



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL MINISTRO LUIZ ROBERTO BARROSO**

O **PARTIDO DOS TRABALHADORES ("PT")**, por seu Diretório Nacional, inscrito no CNPJ sob o n. 00.676.262/0001-70, com sede situada no Setor Comercial Sul, Quadra 02, Bloco C, nº 256, Ed. Toufic, 1º andar, Brasília/DF, neste ato representado por sua Presidenta Nacional, **GLEISI HELENA HOFFMANN**, brasileira, casada, Deputada Federal (PT/PR), inscrita no CPF sob n. 676.770.619-15, endereço funcional na Esplanada dos Ministérios, Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Gabinete 232 - Anexo 4, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por seus advogados, ajuíza a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida cautelar**

em detrimento da Lei Estadual do Rio Grande do Sul nº 16.139, de 8 de julho de 2024, que *"dispõe sobre sanções administrativas e restrições aplicadas aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul"*, pelos motivos que passa a expor.

I. RESUMO DOS FATOS / A LEI ESTADUAL INCONSTITUCIONAL.

1. A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul recebeu o protocolo do Projeto de Lei nº 154/2023, visando dispor sobre sanções administrativas e restritivas de direitos dos ocupantes e invasores de áreas urbanas e rurais, com origem parlamentar, em março de 2023.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

2. Após sua tramitação, foi o mesmo aprovado e, enviado para o Governador do Estado, não foi sancionado e nem vetado, sendo devolvido ao Poder Legislativo que, por seu Presidente, o promulgou convertendo-o na Lei Estadual nº 16.139, de 8 de julho de 2024, ora refutada por inconstitucionalidade, com a seguinte redação:

“LEI Nº 16.139, DE 8 DE JULHO DE 2024.

(publicada no DOAL n.º 13304, de 9 de julho de 2024)

Dispõe sobre sanções administrativas e restrições aplicadas aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Deputado Adolfo Brito, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no § 7.º do art. 66 da Constituição do Estado, que a Assembleia Legislativa aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1.º Aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas, enquadrados conforme o disposto nos Arts. 150 e 161, § 1.º, inciso II, do Código Penal, fica vedada a percepção de qualquer auxílio, benefício ou participação em programas sociais estaduais, bem como a nomeação para ocupação de cargo público de provimento efetivo, de cargo em comissão ou de agente político na Administração Pública Direta ou Indireta de quaisquer dos Poderes e Instituições Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, ficando vedada, ainda, a contratação com o poder público estadual de forma direta ou indireta.

Parágrafo único. As vedações iniciam-se com a identificação, pelo poder público, do invasor ou ocupante de que trata o “caput” deste artigo, observado o contraditório e ampla defesa em processo administrativo.

Art. 2.º O Poder Executivo regulamentará esta Lei em até 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 3.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Assembleia Legislativa do Estado, em Porto Alegre, 8 de julho de 2024.”



3. Observa-se que a Lei padece de vício de inconstitucionalidade formal e material que ferem direitos fundamentais das pessoas — especialmente integrantes de movimentos sociais —, além de induzir à estigmatização criminal dos mesmos movimentos, proibindo e reprimindo aqueles que buscam moradia e produção, e violando princípios constitucionais basilares, entre outros o da função social da propriedade e o da vedação do retrocesso social.

II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

4. Antes de nada, convém observar que o processo de formação da norma impugnada deixou de cumprir etapas necessárias para correção da norma estadual atacada.

5. Inicialmente, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, durante o trâmite do processo legislativo, deixou de realizar o seu papel preventivo de constitucionalidade, previsto no sistema jurídico brasileiro, evitando construir um instrumento normativo insanavelmente defeituoso.

6. O Projeto de lei nº 154/2023 recebeu apenas um parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia gaúcha, antes de ir a Plenário, de forma rápida e com abreviação do devido processo legislativo regular. Esse parecer na CCJ apenas teceu uma perfunctória análise quanto à constitucionalidade da proposição legislativa, buscando validá-la por meio de invocação de dispositivos genéricos e que não se aplicam na espécie, como competência comum para as matérias de fomento à produção agropecuária ou quanto ao direito de propriedade.



7. Mas, nada foi ventilado quanto à competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Direito Penal; nada se disse sobre a criminalização e penalização de pessoas, sem decisão judicial transitada em julgado; nenhuma palavra foi escrita contra o atentado à dignidade da pessoa humana, pela aplicação de pena de afastamento de acesso à benefícios sociais e à ocupação de cargos públicos, nem se vislumbrou a inconstitucionalidade de legislar sobre licitações e contratações.

8. Desse modo, por maioria de votos a matéria transitou na Casa Legislativa, sendo aprovada por maioria no Plenário. Porém, o projeto de lei aprovado na Casa Parlamentar gaúcha não foi nem vetada, nem sancionada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, sendo devolvida após o lapso de tempo regulamentar, ensejando a promulgação pelo Presidente da Assembleia gaúcha.

9. Na altura, adequa-se como luva à mão excertos de monografia de Pedro Braga Moniz, apresentada à Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, intitulada “O Controle Preventivo de Constitucionalidade Realizado Pela CCJ Sobre propostas de Emenda à Constituição: o caso de Reforma na Administração Pública”, *verbis*:

“(…) o controle preventivo de constitucionalidade é aquele consistente na verificação de constitucionalidade em momento anterior à promulgação de atos ou normas. Ou seja, ocorre justamente durante a fase do processo legislativo.

