



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

PARECER JURÍDICO N. 99/2023-PROCLEG/PGA/ALERR.

Referência: Projeto de Lei Ordinária N. 112/2023.
Interessado: Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final.
Assunto: Estabelece sanções aos ocupantes ilegais e invasores de propriedades no âmbito do Estado de Roraima.

EMENTA: Constitucional. Processo Legislativo. Proposição de Iniciativa Parlamentar. Projeto de Lei que estabelece sanções aos ocupantes ilegais e invasores de propriedades no âmbito do Estado de Roraima. Competência administrativa autônoma do Estado-membro. Estabelecimento de Sanções. Incompatibilidade com a Constituição Federal/1988. Inobservância aos Princípios constitucionais da presunção de inocência; da vedação a penas de caráter perpétuo; do contraditório e da ampla defesa. Precedentes do STF. Inconstitucionalidade material.

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo legislativo encaminhado a esta Procuradoria, nos termos do art. 82, do Regimento Interno desta Casa de Leis (RI/ALERR), para análise e emissão de Parecer, acerca da constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei (PL) de autoria do **ilustre Deputado Estadual Eder Lourinho**, que estabelece sanções aos ocupantes ilegais e invasores de propriedades no âmbito do Estado de Roraima.
2. A Proposição foi autuada seguindo o rito estabelecido nos artigos 166 e 169 (RI/ALERR) como Projeto de Lei N. 112/2023, sob o regime de tramitação ordinária, nos termos do inciso III, do artigo 170, do RI/ALERR.
3. Na Justificação, o autor destaca que, *“O presente projeto pretende proibir a participação de invasores e ocupantes ilegais de propriedades particulares rurais e urbanas em programas sociais, concursos públicos e nomeações para cargos em comissão, licitações públicas, contratos de gestão, termos de parceria, termos de*



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

colaboração, termos de fomento, acordos de cooperação e outros instrumentos jurídicos congêneres, no âmbito do Estado de Roraima”.

4. Ressalta, por fim, que *“é de eminente importância a aplicação de sanções aos ocupantes ilegais e invasores de propriedades particulares rurais e urbanas, para contribuir com a defesa de legítimos interesses frente a quaisquer tipos de ameaças depredatórias, de turbação ou de esbulho em propriedades privadas.”*
5. É o sucinto Relatório.
6. Passa-se a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

7. Prefacialmente cumpre assinalar que a função consultiva ora desempenhada decorre de competência estabelecida pela Constituição do Estado de Roraima¹, bem como, pela Resolução Legislativa ALERR N. 013/2017².
8. No mérito, a questão posta a exame diz respeito à análise da constitucionalidade e juridicidade do PL N. 112/2023, o qual estabelece sanções aos ocupantes ilegais e invasores de propriedades no âmbito do Estado de Roraima.
9. Sobre o tema, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) atribui competência administrativa autônoma ao Estado-membro da Federação para legislar sobre o tema das sanções administrativas (ex vi artigos 1º, 18 e 25)³.

¹ Art. 45. A Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa é a instituição que representa judicial e extrajudicialmente a Assembleia Legislativa, bem como a Mesa Diretora, as Comissões e os seus Membros (...), **cabendo-lhe, com exclusividade**, nos termos da Resolução Legislativa que dispuser sobre sua organização e funcionamento, **as atividades de consultoria e assessoria jurídica do Poder Legislativo Estadual.**

² Art. 10. À Procuradoria Legislativa **competete**:

[...]

III - emitir pareceres nas Proposições Legislativas em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de Roraima;

³ 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;**

[...]



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

10. Nesse sentido, não restam dúvidas acerca da constitucionalidade formal do PL N. 112/2023, pois fundamentado na autonomia administrativa conferida aos Estados-membros pela CRFB/1988.

11. No tocante à iniciativa do PL, não se vislumbra a existência de vício, eis que a matéria legislada não figura entre as reservadas taxativamente ao Chefe do Executivo, observando-se, portanto, os preceitos do § 1º, do art. 61, da Carta Federal e do art. 63, da Carta Estadual.

