



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

| | |
|---------------------|---|
| Assunto: | Projeto de Lei nº 323/2025 |
| Interessado: | Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba |
| Data: | 09 de maio de 2025 |
| Ementa: | Projeto de Lei. Vedação a repasses de recursos, cessão de bens ou qualquer apoio institucional, material, jurídico ou financeiro do Município a entidades ou movimentos que promovam ou incentivem invasões de propriedades públicas ou privadas. Matéria de interesse local. Ausência de reserva de iniciativa. Precedentes STF–ADI2213/DF (constitucionalidade da vedação de repasses) e ADI7715/MT (competência penal e licitatória da União). Necessidade de adequação terminológica do conceito de “invasão”. Inconstitucionalidade do art.2º por afronta ao art.22 XXVII CF (normas gerais de licitação). |

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que *“Veda, no âmbito do Município de Sorocaba, o apoio institucional, material ou financeiro a movimentos que invadam propriedades privadas ou públicas, e dá outras providências”*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica para instrução quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

2.1. Competência





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Verifica-se, salvo exceção exposta adiante, que o projeto de lei está formalmente amparado pela Constituição Federal que, em seu art. 30, inciso I, confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, previsão reproduzida pelo art. 33, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; [...]

Lei Orgânica do Município de Sorocaba

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - **assuntos de interesse local**, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Lei estadual nº 12.430/2024 do Mato Grosso, declarou-a inconstitucional, por dois motivos distintos. O Tribunal concluiu que o diploma, ao impor novas sanções a condutas já tipificadas nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal, usurpou a competência privativa da União para legislar sobre direito penal. Já o projeto em exame não cria punições penais, pois limita-se a vedar repasses e apoio público a entidades que promovam invasões. **Por isso, sua disciplina não se enquadra na primeira razão de decidir da ADI 7715/MT.**

Jurisprudência – STF (25/04/2025)

Ementa: Direito constitucional. Embargos de declaração na ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado do Mato Grosso nº 12.430/2024. Sanções a ocupantes de propriedades privadas rurais e urbanas. Inconstitucionalidade. Usurpação da competência privativa da União (art. 22, I e XXVII, da CF). Omissão. Inexistência. Embargos rejeitados. I. Caso em exame 1. Embargos de declaração opostos pela Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso contra acórdão pelo qual reconhecida a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 12.430/2024, por usurpação da competência privativa da União (art. 22, I e XXVII, da CF). **2. Diploma**

Página 2 de 11





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

normativo 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 do Estado do Mato Grosso. II. Questão em discussão 3. A questão em discussão consiste em saber se há omissão no julgado, precisamente acerca do art. 25 da Carta Política. III. Razões de decidir **4. Explicitado no acórdão que “o diploma estadual atacado ... se destina a disciplinar a aplicação de sanções relativas ao cometimento dos tipos penais vertidos nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal”, bem como que “a vedação de ‘contratar com o Poder Público Estadual’ estipulada pelo art. 2º, III, da Lei nº 12.430/2024 do Estado de Mato Grosso se afasta da garantia constitucional da isonomia, ao passo que não se traduz em exigência voltada a assegurar o cumprimento da obrigação”, nos moldes exigidos pelo art. 37, XXI, da Carta Política e vertidos na Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).** 5. Conclusão pela inconstitucionalidade formal da Lei nº 12.430/2024 do Estado de Mato Grosso, observado que a “Constituição da República consagra no inciso I do art. 22 **competir privativamente à União dispor sobre direito penal e, de igual modo, no que diz com normas gerais de licitação e contratação, consoante inciso XXVII do preceito constitucional citado**”. 6. Exclusivamente voltada a insurgência contra o mérito do julgado, hipótese para a qual merece a via eleita, a teor do art. 1.022 do Código de Processo Civil. IV. Dispositivo 7. Embargos de declaração rejeitados.

(ADI 7715 ED, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 25-04-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-04-2025 PUBLIC 05-05-2025)

No entanto, o projeto colide com outra *ratio decidendi* da ADI7715/MT, pois insere cláusulas de rescisão contratual em campo já exaustivamente regulado pela Lei 14.133/2021, que enumera de **forma taxativa as hipóteses de extinção** dos contratos administrativos.

Lei de Licitações e Contratos

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 editalícias ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

- 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.