Nota-se, portanto, que o objetivo é reformar ou invalidar normas ou atos inconstitucionais antes que se tornem parte do ordenamento jurídico. Em regra, é exercido pelo Poder Executivo, como no caso de sanção e veto do Presidente da República presente na CF/881, bem como pelo Poder Legislativo, que exerce o referido controle sobre sua própria produção normativa.



Nesse último caso, a discussão acerca da constitucionalidade pode ocorrer através dos próprios parlamentares ao longo das fases do processo legislativo ou por meio do exame realizado pela CCJ, dedicada especificamente à fiscalização de constitucionalidade de projetos ou propostas legislativas.

(...)Com tal controle sendo exercido de maneira eficaz e bem fundamentada, a presunção de constitucionalidade das normas produzidas passa a não ser encarada somente como um dogma jurídico do sistema, mas também como o resultado de um processo legislativo completo e efetivo, o qual se concretiza pela etapa de análise técnica de constitucionalidade — no caso, etapa essa realizada principalmente pela CCJ.”

https://www.google.com/url?sa=t&rc=1&q=&resrc=s&source=web&cd=&ad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiHmj6_6NHxAhWoq5UCHbhKDE8QFjAOegQIFhAD&url=https%3A%2F%2Fsbdp.org.br%2Fwp%2Fwpcontent%2Fuploads%2F2021%2F03%2FPedroMontez.pdf&usq=AOvVaw2NDwP0kz-Hn-T0ZZ5SwWhI.

10. Tivesse ocorrido o controle preventivo de constitucionalidade (CCJ, Plenário legislativo e exercício de veto pelo Governador), ora não se estaria perante essa Egrégia Corte.

III. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

11. O Art. 102, I, alínea “a”, da Constituição Federal, dispõe ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade, mediante ação direta de inconstitucionalidade, as leis ou atos normativos estaduais. A presente ação impugna a apontada Lei do Rio Grande do Sul, que visa a penalização para ocupantes e invasores de áreas urbanas e rurais.

12. A Lei refutada é ato normativo estadual, atacado em face da Constituição Federal brasileira, tornando competente para analisar a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade o Supremo Tribunal Federal nos termos do dispositivo constitucional acima indicado. As inconstitucionalidades, abaixo arguidas,



violam dispositivos expressos da Constituição Federal do Brasil e guerreiam com a jurisprudência assentada desse Egrégio Supremo Tribunal Federal.

13. Nas circunstâncias, preenchidos os requisitos exigíveis para a interposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI, ensejando o seu recebimento, conhecimento e provimento.

IV. DA LEGITIMIDADE ATIVA PARA A CAUSA.

14. Os partidos políticos com representação no Congresso Nacional podem propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos dispostos no Art. 103, VIII, da Constituição Federal brasileira e no Art. 2º, VIII, da Lei Federal n. 9.868/99.

15. Acrescente-se que os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para provocação do controle abstrato de constitucionalidade. A legitimidade ativa de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional “não sofre as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática nas ações diretas”, segundo assentada jurisprudência desta Eg. Corte (ADI n. 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 24.11.2020).

16. Portanto, o Partido dos Trabalhadores, contando com 68 Deputados Federais na Câmara dos Deputados e 8 Senadores da República no Senado Federal, possui legitimidade para a proposição da presente ação, nos termos do disposto no indigitado dispositivo constitucional.



V. DA INCONSTITUCIONALIDADE.

V.I. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PENAL E DIREITO CIVIL.

17. O cotejo do texto da lei impugnada, com os trechos a seguir transcritos da justificativa para a proposição legislativa que a gerou, de lavra de seu autor, não deixa dúvida quanto a nítida intenção de criminalizar e penalizar as pessoas que ocupem ou invadam propriedades urbanas ou rurais, com a intenção de moradia ou de subsistência, *verbis*:

“O Rio Grande do Sul é um dos maiores núcleos de agronegócios do país e historicamente alvo de invasões e ataques de entidades que se identificam com os movimentos sociais, mas que promoveram violência e grave ameaça nas invasões que patrocinaram ao longo do tempo, inclusive com perdas de vidas humanas. A atual explosão dessas invasões pelo país e o indicativo de ampliação desses atos criminosos pelos estados brasileiros é indicativo de que essa casa precisa normatizar a matéria.

As ocupações e invasões de terras são prejudiciais à produtividade e ao fomento econômico por trazer o medo que impede o cumprimento de muitas exigências legais por parte dos proprietários.

(...)

Assim sendo, faz-se necessário a aplicação de sanções que restaurem minimamente a ordem social e preservem os legítimos interesses frente a quaisquer tipos de ameaças depredatórias ou de esbulho em propriedades no Estado de Rio Grande do Sul.

Do esbulho possessório, diz o Código Penal Brasileiro:

Art. 161, §1º: II – invadir, 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.

Mister destacar que a Carta Magna assegura, ainda, a competência comum para as matérias relacionadas ao fomento da produção agropecuária e concorrentemente da defesa do solo.

In verbis:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...)"