12. Em relação ao conteúdo material da proposição, vejamos a redação do Projeto, *in verbis*:

“Art. 1º - Esta lei disciplina a aplicação de sanções a **ocupantes ilegais e invasores** de propriedades particulares rurais e urbanas, no âmbito do Estado de Roraima.

Art. 2º - Fica vedado **aos ocupantes ilegais e invasores** de propriedades particulares rurais e urbanas no Estado de Roraima:

I - receber benefícios e auxílios de programas sociais do governo estadual;

II – participar de concurso público estadual;

III – contratar com o poder público estadual;

IV - tomar posse para cargo público em comissão.

Parágrafo único – Aplicam-se as proibições do caput e seus incisos **aos invasores** das faixas de domínio das rodovias estaduais e das rodovias federais delegadas ao Estado de Roraima.

Art. 3º - O Poder Executivo regulamentará esta lei.

Art. 11º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (grifou-se).

13. Com efeito, o Projeto enquadra como sujeito passivo: **os ocupantes ilegais e invasores de propriedades particulares rurais e urbanas no Estado de Roraima**.

14. No entanto, não há dispositivos no PL que indiquem por completo os elementos caracterizadores deste enquadramento jurídico, evidenciando

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



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

assim, a ocorrência de inconstitucionalidade material por incompatibilidade com a Constituição Federal, notadamente, o princípio constitucional da presunção de inocência (inciso LVII, art. 5º); a garantia constitucional de vedação a penas de caráter perpétuo (alínea *b*, inciso XLVII, art. 5º); bem como, aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (inciso LV, art. 5º).

15. Explica-se.
16. O PL não estipula prazos de vigência às respectivas sanções, contrariando assim, a previsão constitucional de que não haverá penas de caráter perpétuo no ordenamento jurídico brasileiro.
17. Nesse ponto, importa esclarecer que, referida proibição (penas de caráter perpétuo) não se restringe apenas ao Direito Penal. Aplicando-se a todo o Direito sancionador brasileiro (gênero), sendo espécies, além do já citado ramo penal, o Direito administrativo sancionador e o Direito tributário, devendo, todos, obediência aos princípios constitucionais acima elencados.
18. Nessa trilha, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem jurisprudência no sentido da impossibilidade de aplicação da penalidade administrativa de inabilitação permanente para o exercício de cargos. Veja-se o precedente:

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).



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

19. Sob outro espectro, o PL define como sujeito passivo da lei sancionatória **os ocupantes ilegais e invasores**. Contudo, não prevê como se dará o devido processo administrativo para se chegar à aplicação da norma.

20. Nesse contexto, vejamos a previsão contida no texto magno, *in verbis*:

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:

[...]

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**; (grifou-se).

21. Consabido que, no direito pátrio, 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 particulares, não teria o condão de afastar, **automaticamente**, a presunção de inocência do cidadão.

22. *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 jurisdição⁴.

23. Nessa trilha, confira-se o precedente do STF:

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**

⁴ 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

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).

24. Assim, vislumbra-se inconstitucionalidade material no PL N. 112, por incompatibilidade com a Constituição Federal, notadamente, em razão da inobservância aos princípios constitucionais da presunção de inocência (inciso LVII, art. 5º); da vedação a penas de caráter perpétuo (alínea “b”, inciso XLVII, art. 5º); bem como, ao contraditório e à ampla defesa (inciso LV, art. 5º).

III – CONCLUSÃO.

25. Diante do exposto, com fundamento na Constituição Federal e na jurisprudência do STF, **opina-se** pela **inconstitucionalidade material** do PL N. 112/2023.
26. É o parecer.

Boa Vista/RR, 10/6/2023.

Francisco Alexandre das Chagas Silva

Procurador da Assembleia Legislativa/RR

Matrícula 29.867