

ILUSTRÍSSIMO SENHOR RELATOR DA COMISSÃO DE  
CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL  
DE APUCARANA – ESTADO DO PARANÁ.

Tendo Vossa Senhoria, solicitado parecer jurídico acerca do Projeto de Lei 51/2025 de autoria do vereador Guilherme Mercadante Livoti que dispõe sobre a proibição de despesas públicas que promovam ou incentivem invasões de propriedades e grupos terroristas do Município de Apucarana e dá outras providências; tem-se a manifestar o seguinte:

PRELIMINARMENTE

a) COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

De acordo com o artigo 30 da CF/88 a competência municipal cinde-se em “legislar sobre assuntos de interesse local” substituindo a terminologia anteriormente disciplinada, agora o que vigora é a expressão “interesse local”, solução encontrada pelo constituinte para revestir as mesmas ideias e os mesmos ideais de constituições anteriores. O que se extrai da inovação é que cai na esfera de atribuições dos municípios tudo que for “predominante” ao gerenciamento de seus negócios próprios nos limites irrogados pela pirâmide jurídica a que pertence, cujo ápice é a Constituição Federal, seguida das normas federais, a Constituição Estadual e normas estaduais; eis que se encontra na base de dita pirâmide adstrita à Lei Orgânica e demais normas, decretos e atos normativos municipais; o que de resto, vale concluir que temas já amplamente esgotados por legislações de outras esferas federativas superiores não podem ser

definidos com propriedade como “interesse local”; vez que os temas trazidos à colação pelo combativo legislador autor (proibição de contratação e realização de despesas para incentivo ou financiamento a invasão de propriedade privada ou pública, apoio a grupos terroristas, entidades ou organizações, pessoas jurídicas ou movimentos sociais que promovam o extermínio de minorias) já se encontram contemplados na Constituição Federal e na legislação ordinária federal, como segue:

*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:*

*XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;*

*XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;*

*XXII - é garantido o direito de propriedade;*

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

*XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;*

*XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;*

*XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;*

*LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;*

*LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for*

*autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;*

*LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:*

*a) partido político com representação no Congresso Nacional;*

*b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;*

A proteção da propriedade no direito brasileiro é ampla e eficiente

Código Civil:

***Art. 1.228.*** *O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.*

No Código de Processo Civil (CPC), as ações possessórias são reguladas nos artigos 554 a 568. Estas ações visam proteger a posse, e são três: ação de reintegração de posse (art. 560 a 566), ação de manutenção de posse (art. 560 a 566) e interdito proibitório (art. 567).

TERRORISMO E ORGANIZAÇÃO TERRORISTA:

### **LEI Nº 13.260, DE 16 DE MARÇO DE 2016.**

Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis n.º 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.

