



CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO E CONTÁBIL nº 019/2025

Processo nº 468/2025

Autor: Alefy Junior Cláudio Simões

Projeto de Lei Ordinária nº 016/2025.

Assunto: Dispõe sobre a aplicação de multa e sanção administrativa a quem praticar invasão contra propriedade pública ou privada.

INVASÃO DE PROPRIEDADE.
CONSTITUCIONALIDADE. MULTA.
SANÇÃO. PRINCÍPIOS.

1. RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica e à Contadoria Legislativa, pelas Comissões Permanentes desta Casa de Leis, o Projeto de Lei Ordinária nº 016/2025, oriundo do Poder Legislativo, tendo como autor o nobre Edis Vereador Alefy Junior Cláudio Simões, para análise e emissão de Parecer Conjunto.

O Projeto de Lei em exame tem por objetivo aplicar multa e sanção administrativa a quem praticar invasão contra propriedade pública ou privada.

Na justificativa o autor destaca a relevância da defesa da propriedade privada e a necessidade da adoção de medidas que possam coibir novas invasões de terra.

É o sucinto relatório.

2. ANÁLISE JURIDICA

2.1. Competência

A Constituição Federal confere aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30 da CRFB/88)¹.

Nesse âmbito, é constitucional que o Município regule a ordem urbanística, a

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672) (...).





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

proteção do patrimônio público municipal e a disciplina do uso do solo urbano, inclusive instituindo infrações administrativas de natureza urbanística ou ambiental e respectivas sanções.

Quanto as punições efetivamente previstas, verifica-se que o Projeto não cria nova infração penal, mas apenas sanções administrativas. Em projeções similares, entendeu-se que sanções administrativas podem coexistir com a previsão penal, desde que sejam de outra natureza (exercício do poder de polícia) e não redundem em dupla punição indiscriminada.

Em suma, não se vislumbra conflito de competência: o município pode disciplinar, mediante sanção administrativa, o uso irregular da propriedade em seu território, sem adentrar no âmbito da legislação penal, exclusiva da União (art. 22, IV, CF).

Portanto, a previsão de sanções administrativas visando coibir invasões/ocupações no território municipal se insere, em princípio, na competência municipal, por possuir natureza de Poder de Polícia.

Não há vício de iniciativa, uma vez que as matérias tratadas, não figuram entre aquelas reservadas, taxativamente, a iniciativa do chefe do Poder Executivo, conforme preconiza o artigo 61, §1º da CRFB/88.

2.2. Das disposições legais

Superado o exame da constitucionalidade formal ingresso na apreciação da compatibilidade do presente PL com o conteúdo da Lei Maior, passo a examinar as disposições legais.

Cumprir informar que somente serão destinatários das sanções previstas neste Projeto de Lei aqueles que forem devidamente condenados em Processo Judicial ou decisão administrativa definitiva, o que reduz o risco de *bis in idem*, pois pressupõe decisão transitada em julgado.

De todo modo, ressalta-se que, conforme o art. 5º, LVII, da CRFB/88, ninguém será considerado culpado até trânsito em julgado, de modo que as sanções municipais só devem ocorrer após decisão final, como prevê o art. 4º do PL (possibilidade de sanção em decisão judicial transitada em julgado ou processo administrativo municipal específico, assegurados contraditório, ampla defesa, motivação e recurso).

As penalidades previstas merecem exame crítico. A multa máxima de 26.652,45





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

UPFMAC (cerca de R\$150 mil, dada UPF fixada em R\$ 5,6280²) é elevada e sujeita a aplicação variável conforme “gravidade e capacidade econômica”, conforme está previsto no art.3º, inciso I, do PL em análise.

Essa majoração excepcional busca dissuadir invasões em larga escala, mas impõe reflexão sobre proporcionalidade: é preciso assegurar que o *quantum* realmente reflita danos causados, evitando onerar desproporcionalmente ocupantes em disputa judicial, principalmente em se tratando de famílias de baixa renda.