18. Dessa leitura, ressaí de plano a inconstitucionalidade da Lei hostilizada que, de forma deliberada usurpa da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Penal e seus respectivos processos (Art. 22, I, da CFB) A proposição trata dessas duas dimensões quando dispõe sobre a posse privada, sua eventual turbação e modos de recuperação da mesma — Código Civil —; criando penalização de ordem pública (de natureza penal, como sabido) — Código Penal —, ausente qualquer procedimento de ordem judicial, absolutamente necessário para a definição da existência do ilícito (sentença judicial transitada em julgado), com a consequente violação, entre outros, do Art. 5º, XXXV, XXXIX, XLI, da CFB.

19. Ao argumento da justificativa ao projeto de lei, de “aplicação de sanções que restaurem minimamente a ordem social e preservem os legítimos interesses frente a quaisquer tipos de ameaças depredatórias ou de esbulho em propriedades no Estado de Rio Grande do Sul”, a Lei Estadual do RS nº 16.139/2024, ora refutada, serve como pretense instrumento de prevenção contra invasões, defendendo a propriedade privada, prestando-se em verdade para invadir o campo legislativo do Congresso Nacional e acionando o Direito Penal pela via dos efeitos secundários de uma eventual condenação.

20. Essa matéria é do pleno conhecimento e assentada conclusão desse Eg. Supremo Tribunal Federal: os efeitos penais e extrapenais de condenações



criminais são previstos no Código Penal (artigo 92 e seguintes) e em legislação especial, não sendo possível aos demais entes federados que não seja a União legislar sobre a matéria.

21. Na mesma rota, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que as normas geradoras de efeitos secundários da condenação (penais ou extrapenais) detêm conteúdo de normas materiais e, portanto, encontram-se submetidos aos instrumentos de salvaguarda associados ao direito intertemporal e à anterioridade própria do regime penal (RE 418876, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 30/03/2004).

22. Portanto, a Lei Estadual ora impugnada, ao acrescentar efeitos secundários pelo mesmo ato, equiparando-os às infrações penais acima mencionadas e que não constam na legislação penal federal, viola a competência legislativa privativa da União Federal, incorrendo em vício formal de inconstitucionalidade.

23. A inconstitucionalidade formal, no mesmo norte, resulta da pretensão de transformar em um verdadeiro crime o que a lei brasileira trata assim: no Brasil, a invasão de propriedade privada particular, rural ou urbana, é considerada crime somente quando ocorrer em residência onde moram pessoas; nos casos de propriedades, casas abandonadas, ou imóveis que não estão sendo utilizados, invadi-los e ocupá-los não é considerado crime (como figura típica do Arts. 150 e 161 do CP), devendo eventual esbulho possessório ser resolvida nos meios civis e sem o aparato repressivo do Estado (força policial). Nessas circunstâncias apenas ordem judicial poderá determinar a desocupação forçada e, como é claro, qualquer penalização incidente somente poderá resultar de decisão judicial transitada em julgado.



24. A lei gaúcha ao dispor no caput do seu Art. 1º que, “Aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas, enquadrados conforme o disposto nos arts. 150 e 161, § 1.º, inciso II, do Código Penal”, ser-lhes-ão aplicadas as penalizações de acesso à benefícios sociais e cargos públicos, viola os dispositivos constitucionais antes indicados. Veja-se que essa expressão “enquadrados” nada pode significar frente a todo o arcabouço constitucional e legal, reduzindo a norma a uma absoluta insegurança jurídica e ao arbítrio de quem pretenda realizar os “enquadramentos”.

25. Em prol do que se afirma, a contrário sensu, vale trazer à lembrança o seguinte julgado:

“Proibição temporária de remoção de ocupações e efetivação de ordens de despejo relativamente às áreas ocupadas – inconstitucionalidade formal – competência privativa da União para legislar sobre normas de Direito Civil.” 1. *Em exame de constitucionalidade, o artigo 2º, inciso I, da Lei Distrital 6.657, de 17 de agosto de 2020, que institui a proibição temporária de remoção de ocupações e a efetivação de ordens de despejo relativamente às áreas ocupadas, públicas ou privadas (regularizadas ou não), por população de baixa renda, 2. A Câmara Legislativa do Distrito Federal invadiu a competência privativa da União prevista no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal para dispor sobre Direito Civil em temas que tangenciam posse, propriedade, relações locatícias e despejo, contrariando o artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, o qual dispõe que '[a]o Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal'. 3. Transbordou o legislador distrital no âmbito da sua competência dentro do espaço que lhe destinado à conformação do exercício de sua atividade legiferante, colidindo o artigo 2º, inciso I, da Lei Distrital 6.657/2020 com a normatividade do artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que incumbe o ente distrital das competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios e que não sejam vedadas pela Constituição Federal.” (Acórdão 1405599, 07098581320218070000, Relator: MARIA DE LOURDES ABREU, Conselho Especial, data de julgamento: 15/3/2022, publicado no DJE: 23/3/2022.)”*



V.II. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÕES.

26. A Lei Estadual do RS nº 16.139/2024, repelida nesta ação comete outra inconstitucionalidade formal ao dispor no seu Art. 1º, caput, que fica vedada "(...) a contratação com o poder público estadual de forma direta ou indireta".