*Art. 1º Esta Lei regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista.*

*Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.*

*§ 1º São atos de terrorismo:*

*I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;*

*II – (VETADO);*

*III - (VETADO);*

*IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;*

*V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa:*

*Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.*

*§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional,*

*direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.*

*Art. 3º Promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista:*

*Pena - reclusão, de cinco a oito anos, e multa.*

## VEDAÇÃO A ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS DE CONTRATAÇÃO:

A atividade financeira do Estado se estabelece através de três pilares básicos erigidos pelo direito financeiro enquanto disciplina do direito público: receita, gestão e despesa. As receitas podem ser originárias, quando o Estado explora rendas de seu patrimônio próprio ou explora atividades industriais como se particular fosse e receitas derivadas, as constituídas pela imposição tributária aos contribuintes através de impostos, taxas, contribuição de melhoria e contribuições parafiscais, grosso modo. A gestão se dá pela prática diuturna de atos de gestão regrados pelo direito administrativo através de seus sub-ramos editando atos administrativos (lato sensu) no exercício de “poderes administrativos discricionários, vinculados etc. São abrangidos pela atividade estatal a execução dos serviços públicos, o gerenciamento de seus recursos humanos (servidores públicos) e também de seu patrimônio físico bens móveis, imóveis e semoventes; cumprindo também a tarefa imaterial de supina importância ao intervir na propriedade privada e no domínio econômico sempre que necessária; por essa seara está submetido a todo um sistema legal de controle que nos remete à última fase da atividade estatal, a despesa. Esta por ser necessidade vital para o desenvolvimento da sociedade deve se desenvolver em estritos limites e balizas de materialização, eis porquê o gasto assujeita-se a diversos filtros controladores (controladorias internas, tribunais de contas, promotorias especializadas nos Ministérios Públicos; e em sendo o caso a provocação do judiciário; não nos esqueçamos que a militar neste sentido encontramos a Lei de Improbidade Administrativa (**LEI Nº 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021**) e a

novel Lei de Licitações (**LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021**); nesse aspecto, a proposta legislativa não contraria entretanto trata de tema cuja abrangência em tese conflita com as competências do poder executivo que sujeito ao arcabouço jurídico regente acerca dos contratos administrativos vigente e outros a serem firmados não pode manietar o mesmo diante de prerrogativas vinculadas ou discricionárias, em flagrante lesão ao Princípio de Separação dos Poderes.

## **RESPOSTAS AOS QUESITOS**

**1. O Projeto de Lei nº 51/2025 fere princípios constitucionais, especialmente os previstos nos artigos 5º, 37 e 225 da Constituição Federal?**

**SIM.**

O Projeto de Lei nº 51/2025 deve ser analisado à luz dos princípios constitucionais citados:

**Artigo 5º (Direitos Fundamentais):** Garante direitos como igualdade, devido processo legal, ampla defesa, contraditório, presunção de inocência e livre associação. A imposição de sanções administrativas com base em "suspeitas de participação" ou vínculos genéricos com movimentos sociais, sem processo judicial ou critérios objetivos, pode violar esses direitos, especialmente o inciso LV (ampla defesa e contraditório) e o inciso XVII (livre associação).

**Artigo 37 (Administração Pública):** Estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A utilização de expressões vagas como "grupos terroristas" ou "ocupações ilícitas" sem definição legal clara viola o princípio da legalidade, pois a Administração Pública só pode atuar conforme a lei (CF, art. 37, caput). A doutrina de José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo, 2020) reforça que a legalidade estrita

é a base da atuação administrativa, exigindo normas claras e objetivas.

**Artigo 225 (Meio Ambiente e Direito à Alimentação):** Garante o direito ao meio ambiente equilibrado e, por interpretação, à segurança alimentar. Restrições a contratos com cooperativas de agricultura familiar podem comprometer programas como a Merenda Escolar e o Compra Direta, afetando a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável. A jurisprudência do STF, na ADI 5.349 (Rel. Min. Rosa Weber, 2022), destaca que normas locais não podem invadir competências federais ou comprometer políticas públicas essenciais. Portanto a proposição apresenta risco de inconstitucionalidade por sua interferência em direitos fundamentais e políticas públicas.

**2. O projeto respeita os princípios da ampla defesa, contraditório e presunção de inocência ao prever sanções administrativas com base em "suspeitas de participação" ou vínculos genéricos com movimentos sociais?**

**NÃO**

O projeto prevê sanções administrativas com base em "suspeitas de participação" ou vínculos genéricos, o que contraria os princípios constitucionais:

- **Ampla Defesa e Contraditório (CF, art. 5º, LV):** O STF, no RE 345.580 (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 2004), afirmou que a ampla defesa é um conteúdo mínimo constitucional, sendo inadmissível a imposição de sanções sem oportunidade de defesa prévia. A doutrina de Alexandre de Moraes (Direito Constitucional, 2021) destaca que o contraditório exige diálogo processual, com análise de todas as provas apresentadas.
- **Presunção de Inocência (CF, art. 5º, LVII):** Aplicável também a processos administrativos, conforme jurisprudência do STF (RE 255.397, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 2004) e doutrina de Marilene Matos (O Princípio da Presunção de Inocência no

Processo Administrativo Disciplinar, 2021). Sanções baseadas em "suspeitas" sem prova concreta violam esse princípio, pois presumem a culpa sem decisão judicial transitada em julgado. O projeto não respeita os princípios da ampla defesa, contraditório e presunção de inocência, pois a ausência de critérios objetivos e a imposição de sanções sem processo regular configuram arbitrariedade.