Projeto de Lei 323/2025

Art. 2º Os órgãos públicos municipais deverão exigir, em todas as contratações e parcerias, declaração expressa da entidade ou organização de que não participa, incentiva ou promove ocupações ilegais, **sob pena de imediata rescisão do contrato e aplicação das penalidades cabíveis.**

Por tais motivos, **o art. 2º do PL revela-se inconstitucional**, pois viola a competência legislativa privativa da União prevista no art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Além disso, a sanção de rescisão imediata dos contratos já celebrados implica desfazer atos jurídicos perfeitos, plenamente compatíveis com o ordenamento jurídico à época em que foram praticados, afrontando, assim, o princípio da segurança jurídica.

Constituição Federal

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

XXVII - **normas gerais de licitação e contratação**, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

2.2 Iniciativa

No tocante à iniciativa, observa-se o atendimento ao disposto no art. 38 da Lei Orgânica Municipal, uma vez que a iniciativa legislativa não invade competência do Prefeito Municipal. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 917.

Lei Orgânica Municipal

Art. 38. Compete **privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Tema 917 do STF

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua **estrutura ou da atribuição de seus órgãos** nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).

2.3. Aspecto material

O projeto de lei, em síntese, proíbe que a Administração Pública: (1) repasse recursos financeiros; (2) ceda bens públicos ou seu uso; ou (3) ofereça qualquer forma de apoio—

Página 5 de 11





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

institucional, logístico, jurídico ou material—a entidades ou movimentos que promovam ou incentivem invasões de propriedades públicas ou privadas (art. 1º, caput). Para tanto, o texto define invasão como o ingresso não autorizado com finalidade de ocupação permanente ou temporária, ainda que sob o pretexto de protesto (§ 1º).

Além disso, estabelece que entidades que participem ou incentivem tais atos ficam impedidas de celebrar convênios, parcerias ou contratos com o poder público por cinco anos. Cabe aos órgãos municipais exigir, em cada contratação, declaração expressa de que a entidade não participa, incentiva ou promove ocupações ilegais (art. 2º).

Na justificativa, o autor afirma que a proposta pretende resguardar a propriedade privada e a ordem pública, destacando que a função social da propriedade não legitima ocupações arbitrárias ou invasões criminosas. O projeto, portanto, dialoga com a tensão constitucional existente entre os incisos XXII e XXIII do art. 5º:

Constituição Federal

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso destaca que o direito à propriedade, para além do núcleo econômico — correspondente às faculdades de usar, gozar e dispor do bem —, possui um núcleo jurídico, formado pelas ações de tutela do domínio, isto é, pelas iniciativas do Estado para reaver e proteger o bem do particular. Nesse sentido, nem todos os bens recebem proteção idêntica: imóveis ameaçados que não cumprem sua função social configuram conduta contrária ao ordenamento jurídico tanto do invasor quanto do proprietário. Por





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

consequência, a atuação estatal deve, especialmente nesses casos, pautar-se pelos critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

Doutrina – Luis Roberto Barroso¹

O direito de propriedade tradicionalmente designa os poderes de usar, gozar e dispor de bens, assim como o de reivindicá-los de quem os detenha indevidamente. **Em diferentes partes do mundo, no Brasil inclusive, esse direito passou a estar subordinado à observância da função social da propriedade.** O direito de propriedade, assim, pode ser decomposto em três elementos: (i) um núcleo econômico, que são as faculdades de usar, gozar e dispor; (ii) **um núcleo jurídico, que são as ações de tutela de domínio de que dispõe o titular para a proteção da propriedade;** e (iii) **um aspecto funcional, que é a exigência de atender à sua função social.** Com relação ao objeto, o direito pode ser exercido sobre: (i) bens móveis; (ii) bens imóveis; e (iii) sobre a propriedade intelectual, que abrange, dentre outros, os direitos do autor e a propriedade industrial.

Na sua formulação de inspiração liberal, o direito de propriedade assumia caráter absoluto e até mesmo sagrado. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, produto da Revolução Francesa, incluía a propriedade como um dos “direitos naturais e imprescritíveis do homem” (art. 2º) e a tratava como “um direito inviolável e sagrado” (art. 17). Na mesma linha, o Código Civil Napoleônico definia a propriedade como o direito de usar e dispor da coisa “da maneira mais absoluta”. No movimento histórico do liberalismo, marcado pela limitação do poder do Estado e pela garantia das liberdades individuais, a propriedade demarcava uma esfera intocável de proteção do indivíduo. [...]

Independentemente das concepções de justiça do intérprete - que pode favorecer o direito de propriedade em si (noção liberal) ou sua função (noção social) - **o constituinte deliberadamente optou por uma solução conciliatória.** Em outras palavras, para atender à Constituição, é necessária uma exegese que leve em conta, **simultaneamente**, esses dois princípios, muitas vezes contraditórios.