27. Isso viola, ao menos, o Art. 22, XXVII, da Constituição Federal da República, que fixa a competência privativa da União para legislar sobre a matéria de licitações e contratações:

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

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;"

28. A norma ora atacada, além disso, viola o princípio da igualdade de condições entre concorrentes em certames públicos e processos licitatórios, um dos fundamentos do regime republicano e democrático, de modo que as normas gerais que limitem tais acessos somente podem ser disciplinadas pela União – que regrou a matéria na Lei Federal nº 14.133/21, dispondo quanto as hipóteses de impedimentos para participação em processos licitatórios e execução direta ou indireta de contratos.

29. E antes que se alegue a possibilidade de haver disciplinamento pelos entes da federação sobre licitações e contratos, relembre-se que, em caráter excepcional, podem ser impostas restrições complementares, desde que



fundamentadas em peculiaridades locais legítimas ou características próprias de determinados objetos; nenhuma dessas afigura-se no caso da inconstitucional Lei gaúcha em discussão.

30. Esse cuidado tem sido regra nesta Eg. Corte, valendo mencionar a seguinte decisão:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF). 1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. 2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desigualdades entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. 3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local. 4. Ao dispor nesse sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria art. 22, XXVII, da CF). 5. Ação direta de inconstitucionalidade



julgada precedente. (ADI 3735, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017).”

31. Como se conclui, a Lei estadual impugnada, não possui consonância com as regras gerais estabelecidas pela União para as licitações e contratos com o Poder público; violando essa regra violou a competência legislativa privativa da União e incorreu em vício formal de inconstitucionalidade.

V.III. INFRINGÊNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA.

32. A refutada Lei Estadual do RS nº 16.139/2024 viola frontalmente os princípios fundamentais da Constituição Pátria do contraditório, ampla defesa e da presunção de inocência, ao estabelecer no caput do seu Art. 1º e em seu Parágrafo único que serão vedados acessos a direitos “Aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas, enquadrados conforme o disposto nos Arts. 150 e 161, § 1.º, inciso II, do Código Penal”, acrescentando que “As vedações iniciam-se com a identificação, pelo poder público, do invasor ou ocupante de que trata o “caput” deste artigo, observado o contraditório e ampla defesa em processo administrativo.”

33. A violação é facilmente constatada da simples leitura dos dispositivos apontados, a indicarem a incidência das penas imediatamente, antes mesmo de estabelecido o contraditório, a ampla defesa e uma decisão definitiva, transitada em julgado. Insista-se, isso confronta a Constituição Federal em seu art. 5º, inciso LV e LVII:

“Art. 50. (...)”



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; (...)

LVII – ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória; (...)"

34. A Lei impugnada não assegura aos a ela submetidos pelas restrições que tenta impor a garantia ao princípio constitucional do contraditório e ampla não faz distinguindo que são as pessoas, aplicando-se-lhes de plano as vedações aos direitos, com injustificada agressão, o que caracteriza a inconstitucionalidade formal da legislação infraconstitucional ora impugnada nesta representação; os direitos fundamentais encerram aspectos materiais e formais do direito e, portanto, encontram-se não só como o valor inserido na norma a partir de um consenso social, mas também como a norma em si mesma. Esses direitos, então, são concebidos nos valores de determinada sociedade, e assim são tidos como materiais, porém segundo o ponto de vista formal, devem ser inseridos numa Constituição positivada por um regime jurídico, sendo tomados como parâmetros pra fins de controle de constitucionalidade(<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/as-caracteristicas-dos-direitos-fundamentais/283343352>).

35. Há desconsideração total do ordenamento constitucional pátrio fixando prejulgamento de pessoas. Legislações assemelhadas ou idênticas já passaram pelo crivo do Eg. STF, tendo assentado jurisprudência uniforme de expurgá-las, por incompatíveis. A aplicação de medidas restritivas de direitos, sem que esta seja precedida da observância, pelo poder estatal, do direito de defesa, é inconstitucional. Mencione-se *v.g.*:

“(…) Extravasando a simples correção do quadro que a ensejou, a ponto de alcançar a imposição de pena, indispensável é que seja precedida da instauração de processo administrativo, no qual se assegure ao interessado o contraditório e, portanto, o direito de defesa,



PARTIDO DOS TRABALHADORES

Diretório Nacional

nos moldes do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal. Não subsiste decisão administrativa que, sem observância do rito imposto constitucionalmente, implique a imposição de pena de suspensão, projetada no tempo, obstaculizando o desenvolvimento do trabalho de taxista.” (RTJ 161/672-673, Rel. Min. MARCO AURÉLIO).”

“RESTRICÇÃO DE DIREITOS E GARANTIA DO ‘DUE PROCESS OF LAW’. O Estado, em tema de punições disciplinares ou de restrição a direitos, qualquer que seja o destinatário de tais medidas, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida estatal – que importe em punição disciplinar ou em limitação de direitos – exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos. Precedentes Doutrina.’ (RTJ 183/371-372, Rel. Min. CELSO DE MELLO).”

“(…) ninguém será privado de seus direitos, nem mesmo punido, ainda que com sanções de menor gravidade, sem que se lhe assegure o direito de se defender previamente (STF, ADI 2120/AM, Rel. o Min. Celso de Mello).”