### **3. O Município de Apucarana tem competência legislativa para estabelecer regras sobre segurança nacional e definição de "grupos terroristas"?**

**NÃO**

A Constituição Federal reserva à União a competência privativa para legislar sobre segurança nacional e direito penal (CF, art. 22, I). A definição de "grupos terroristas" está regulada pela Lei Federal nº 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo), de competência exclusiva da União. O STF, na ADI 6.640 (Rel. Min. Edson Fachin, 2022), consolidou que estados e municípios não podem legislar sobre matérias de competência privativa da União, sob pena de inconstitucionalidade formal. A Súmula Vinculante 46 do STF reforça que a definição de crimes de responsabilidade é exclusiva da União.

O Município de Apucarana não tem competência legislativa para tratar de segurança nacional ou definir "grupos terroristas", configurando inconstitucionalidade formal.

### **4. A vedação de contratos com entidades ligadas a 'invasões de terras' ou "grupos terroristas" extrapola a competência municipal ao interferir em políticas públicas federais como o Programa de Aquisição de Alimentos e a reforma agrária?**

**SIM**

À medida que o legislador municipal extrapola da sua esfera de competências legislativas tanto em relação a temas amplamente discutidos e objeto de legislação própria, como pelo fato de instituir e

positivar parâmetros de conduta para outro poder, no caso o executivo municipal, em relação aos mencionados temas; havendo a possibilidade que políticas públicas federais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) reguladas por leis federais sejam afetadas (e.g., Lei nº 11.947/2009 e Lei nº 8.629/1993). O STF, na ADI 4.701 (Rel. Min. Roberto Barroso, 2014), decidiu que municípios não podem legislar sobre relações contratuais que afetem competências federais, como políticas de desenvolvimento agrário.

A doutrina de José Afonso da Silva (op. cit.) enfatiza que a competência municipal é limitada a assuntos de interesse local, e a interferência em programas federais configura extrapolação de competência. Além disso, a rescisão de contratos com cooperativas de agricultura familiar pode comprometer a execução de políticas públicas essenciais, violando o princípio da eficiência (CF, art. 37).

Deste modo a vedação extrapola a competência municipal, pois interfere em políticas públicas federais, configurando inconstitucionalidade formal e material.

## **5. O projeto pode ser interpretado como tentativa de criminalizar movimentos sociais legalmente constituídos, como o MST, violando o direito à livre associação (CF, art. 5º, XVII)? NÃO**

O combativo vereador apenas está a exercer seu direito a iniciativa no processo legislativo, cabendo ao colegiado o julgamento jurídico e política das assertivas propostas; sendo cediço que “não há crime e não há pena, sem prévia cominação legal; ademais, o direito à livre associação é garantido pelo artigo 5º, XVII, da Constituição Federal, abrangendo movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A imposição de sanções com base em vínculos genéricos com movimentos sociais, sem comprovação judicial de ilicitude, pode configurar tentativa de criminalização indireta. O STF, na ADI 3.112 (Rel. Min. Marco Aurélio, 2006), destacou que normas que restringem direitos fundamentais sem base legal clara são inconstitucionais, sendo certo contudo que a utilização de expressões não factuais como

"solidariedade a grupos terroristas", pode distorcer o sentido literal do signo "liberdade de associação" tão guerreado pela Lei Maior.