¹ BARROS, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. Pág. 239.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

O instituto da usucapião talvez seja o exemplo mais claro de que o Estado, em caráter excepcional, admite que o abandono de bens permita sua aquisição originária por quem lhes dê uso, revelando certa tolerância estatal. Nessa lógica, o esbulho possessório, quando praticado sem violência ou grave ameaça, depende de queixa do proprietário; ausente essa iniciativa, a invasão acaba sendo juridicamente tolerada.

Código Penal

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:

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

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: [...]

Esubulho 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.

§ 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.**

Ainda que sem violência ou grave ameaça, entrar e permanecer em imóvel particular alheio sem autorização configura ilícito civil, sujeitando o ocupante a ação possessória e à obrigação de indenizar.

Nota-se, portanto, que **não há contradição entre o projeto de lei e esses institutos**: a usucapião é o reconhecimento, a posteriori, de uma situação fática consolidada que jamais foi





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

incentivada pelo Estado. Ao vedar apoio público a entidades que promovam invasões, o projeto preserva essa lógica, negando recursos a práticas ilícitas.

No tocante ao ponto trazido pelo projeto proposto, a Lei Federal nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, já contém regra semelhante para imóveis rurais:

Lei Federal nº 8.629, de 1993

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. [...]

§ 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.**

Esse § 8º foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI2213/DF:

Jurisprudência STF (19/12/2023)

[...] 7. **O processo de reforma agrária não pode ser conduzido de maneira arbitrária ou contrária ao ordenamento, seja pelo poder público, seja por particular ou organização social.** O esbulho possessório é tipificado no art. 161, II, do Código Penal. Logo, **a proibição de repasse de recursos públicos a grupos (entidade, organização, pessoa jurídica, movimento ou sociedade de fato) envolvidos na invasão de propriedade privada é constitucional, considerada a ilegalidade da conduta.** A submissão aos princípios da legalidade e da moralidade veda o fomento de atividades ilícitas e contrárias à ordem constitucional. Dessa forma, surge viável o exercício do poder de autotutela para controlar a validade do ato de destinação de recursos públicos, não se configurando inconstitucionalidade por violação de ato jurídico perfeito. [...] (STF - ADI: 2213 DF, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 19/12/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-02-2024 PUBLIC 01-03-2024)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

No voto, o relator retomou a manifestação do Min. **Celso de Mello** na medida cautelar:

Jurisprudência STF (19/12/2023)

Irrazoável seria admitir, isso sim, que houvesse repasse de recursos financeiros públicos em favor de entidades, grupos ou movimentos que contribuíssem, de modo direto ou indireto, para a ilícita invasão de propriedades alheias e para o desrespeito ao ordenamento jurídico. **Sob tal perspectiva, revelar-se-ia inconseqüente e paradoxal o gesto da instituição estatal que financiasse a transgressão das leis da República.**

(STF - ADI: 2213 DF, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 19/12/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-02-2024 PUBLIC 01-03-2024)

Em síntese, o STF já reconheceu que **negar apoio estatal a movimentos que promovem invasões é compatível com a Constituição**, o que reforça a validade material da vedação prevista no projeto de lei.

Por fim, o projeto de lei considera **invasão o ingresso não autorizado** em bens públicos ou privados, o que pode gerar confusão terminológica, uma vez que as áreas de uso comum do povo podem ser usadas por todos, **independentemente de autorização prévia**, nos termos do art. 5º, XVI, da Constituição Federal.

Constituição Federal

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XVI - **todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização**, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Projeto de Lei 323/2025

Art. 1º

§ 1º Considera-se invasão, para os fins desta lei, o ingresso **não autorizado** em bens públicos ou privados, com o objetivo de ocupação permanente ou temporária, ainda que sob pretexto de protesto político ou social.

Por estes motivos, é necessário retificar a expressão "ingresso não autorizado" por expressão que não colida com direito fundamental, tal como o termo mais técnico "**ingresso ilícito**".

3. Conclusão

Diante do exposto, opina-se pela **viabilidade jurídica** do projeto de lei 323/2025, **desde que** sejam observados os seguintes ajustes: (1) **no § 1º do art. 1º, "ingresso não autorizado" seja trocado por "ingresso ilícito"** ou termo similar, para não ferir o art. 5º, XVI, da Constituição; e (2) o **art. 2º seja suprimido**, pois colide com normas gerais de licitação que são de competência da União (art. 22, XXVII, CRFB/88).

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 380034003400370035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 09/05/2025 10:17

Checksum: **DC39C32909BF071A9E46C422856C2E160AAE6F36811FA569F23CFB2917C1D268**