36. Ao mesmo passo, relativamente aos ocupantes ou invasores “enquadrados” nos tipos penais apontados na injusta Lei riograndense – sem que possuam condenação com trânsito em julgado por crime, com flagrante violação do princípio constitucional da presunção de inocência – há também variada jurisprudência desse Eg. STF, *v.g.*:



PARTIDO DOS TRABALHADORES

Diretório Nacional

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RECUSA DE MATRÍCULA EM CURSO DE RECICLAGEM DE VIGILANTE. AÇÃO PENAL OU INQUÉRITO EM ANDAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. PRECEDENTES. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. (...)”

Este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência sólida acerca da questão jurídica em análise, no sentido de que viola o princípio da presunção de inocência o indeferimento de matrícula em curso de reciclagem de vigilante, pelo fato de figurar em inquérito ou ação penal sem trânsito em julgado de sentença condenatória. (...)”

Logo, o acórdão recorrido, ao reconhecer o direito do recorrido de participar de curso de reciclagem de vigilante, apesar de estar respondendo a processo criminal, afigura-se alinhado à jurisprudência da Corte Constitucional”

37. Acrescente-se que a vergastada Lei do Rio Grande do Sul viola o Art. XXXV da Constituição Federal Brasileira, pois a legislação garante o direito à propriedade privada e o regular exercício da posse, dispondo de dispositivos normativos para legitimamente reaver-las por quem injustamente a detenha ou possua. Isto é, por meio de ações perante o Poder Judiciário que avaliará os casos de quem se sentiu esbulhado de sua propriedade ou posse, facultando-lhe a ela retornar, por ordem judicial.

38. Por esse motivo, a Lei Estadual do RS nº 16.139/2024, ao acrescentar penalidades sem que tenha existido previamente o contraditório e ampla defesa e ao arrepio da submissão ao Poder Judiciário, finda por violar ademais o princípio da inafastabilidade de jurisdição disposto no rol dos direitos constitucionais fundamentais, no seu Art. 5º, XXXV.



V.IV. DOS PARÂMETROS DA LEI REFUTADA/DIREITO À PROPRIEDADE VERSUS DIREITO À MORADIA E À TERRA.

39. A impugnada Lei Estadual do RS nº 16.139/2024 assenta a aplicação de sanções que vedam direitos a ocupantes de propriedade urbanas e rurais, como visto no item 12, acima, e confrontado o seu texto com a justificativa que acompanhou o projeto de lei original, ao pretexto de proteção da propriedade rural, considerando o destaque dado à agricultura gaúcha e a alegação de que o setor agropecuário ser o mais afetado com as denominadas invasões de terras, ressalta a intenção clara: inviabilizar o acesso à moradia e terra, com criminalização e penalização das pessoas dos movimentos sociais que pugnam por esses direitos fundamentais.

40. Esse é o cerne da pretensão estampada na indigitada lei Estadual riograndense e daí a violação material da Constituição Federal Brasileira.

41. Essa evidente intenção da Lei impugnada exige que se retome à reflexão acerca do direito de propriedade, do acesso às terras e do direito à moradia, todos alinhados no rol dos direitos constitucionais fundamentais.

42. Esses direitos são, de longa data, dispostos em situações de conflitos, para os quais busca-se uma mediação normativa, haja vista a necessidade de milhares (ou milhões) de pessoas com necessidade de acesso à terra para produzir sustento e residências dignas para habitar. Nessa encruzilhada, surgiu um marco regulatório, o Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – reconhecendo a necessidade de muitos e definindo a reforma agrária como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender os princípios de justiça



social e ao aumento de produtividade” (Art. 1º, §1º); condicionando, igualmente, o exercício da propriedade da terra ao desempenho de sua função social (Art. 2º). Disposições também previstas no texto da Carta de 1967, nos Arts. 157, § º, e 164, Parágrafo único; mantidas na EC nº 1/69 no Art. 171, Parágrafo único.

43. De sua vez, a Constituição da República Brasileira de 1988 inscreve o direito à propriedade no inciso XXIII do seu art.5º, desde que atenda à sua função social, reiterando essa premissa no Art. 186, exigindo do proprietário o atendimento simultâneo dos requisitos estabelecidos em lei de: a) aproveitamento racional e adequado da propriedade; b) utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; c) respeito às normas do trabalho e d) que a exploração das propriedades favoreça o bem estar de proprietários e trabalhadores. Inscreve, ainda, a função social da propriedade (art. 170, III, da Constituição) entre os princípios que informam a ordem econômica.

44. Ou seja, conquanto se trate de direito fundamental, não se reveste de caráter absoluto, devendo ceder em face outros direitos fundamentais; debate enfrentado no Eg. STF de longa data e já pacificado com o entendimento de que “o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República” (ADI n. 2.213 MC/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 23.4.2004). O mesmo caminho, ensinado pelo Ministro Edson Fachin, *verbis*:



PARTIDO DOS TRABALHADORES

Diretório Nacional

“Precavido, o legislador constitucional trouxe para o selo da norma fundamental e erigiu em regra constitucional o cumprimento da função social da propriedade. Disse ainda mais, o legislador constituinte, que não basta apenas atender a um dos requisitos que compõem o conteúdo da função social, quais sejam: o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente; as disposições que regulam as relações de trabalho; e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e ao mesmo tempo, simultaneamente.