Ademais, a disposição prevista no art. 3º, inciso IV do PL, que pune indiscriminadamente ocupante irregular com suspensão de acesso a programas municipais de regularização fundiária e habitação social, contrasta com a tendência legal de integrar esses cidadãos ao sistema jurídico, bem como colide com o estímulo federal à regularização urbana.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a Lei 13.465/2017 trazem diretrizes de política urbana que priorizam a solução de ocupações irregulares via regularização fundiária e programas sociais, respeitando a função social da propriedade e não apenas impondo sanções extremamente onerosas.

Portanto, não é razoável que a penalização, na forma projetada pela lei municipal, impeça que famílias pobres usufruam de direitos assistenciais garantidos nacionalmente.

O PL em apreço também prevê no inciso II, do art. 3º, proibição de contratar com o Poder Público Municipal. Quanto a constitucionalidade formal observo que existe margem para edição de legislação sobre o tema nos limites das peculiaridades locais, uma vez que a lei geral de licitações e contratações da administração pública constitui norma geral nacional (art. 37, XXI, c/c o art. 24, § 2º, da Constituição).

Todavia, tal limitação deve ser previamente justificada, não podendo ser arbitrária, posto que fere os princípios da isonomia e competitividade. Diante da desproporcionalidade apresentada, tenho por materialmente inconstitucional este dispositivo.

Quanto a proibição de participar de concurso público ou processo seletivo da Administração Pública Municipal direta ou indireta e de assumir função pública a qualquer título, prevista no art. 5º do PL, considero não ser razoável, posto que o livre acesso ao funcionalismo público pela via do concurso é amplamente assegurado pela Constituição Federal no art. 37, inciso II, não se compatibilizando

²<https://alfredochaves.prefeiturasempapel.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/DN21512025.pdf?identificador=30003A004C00#:~:text=Art,oitenta%20de%20mil%C3%A9simo%20de%20reais>





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

com esta sanção, especialmente agravada pelo fato de que não há estipulação do prazo de sua vigência, o que equivaleria a imputação de uma sanção de caráter perpétuo. Nesse mesmo sentido, é o entendimento para quem presta processo seletivo.

Quanto a proibição de ocupar cargo comissionado, entendo que esta matéria também milita em favor da inconstitucionalidade material, posto que não se afigura juridicamente possível a anulação da validade de ato ou negócio jurídico perfeito pela superveniência de uma condenação, especialmente se a referida condenação não tem potencial de afetar a execução do contrato firmado e em curso.

3. DA TÉCNICA LEGISLATIVA ADEQUADA

O texto do projeto apresenta estrutura formal adequada, com incisos enumerando definições e sanções, atendendo em geral aos requisitos de clareza e separação lógica previstos na Lei Complementar nº 95/1998.

Recomenda-se, entretanto, uniformizar a terminologia: a ementa e justificativa falam em “invasão”, enquanto o corpo do texto regula “ocupação irregular” e variações.

Deve-se verificar também a consistência gramatical (algumas quebras de linha e símbolos no texto original sugerem revisar a formatação) e a adequação da numeração de incisos.

No mais, a redação está em linguagem técnica-jurídica apropriada, inscrevendo as disposições em capítulos e artigos de forma sistemática, conforme orienta a LC 95/98.

4. ASPECTOS CONTÁBEIS E ORÇAMENTÁRIOS

Sob o aspecto contábil, orçamentário e financeiro, o Projeto de Lei Ordinária nº 016/2025, não cria cargos, funções ou estruturas administrativas, tampouco autoriza contratações ou aumento de remuneração de servidores, não caracterizando, em sua essência, criação ou majoração direta de despesa pública.

As sanções administrativas previstas, em especial a aplicação de multas pecuniárias, possuem natureza potencialmente arrecadatória, podendo ensejar ingresso eventual de receita no erário municipal, condicionado à constituição definitiva do crédito, à observância do devido processo administrativo e à efetiva arrecadação, nos termos da legislação tributária e financeira aplicável, sem impacto negativo imediato sobre o orçamento municipal.

