

PARECER AJL/CMT Nº 074/2026.

Teresina (PI), 24 de abril de 2026.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 86/2026

Autor(a): Ver. Samantha Cavalcá

Ementa: “Dispõe sobre a proibição de repasse de verbas públicas, concessão de auxílios, subvenções e a cessão de bens municipais a entidades, organizações sociais e movimentos que participem de invasões de propriedades privadas no Município de Teresina, e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO:

De autoria da ilustre Vereadora acima identificada, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a proibição de repasse de verbas públicas, concessão de auxílios, subvenções e a cessão de bens municipais a entidades, organizações sociais e movimentos que participem de invasões de propriedades privadas no Município de Teresina, e dá outras providências.”

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara



Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.



Observa-se, ainda, que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto de lei em referência objetiva vedar a destinação de recursos públicos municipais, a qualquer título, inclusive por meio de convênios, parcerias, subvenções sociais ou auxílios, a entidades, organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais que, direta ou indiretamente, participem, incentivem ou organizem a ocupação ilegal de propriedades privadas urbanas ou rurais situadas no município de Teresina (art. 1º).

Dentre as condutas vedadas, também estão incluídas a cessão de uso, permissão ou concessão, ou qualquer forma de disponibilização de bens móveis ou imóveis pertencentes ao patrimônio público municipal, bem como a concessão de benefícios fiscais ou isenções



tributárias de competência municipal, quando o beneficiário for a própria entidade envolvida na prática ilícita (art. 2º).

Nesse sentido, a proposição legislativa em análise determina que as supracitadas entidades que celebrarem parcerias, convênios ou qualquer forma de ajuste com a Administração Pública Municipal de Teresina devem apresentar, no ato do protocolo ou renovação, uma autodeclaração formal de que não possuem histórico de envolvimento direto ou indireto em invasões de propriedades nos últimos 05 (cinco) anos, sob pena de, constatada a falsidade da referida autodeclaração através do devido processo administrativo, rescisão imediata de quaisquer contratos, convênios ou parcerias vigentes, além da proibição de contratar com o Município pelo período de 05 (cinco) anos (art. 5º e art. 6º).

Desse modo, observa-se que o projeto de lei em comento, embora tenha como destinatário imediato a Administração Pública Municipal, também incide reflexamente nas entidades, ONGs e movimentos sociais que, direta ou indiretamente, participem, incentivem ou organizem a ocupação ilegal de propriedades privadas urbanas ou rurais situadas em Teresina, os quais, dentre outros, ficarão impedidos de receber subvenções sociais ou auxílios, bem como benefícios fiscais ou isenções tributárias de competência municipal.

Quanto ao tema, observa-se que a presente proposição legislativa acaba criando novas sanções a condutas já tipificadas no art. 150 e art. 161, §1º, inciso II, do Decreto-Lei nº. 2.848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal, usurpando, assim, a competência privativa da União para legislar sobre Direito Penal (art. 22, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88), incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal orgânica. Eis a redação dos mencionados dispositivos:

Violação de domicílio

Art. 150 - Entrar ou permanecer, clandestina ou astuciosamente, ou contra a vontade expressa ou tácita de quem de direito, em casa alheia ou em suas dependências: (grifo nosso)

Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

§ 1º - Se o crime é cometido durante a noite, ou em lugar ermo, ou com o emprego de violência ou de arma, ou por duas ou mais pessoas:



Pena - detenção, de seis meses a dois anos, além da pena correspondente à violência.

[...]

Alteração de limites

Art. 161 - Suprimir ou deslocar tapume, marco, ou qualquer outro sinal indicativo de linha divisória, para apropriar-se, no todo ou em parte, de coisa imóvel alheia:

Pena - detenção, de um a seis meses, e multa.

§ 1º - Na mesma pena incorre quem:

[...]

Esgulho possessório

II - invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório. (grifo nosso)

§ 2º - Se o agente usa de violência, incorre também na pena a esta cominada.