O descumprimento da função social da propriedade não permite dar-lhe garantias outras que a Constituição não lhe defere. Logo, o modelo adotado pelo legislador constitucional de propriedade imobiliária rural protegida contra a perda indenizada, na modalidade do art. 184, é aquela que atende a todos os requisitos da função social, ficando de fora dessa moldura a propriedade que desatende um, alguns ou todos aqueles pressupostos. (FACHIN, Luiz Edson. A justiça dos conflitos no Brasil. In: STROZAKE, Juvelino José. A questão agrária e a justiça. São Paulo: RT, 2000, p. 284-285)”

45. A mesma orientação aplica-se ao direito à moradia. Este possui reconhecimento como pressuposto para a dignidade da pessoa humana, desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo constitucionalmente de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, que inseriu no caput do Art. 6º da Constituição Federal brasileira. É o que assenta José Afonso da Silva, afirmando que o “Direito à moradia significa, em primeiro lugar, não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma e, por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações sociais adequadas à sua efetivação” (SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: RT, 1981).

46. Em face dessa inscrição, o Estado deve incrementar políticas públicas efetivas, com orçamento e ações concretas dirigidas ao implemento de moradias dignas, garantindo o exercício de direitos sociais e individuais para os seus



cidadãos, haja vista tratar-se de um direito fundamental para o exercício dos demais direitos. Cuida-se da segurança individual e familiar, que visa garantir aos mesmos menos vulnerabilidade social e vida digna, possibilitando a que exerçam os direitos da cidadania. Esse direito fundamental igualmente tempera o direito de propriedade, permitindo a sua coexistência, pois, mesmo quem não disponha de propriedade, necessita de um local para residir; não ser proprietário do local onde mora não lhe retira o direito fundamental à moradia.

47. As *“constituições contemporâneas legitimam-se no social, isto é, na concretização de formas democráticas e sociais”*, cumprindo papel de transformadoras da sociedade, não significando apenas meras possibilidades, conforma lição de José Alfredo de Oliveira Baracho (O Princípio da Subsidiariedade: Conceito e Evolução. In: *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional*. Ricardo Antônio Lucas Camargo (org.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1995, f. 103-104). Portanto, há uma prevalência dos direitos fundamentais como *“direitos a prestação”*, como acentua J. J. Canotilho (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2ª ed. Lisboa: Almedina, f. 365):

A “força dirigente e determinante” dos direitos de prestação (econômicos, sociais e culturais) inverte, desde logo, o objecto clássico da prestação jurídica fundada num direito subjectivo: de uma “pretensão de omissão” dos poderes públicos (direito a exigir que o Estado se abstenha de interferir nos direitos, liberdades e garantias) transita-se para uma “proibição de omissão” (direito a exigir que o Estado intervenha activamente no sentido de assegurar prestações aos cidadãos)”.

48. Na moldura, ressurge o choque de princípios constitucionais, cuja solução nunca deve ser a preconizada na Lei riograndense: criminalização e penalização absoluta (acrescida das inconstitucionalidades apontados).



49. Na teoria dos direitos fundamentais, a distinção entre regras e princípios constitui a base da fundamentação e instrumento de solução dos problemas cruciais da sua dogmática. Esta dicotomia é condição de possibilidade e de limitação da racionalidade no âmbito dos direitos fundamentais, formando os alicerces da teoria dos direitos fundamentais (ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, f. 82. No mesmo sentido, PEÑA FREIRE, Antonio Manuel. *La Garantia en el Estado Constitucional de Derecho*. Madrid: Editorial Trotta, 1997, f. 112-118). Existem vários critérios de diferenciação, sendo que o mais utilizado é o da *generalidade*, segundo o qual os princípios são normas de grau mais elevado, enquanto as regras são normas de grau mais baixo. Daí, acontecer que um princípio, numa determinada situação, e frente a outro princípio, não prevaleça, o que não significa que ele deixe de ser considerado um princípio, retirado do sistema jurídico. Nesses casos de tensão, um dos princípios cede em face do outro.

50. Nessa perspectiva, a ADPF 828 manejada desde a pandemia da Covid-19 perante o Eg. Supremo Tribunal Federal deferiu quatro medidas cautelares para suspender remoções forçadas administrativas e judiciais durante o evento mundial. Além dessas, decidiu uma quinta vez, em 31/10/2022, para fixar diretrizes para o Poder Público e os demais órgãos do Poder Judiciário quanto à retomada das medidas administrativas e judiciais suspensas, destacando duas, fundamentais ao que aqui se discute, com repercussões na Lei gaúcha impugnada: (a) instalação imediata de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, para realizarem inspeções judiciais em locais do litígio e audiências de mediação prévias às execuções das desocupações coletivas, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos; (b) observância do devido processo legal para a retomada de



medidas administrativas, cujas ações que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, com concessão de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida, e o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou adoção de outras medidas eficazes para resguardar o direito à moradia.

51. O Conselho Nacional de Justiça editou, em seguida, a Resolução CNJ nº 510/2023, regulamentando a criação, no âmbito do CNJ e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, instituindo diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelecer protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis.

52. As decisões emanadas do Poder Judiciário, com fundamento nos princípios constitucionais, nas disposições positivadas e assentada na jurisprudência da Alta Corte novamente expõem à luz a inconstitucionalidade da Lei riograndense. E apesar de constituírem dois direitos constitucionalmente fundamentais, aqueles que preponderam nessa eventual colisão devem ser os de acesso à terra para subsistência e a moradia digna, necessários para uma vida com dignidade.