## **6. A vedação de acesso a benefícios públicos e programas sociais a pessoas vinculadas a movimentos sociais é discriminatória e inconstitucional?**

**SIM**

A vedação de acesso a benefícios públicos com base em vínculos com movimentos sociais viola o princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput) e configura discriminação. O STF, no RE 255.397 (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 2004), afirmou que restrições a direitos sem base legal objetiva são inconstitucionais. A doutrina de Luís Roberto Barroso (op. cit.) destaca que medidas discriminatórias baseadas em critérios subjetivos ferem o princípio da isonomia. Além disso, a exclusão de pessoas de programas sociais essenciais, como o PAA ou a Merenda Escolar, pode violar o direito à dignidade humana (CF, art. 1º, III). Por fim a restrição de direitos e imposição de sanções sem a subsunção de fatos ao direito atinente com fulcros na "lei em tese" é sempre temerária; podendo gerar à administração a obrigação de indenizar dano moral e material; eis que caminha a passos largos a possibilidade da responsabilização estatal extracontratual; neste caso seriam alcançados não só o podermente cada vereador; eis que a responsabilidade nesse caso é objetiva, cabendo direito de regresso; ao agente causador do dano; "in casu" por ato legislativo; com reflexos no patrimônio pessoal dos partícipes.

## **7. A aprovação do projeto pode gerar risco de judicialização?**

**SIM**

A aprovação do projeto apresenta alto risco de judicialização, devido a:

- **Inconstitucionalidade Formal:** Usurpação de competência federal (CF, art. 22, I).
- **Inconstitucionalidade Material:** Violação de direitos fundamentais (CF, art. 5º) e princípios administrativos (CF, art. 37).
- **Vagueza Normativa:** Uso de termos indefinidos, contrariando a legalidade e a segurança jurídica.

O STF, na ADI 32.033 (Rel. Min. Teori Zavascki, 2013), destacou que normas municipais que invadem competências federais ou violam direitos fundamentais são passíveis de controle judicial repressivo. Entidades, empresas ou pessoas afetadas podem impetrar ações como mandado de segurança ou ações diretas de inconstitucionalidade.

**8. A rescisão de contratos com cooperativas ou associações ligadas a agricultura familiar pode ensejar responsabilização do Município por quebra contratual e prejuízo a programas sociais? Não se pode garantir que tal hipótese ocorra; mas o risco existe.**

A rescisão unilateral de contratos com cooperativas de agricultura familiar, sem fundamento legal claro ou processo administrativo, pode configurar quebra contratual. A Lei nº 8.666/1993 (art. 78) exige justa causa para rescisão contratual, com observância do devido processo legal. O STF, no RE 216.259 (Rel. Min. Celso de Mello, 2003), afirmou que atos administrativos devem respeitar a legalidade e a motivação. A doutrina de Marçal Justen Filho (Curso de Direito Administrativo, 2021) destaca que rescisões arbitrárias geram responsabilidade civil do ente público, incluindo indenizações por danos materiais e morais. Além disso, a interrupção de programas como a Merenda Escolar pode comprometer a segurança alimentar, violando o artigo 225 da CF.

**9. O projeto afeta programas como Compra Direta, Agricultura Familiar e Merenda Escolar, comprometendo o fornecimento de alimentos e aumentando custos? Essa consequência é juridicamente aceitável?**

## **Existe a possibilidade**

O projeto, ao vedar contratos com cooperativas de agricultura familiar, pode interromper programas como o Compra Direta e a Merenda Escolar, regulados pela Lei nº 11.947/2009, que prioriza a aquisição de alimentos de assentamentos. Essa interrupção aumenta custos com atravessadores e compromete a eficiência da administração pública (CF, art. 37).

O STF, na ADI 5.349 (Rel. Min. Rosa Weber, 2022), destacou que normas locais não podem comprometer políticas públicas federais essenciais. A doutrina de José Afonso da Silva (op. cit.) reforça que a eficiência administrativa exige a otimização de recursos públicos, o que é prejudicado pela exclusão de fornecedores locais.

