 13/11/2023.

FRANCISCO ALEXANDRE DAS CHAGAS SILVA

PROCURADOR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA/RR

Matrícula 29.867-ALE/RR | Inscrição 641-OAB/RR