V.V. INCONSTITUCIONALIDADE DA VEDAÇÃO DE NOMEAÇÃO PARA OCUPAÇÃO DE CARGO PÚBLICO DE PROVIMENTO EFETIVO, DE CARGO EM COMISSÃO OU DE AGENTE POLÍTICO.

53. A Lei Estadual do RS nº 16.139/2024, repelida nesta ação perpetra inconstitucionalidade material/formal ao dispor no seu Art. 1º, caput, que fica



vedada “(...) a nomeação para ocupação de cargo público de provimento efetivo, de cargo em comissão ou de agente político na Administração Pública Direta ou Indireta de quaisquer dos Poderes e Instituições Públicas do Estado do Rio Grande do Sul (...)”.

54. A Constituição Federal da República prevê que todas as atividades do poder público devem obedecer aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade (art. 37, caput). Essas normas determinam que, em regra, o acesso a cargos públicos deve ser amplamente garantido, sendo que eventuais restrições devem ter previsão em lei, ser aplicadas a todos os candidatos em situação equivalente e atingir apenas os candidatos que não puderem desempenhar as funções do cargo.

55. Dessa forma, ao pretender impedir o acesso a cargos públicos de candidato “enquadrados” na previsão da Lei repelida, viola esses princípios constitucionais. O impedimento para assumir cargo público nessa situação é incompatível com a preservação da dignidade humana (art. 1º, III, da Constituição). Nesse sentido, vale mencionar o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 886131, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.015), relator o Ministro Roberto Barroso (<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4766104>).

56. Nem mesmo a condenação penal, estando a pessoa a cumprir a pena, tem o condão de impedi-la de ter acesso a cargos públicos (o que não é nem sequer previsto na Lei impugnada, que não cogita de condenação transitada em julgado). Veja-se que a Constituição estabelece ser dever do Estado proporcionar as condições necessárias para a harmônica integração social do condenado, objetivo principal da execução penal, nos termos do artigo 1º da LEP (Lei nº 7.210/84), exigindo-se no caso, apenas que a pena não impeça o condenado de



prestar a sua jornada de trabalho, nos horários para ela fixados. Associado ao argumento anterior, trata-se dos direitos constitucionais ao trabalho (arts. 1º, IV, e 6º, caput) e ao acesso a cargos públicos (art. 37, I).

57. Destaque-se que esse tema foi objeto do Recurso Extraordinário (RE) 1282553, com repercussão geral (Tema 1.190), de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, cujo entendimento firmado pelo STF terá de ser observado pelas demais instâncias do Poder Judiciário e pela administração pública em geral (<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5975355>).

V.V. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA PELA VEDAÇÃO DE ACESSO A BENEFÍCIOS SOCIAIS.

58. O Art. 1º, caput, da Lei Estadual do RS nº 16.139/2024, ora refutada atenta contra a Constituição Federal de 1988 ao dispor que “(...) *fica vedada a percepção de qualquer auxílio, benefício ou participação em programas sociais estaduais (...)*” às pessoas “enquadradas na previsão.

59. Para além da desumanidade de tal disposição normativa absurda, ela implica violação ao respeito a dignidade da pessoa humana, pois a prestação de assistência àqueles em situação de vulnerabilidade econômica e social é dever inafastável do Estado, para garantia de mínimas condições de vida digna, com promoção da inclusão social e mitigação das desigualdades sociais. Negar esses direitos significa rebaixar os cidadãos, discriminando-os, com flagrante violação ao princípio constitucional da igualdade ou isonomia (artigo 5º, caput).

60. Cuida-se da chamada “vedação do retrocesso social”, que vem é construído para assegurar a evolução dos direitos fundamentais, em especial os



PARTIDO DOS TRABALHADORES

Diretório Nacional

Direitos Sociais aos quais está mais associado, no sentido de que, uma vez reconhecidos na ordem jurídica, os direitos não podem ser suprimidos ou enfraquecidos, sob pena de inconstitucionalidade. Em outras palavras:

“A cessação ou diminuição de serviços públicos já implementados, que dão cumprimento a direitos humanos sociais, importa em indevido retrocesso social. Ao enfraquecer a tutela da dignidade humana, esse tipo de postura regressiva do administrador/legislador implica desrespeito à dimensão da proibição de proteção insuficiente do princípio da proporcionalidade.

(...) princípio, também conhecido como irreversibilidade da tutela dos direitos humanos – adotado há muito pelo STF –, devem as ações do Poder Público sempre (e cada vez mais) agregar algo de novo e melhor ao ser humano, não podendo o Estado proteger menos do que já o fazia. Em outros termos, o Poder Público está proibido de retroceder em matéria de proteção dos direitos humanos. Em tema de direitos fundamentais de caráter social, não podem ser desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, de modo que as prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g., sobretudo em prol de segmentos sociais vulnerabilizados) não podem ficar abaixo dos níveis de concretização já realizados. A palavra de ordem, portanto, passa a ser a de “preservar os direitos já conquistados na prática (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Jurisprudência. Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125).

(...)