### **10. O uso de expressões vagas como "grupos terroristas" e "ocupações ilícitas" viola os princípios da legalidade estrita e da segurança jurídica?**

**SIM**

O uso de termos imateriais como "grupos terroristas", "solidariedade a grupos terroristas" e "ocupações ilícitas" viola o princípio da legalidade estrita (CF, art. 5º, II; art. 37, caput). O STF, na ADI 3.112 (Rel. Min. Marco Aurélio, 2006), declarou inconstitucionais normas que utilizam conceitos indeterminados, por gerarem insegurança jurídica. A doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, 2021) enfatiza que a legalidade exige normas claras e objetivas, especialmente em matérias sancionatórias. A ausência de critérios objetivos no projeto impede a previsibilidade das consequências jurídicas, violando a segurança jurídica. Desta maneira são confrontados os princípios da legalidade estrita e da segurança jurídica, configurando inconstitucionalidade material.

## **11. Há risco de responsabilização civil, administrativa ou criminal do Município e de agentes públicos por exclusão ou punição sem decisão judicial? SIM**

A exclusão ou punição de cidadãos ou entidades sem decisão judicial ou processo administrativo regular pode gerar:

- **Responsabilidade Civil:** O Município pode ser obrigado a indenizar danos materiais e morais, conforme artigo 37, § 6º, da CF.
- **Responsabilidade Administrativa:** Agentes públicos podem responder por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992, art. 11), caso atuem com dolo ou culpa grave.
- **Responsabilidade Criminal:** A aplicação de sanções arbitrárias pode configurar crimes como abuso de autoridade (Lei nº 13.869/2019).

O STF, no HC 94016 (Rel. Min. Celso de Mello, 2018), destacou que o devido processo legal é uma limitação à atuação estatal, e sua violação gera responsabilização. A doutrina de Marçal Justen Filho (op. cit.) reforça que atos administrativos arbitrários são nulos e geram responsabilidade.

## **12. É juridicamente admissível criar restrições de direitos e sanções administrativas com base em qualificações subjetivas, sem critérios legais claros ou processo judicial prévio? NÃO**

A criação de restrições de direitos e sanções administrativas com base em qualificações subjetivas, sem critérios claros ou processo judicial, é juridicamente inadmissível. O STF, na ADI 7.232 (Rel. Min. Carmen Lúcia, 2022), afirmou que normas que restringem direitos fundamentais devem observar a legalidade, proporcionalidade e devido processo legal. A doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (op. cit.) destaca que sanções administrativas exigem processo formal, com ampla defesa e contraditório. A ausência de comprovação inequívoca dos fatos viola o princípio da presunção de inocência (CF, art. 5º, LVII).

Por derradeiro, frise-se que as razões expostas por este procurador não vinculam a vontade legislativa dos membros desta comissão ou a soberania do plenário, contudo sugere-se que a edilidade poderia esgotar com mais profundidade os temas nucleares da proposição pelo que se percebe (proteção da propriedade privada, garantia de direitos e liberdades individuais; probidade e transparência na política pública na execução da despesa pública inerente a associações correlatas) para tanto talvez o caminho seja a criação de uma comissão temática com este mister específico; a qual poderia com base em fatos e provas das práticas ilícitas referidas na proposição em apreço encaminhá-las a canais de controle como o ministério público, tribunal de contas e ao Poder Judiciário; dando assim mais efetividade ao espírito da lei ora debatida; isto posto, em com base na práxis e expertise a ser construída sobre o tema, pugna-se pela reformulação do projeto; adequando-o aos parâmetros constitucionais e legais; e “a posteriori” sua submissão ao colégio de legisladores em sessão plenária.

É o parecer, SMJ.

Apucarana, 07 de junho de 2.025.

WILSON ROBERTO PENHARBEL

PROCURADOR JURÍDICO

OAB/PR 14.176 MATRÍCULA 900018-6/1