§ 3º - Se a propriedade é particular, e não há emprego de violência, somente se procede mediante queixa. (grifo nosso)

No que tange à inconstitucionalidade formal orgânica, oportuno ressaltar as considerações realizadas por Luís Roberto Barroso:

A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato (...). De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio. (BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. 2006, 26-27). (grifo nosso).

Como se sabe, a CRFB/88 repartiu as competências legislativas e administrativas entre os diversos entes integrantes da federação brasileira - União, Estados, Distrito Federal e



Municípios - de modo a impedir usurpações de funções, preservando o chamado Pacto Federativo.

Quanto ao tema, é válido registrar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra intitulada “Curso de Direito Constitucional Positivo”, *in verbis*:

(...) a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p.103). (grifo nosso)

Ademais, ressalte-se que o projeto de lei, ao prever que o comprovado envolvimento direto ou indireto das supracitadas entidades em invasões de propriedades privadas nos últimos 05 (cinco) anos implicará em rescisão imediata de quaisquer contratos, convênios ou parcerias vigentes firmados com o Município, com a consequente proibição de contratar com o ente municipal pelo período de 05 (cinco) anos, acaba versando sobre normas gerais de licitação e contratação, matéria também de competência privativa da União (art. 22, inciso XXVII, da CRFB/88).

Concretizando a referida previsão constitucional, tem-se a Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021 - “Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, lei de caráter nacional, a qual em seu art. 137, já dispõe de maneira taxativa acerca das hipóteses de extinção dos contratos administrativos, senão vejamos:

Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

I - não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editais ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos;

II - desatendimento das determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar sua execução ou por autoridade superior;

III - alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa que restrinja sua capacidade de concluir o contrato;



IV - decretação de falência ou de insolvência civil, dissolução da sociedade ou falecimento do contratado;

V - caso fortuito ou força maior, regularmente comprovados, impeditivos da execução do contrato;

VI - atraso na obtenção da licença ambiental, ou impossibilidade de obtê-la, ou alteração substancial do anteprojeto que dela resultar, ainda que obtida no prazo previsto;

VII - atraso na liberação das áreas sujeitas a desapropriação, a desocupação ou a servidão administrativa, ou impossibilidade de liberação dessas áreas;

VIII - razões de interesse público, justificadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante;

IX - não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz.

[...]

Corroborando o disposto acima, destaque-se o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal - STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº. 7715, na qual foi declarada a inconstitucionalidade da Lei nº. 12.430/2024 do Estado do Mato Grosso que versava sobre a presente temática. Vejamos:

Direito Constitucional, Direito Penal e Direito Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.430/2024 do Estado de Mato Grosso. Competência privativa da União. Art. 22, I e XXVII, da Constituição da República. Procedência. I. Caso em exame 1. Inconstitucionalidade, à luz do art. 22, I e XXVII, da Constituição da República, da Lei do Estado de Mato Grosso nº 12.430/2024, que “disciplina a aplicação de sanções a ocupantes de propriedades privadas rurais e urbanas comprovadamente enquadrados conforme o disposto na Lei Federal nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal”, no âmbito daquela unidade da federação. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se há, na espécie, usurpação da competência privativa da União para legislar sobre a matéria. III. Razões de decidir 3. A legislação estadual, ao ampliar o rol sancionatório contido no Código Penal, ingressa indevidamente na seara reservada ao direito penal, cuja competência para legislar é privativa da União (art. 22, I, da Lei Magna). 4. A proibição de “contratar com o Poder Público Estadual” desatende ao comando do art.