Todavia, registra-se advertência de natureza contábil, considerando que a





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

implementação da Lei demandará a atuação administrativa continuada do Poder Executivo, notadamente para instauração, instrução, julgamento e acompanhamento de processos administrativos sancionatórios, bem como a manutenção de cadastro municipal de impedimentos, o que poderá implicar custos operacionais indiretos, tais como:

- utilização de recursos humanos já existentes;
- despesas administrativas ordinárias;
- eventuais custos com notificações, sistemas de controle e procedimentos internos.

Tais despesas, embora não explicitadas no texto legal, poderão repercutir na execução orçamentária corrente, devendo ser absorvidas pelas dotações orçamentárias existentes, sob pena de desequilíbrio na execução fiscal.

No âmbito da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a proposição não se enquadra como despesa obrigatória de caráter continuado, nem se enquadra, em tese, a exigência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos termos dos arts. 15, 16 e 17, desde que sua execução ocorra dentro da capacidade administrativa e financeira do Município e não impliquem na expansão permanente da despesa pública.

Destaca-se, ainda, que o art. 8º do Projeto de Lei atribui ao Poder Executivo a competência para regulamentação, o que transfere para a fase infralegal a definição de procedimentos, prazos e critérios, devendo-se observar, nesse momento, a compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Todavia, faz-se necessária cautela na fase de regulamentação e execução, uma vez que determinadas sanções administrativas podem produzir efeitos financeiros indiretos sobre políticas públicas em andamento, especialmente aquelas relacionadas à regularização fundiária, programas habitacionais e contratos administrativos, exigindo controle rigoroso da programação financeira e do cronograma de desembolso.

Assim, do ponto de vista estritamente contábil e orçamentário, não se identifica óbice à tramitação do Projeto de Lei, porém com advertências, no sentido de que a implementação da norma deverá:

- observar os limites da programação orçamentária e financeira;





CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

Estado do Espírito Santo

- respeitar a capacidade operacional e fiscal do Município;
- assegurar o acompanhamento permanente dos impactos indiretos sobre a execução orçamentária, em consonância com os princípios do equilíbrio fiscal e da responsabilidade na gestão pública.

5- CONCLUSÃO

Destarte, após a análise e em fundamento com o amparo legal, jurídico e contábil, entende-se pela competência legislativa municipal para propor o Projeto de Lei em apreço, que institui a aplicação de multa e sanção administrativa a quem praticar invasão contra propriedade pública ou privada.

Todavia, verifico a inconstitucionalidade material das disposições legais, especialmente aquelas que impõem sanções administrativas desproporcionais ou incompatíveis com direitos e garantias constitucionais, conforme detalhado na análise jurídica, o que demanda revisão do texto normativo durante a tramitação legislativa.

Ressalta-se, ainda, que a operacionalização da norma implicará custos administrativos indiretos, os quais deverão ser absorvidos pelas dotações orçamentárias existentes, devendo o Poder Executivo observar rigorosamente o planejamento orçamentário, a programação financeira e a disponibilidade de caixa.

Assim, sob os aspectos jurídico e contábil-orçamentário, não há óbice formal à tramitação do Projeto de Lei, porém com advertências relevantes, recomendando-se a adequação das disposições apontadas como materialmente inconstitucionais, a fim de mitigar riscos jurídicos e impactos fiscais não mensurados.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Alfredo Chaves (ES), 13 de janeiro de 2026.

Adriana Peterle

Procuradora Legislativa
Matrícula 119

Débora Fonseca Gonçalo Neves Fabiano

Contadora Legislativa
Matrícula 118



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://spl.camaraalfredochaves.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 310031003400370039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Adriana Peterle** em 14/01/2026 09:46

Checksum: **A7ABEDD53FE35E71256105C16526AAB688DC8BB1149BAC66B45805BAD7158FAD**

Assinado eletronicamente por **Débora Fonseca Gonçalo Neves Fabiano** em 14/01/2026 10:03

Checksum: **D391566AACA99A3B59469CB0C78A796A5B19EDAF7D9D26DF00ACFA8721392F78**