37, XXI, do texto constitucional e configura usurpação da competência privativa da União para dispor sobre normas gerais de licitação e contratação públicas (art. 22, XXVII, da Lei Maior). IV. Dispositivo 5. É formalmente inconstitucional, por afronta ao art. 22, I e XXVII, da Constituição da República, a Lei do Estado de Mato Grosso nº 12.430/2024. 6. Procedência do pedido. _____ Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 22, I e XXVII, e 37, XXI. Jurisprudência relevante citada: ADI 2935, ADI 3092, ADI 3639, ADI 3670, ADI 3735, ADI 4748 e ADI 7200. (ADI 7715, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 05-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-03-2025 PUBLIC 17-03-2025) (grifo nosso)

Ademais, destaque-se esse outro julgado proferido pelo STF, *in verbis*:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE VEDA A DESTRUIÇÃO E INUTILIZAÇÃO DE BENS PARTICULARES APREENDIDOS EM OPERAÇÕES AMBIENTAIS. 1. Ação direta contra a Lei nº 1.701/2022, do Estado de Roraima, que proíbe os órgãos ambientais de fiscalização e a Polícia Militar de destruir e inutilizar bens particulares apreendidos nas operações e fiscalizações ambientais. 2. Ao proibir a destruição de instrumentos utilizados na prática de infrações ambientais, a lei questionada incorre em inconstitucionalidade formal. Usurpação de competência da União para legislar sobre direito penal e processual penal, bem como para editar normas gerais de proteção ao meio ambiente (arts. 22, I, e 24, VI e § 1º, da CF/1988). 3. De igual modo, a norma questionada vulnera o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF/1988). Isso porque a proibição de destruir instrumentos utilizados em infrações ambientais acaba permitindo a prática de novos ilícitos, inviabilizando a plenitude do exercício poder de polícia ambiental. 4. A manutenção dos efeitos da norma estadual pode acarretar prejuízo para a devida repressão à prática de ilícitos ambientais, com potenciais danos irreparáveis ao meio ambiente e às populações indígenas no Estado de Roraima. 5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.701, de 5.7.2022, do Estado de Roraima, com a seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que proíbe os órgãos policiais e ambientais de destruir e inutilizar bens particulares apreendidos em operações, por violação da competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual penal, para editar normas gerais de proteção ao meio ambiente (arts. 22, I, e 24, VI e § 1º, da CF/1988) e por afronta ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF/1988)”. (ADI 7200, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-03-2023 PUBLIC 17-03-2023) (grifo nosso)



Reiterando a competência da União para dispor sobre o tema em testilha, destaque-se o teor dos §§8º e 9º do art. 2º da Lei Federal nº. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 - “Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.”, senão vejamos:

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais. (Regulamento)

§ 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. (grifo nosso)

[...]

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) (grifo nosso)

§ 9º Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) (grifo nosso)

Referidos dispositivos, em síntese, dispõem que a entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos, cabendo ao Poder Público o direito de reter a transferência ou repasse de recursos públicos já autorizados, bem como o de rescindir o contrato, convênio ou instrumento similar.

Ademais, ressalte-se que, atualmente, tramitam no Congresso Nacional vários projetos de lei que versam sobre a temática em comento, tais como o PL nº. 709/2023 -



“Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para dispor sobre impedimentos aplicados aos ocupantes e invasores de propriedades em todo o território nacional.” e o PL nº. 1373/2023 - “Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para impedir aquele que cometa invasão de propriedade de ser beneficiário do Programa de Reforma Agrária, da regularização fundiária ou de linhas de crédito que tenham subvenções econômicas.”.

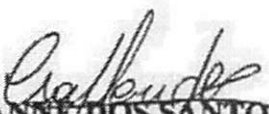
Por fim, deve-se enfatizar que o direito à moradia é um direito social assegurado constitucionalmente (art. 6º, CRFB/88), cabendo ao município concretizá-lo, conforme diversas previsões contidas em sua lei orgânica. Logo, a vedação de receber subvenções sociais ou auxílios acabaria indo de encontro ao referido direito, inviabilizando a atuação do poder público municipal.

Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão da ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade formal orgânica do projeto de lei em análise.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar vício que obsta a sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.



CRISTIANNE DOS SANTOS MENDES
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 06855-1 CMT