A violação ao princípio referido implica infração ao princípio da proteção da confiança e a inconstitucionalidade de todas as medidas que inequivocamente venham a ameaçar o padrão das prestações já alcançado, numa perspectiva jurídico-subjetiva dos direitos fundamentais sociais na sua dimensão prestacional, que assumem a condição de verdadeiros direitos de defesa contra medidas de cunho retrocessivo, que tenham por objeto a sua destruição ou redução.”
(<https://site.mppr.mp.br/direito/Noticia/Principio-da-vedacao-do-retrocesso>).



61. Em igual sentido, Ingo W. Sarlet afirma que o princípio da proibição de retrocesso social significaria “toda e qualquer forma de proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público, com destaque para o legislador e o administrador, que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais (sejam eles sociais, ou não)”, podendo ser considerado direito constitucional de resistência que se opõe à margem de conformação do legislador quanto à reversibilidade de leis concessivas de benefícios sociais (SARLET, *A assim designada proibição de retrocesso social e a construção de um direito constitucional comum latinoamericano. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*. Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2009, in <https://www.conjur.com.br/2015-abr-11/observatorio-constitucional-proibicao-retrocesso-social-pauta-stff>).

V.VI. CRIMINALIZAÇÃO INCONSTITUCIONAL DE MOVIMENTOS SOCIAIS.

62. As disposições constitucionais, legais, doutrinárias e jurisprudenciais, uníssonas no sentido antes apresentado, refletem na indigitada Lei gaúcha, ora refutada, revelando sua inconstitucionalidade. Mais, desnudam o verdadeiro intento de criminalizar e penalizar pessoas normalmente integrantes de movimentos sociais, em busca de terra e de moradia digna.

63. Os movimentos sociais que pugnam pelo acesso à terra e à moradia (rurais e urbanos) possuem proteção constitucional, legal e jurisprudencial, haja vista constituírem entes de cooperação com o Poder Público, para identificação de propriedades que não atendem ao requisito da função social, para fins de desapropriação e reforma agrária. Disso resulta a violação aos direitos pretendida na Lei Estadual do RS, que, ao fim e ao cabo, pretende privilegiar a propriedade privada em detrimento de parcela significativa da população gaúcha, impedindo a ação de movimentos sociais que objetivem o melhor



atendimento dos direitos fundamentais das pessoas mais vulneráveis no território, impedindo a realização do projeto constitucional nacional.

64. Do texto expresso da Constituição da República Brasileira destaca-se o Art. 187, a determina a necessária participação de produtores e trabalhadores rurais no planejamento e execução da política nacional de reforma agrária e incentiva o cooperativismo. Isso revela que os movimentos sociais desempenham papel decisivo nesse contexto mediante mobilizações e reivindicações que objetivam fazer cumprir a Constituição.

65. Realizar a luta política pela terra e pela moradia, integrando movimentos sociais nisso enjangados, não pode constituir qualquer crime ou ser passível de penalização de qualquer ordem, como pretende a Lei impugnada. Essa é a compreensão pela qual se orienta o Superior Tribunal de Justiça, consagrando que *“participar de movimentos sociais não é crime”* (HC 371135). Igualmente, o Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro do STJ assentou, no HC 4.399-SP, que o ato de ocupação de terras não poderia ser tipificado como crime quando a conduta estivesse ligada a luta por reforma agrária, verbis:

“O r. despacho de prisão preventiva, com fundamentação alentada, projeta uma realidade social. Divisou na conduta da Paciente insubordinação às regras jurídicas. Do ponto de vista formal, isso acontece. Não há, entretanto, a configuração do esbulho possessório, ou de alteração de limites. O fato precisa ser analisado em seu contexto, coordenando à sua motivação. Aceito as considerações do M.M. Juiz de Direito, encampadas pelo v. acórdão. Todavia, com o devido respeito, confiro-lhes definição jurídica diferente. Invoque-se a Constituição da República, especificamente o Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira – cujo Capítulo II registra como programa a ser cumprido – a Reforma Agrária (art. 184 usque 191).

Evidente, essa norma tem destinatário. E como destinatário, titular do direito (pelo menos – interesse) à concretização da mencionada reforma.



PARTIDO DOS TRABALHADORES

Diretório Nacional

A demora (justificada ou injustificada) da implantação gera reações, nem sempre cativas à extensão da norma jurídica.

A conduta do agente do esbulho possessório é substancialmente distinta da conduta da pessoa com interesse na reforma agrária.

Atualmente, a culpabilidade é cada vez mais invocada na Teoria Geral do Delito. A sua intensidade pode, inclusive, impedir a caracterização da infração penal. No esbulho possessório, o agente dolosamente, investe contra a propriedade alheia, a fim de usufruir um de seus atributos (uso). Ou alterar os limites do domínio para enriquecimento sem justa causa. No caso dos autos, ao contrário, diviso pressão social para concretização de um direito (pelo menos – interesse).

No primeiro caso, contraste de legalidade compreende aspectos material e formal.

No segundo, substancialmente não há ilícito algum. Formalmente, e só nesse nível, poder-se-á debater o *modus faciendi*. Esse debate tem seu foro próprio no julgamento do mérito da causa.

Aqui, e por ora, incumbe analisar o direito reclamado, qual seja de os Pacientes continuarem em liberdade.

A ordem pública precisa ser recebida no contexto histórico. E também assim o modo de atuação das pessoas.

É certo, evidente, se a lei (formalmente) é igual para todos, nem todos são iguais perante a lei.

Sabe-se, as chamadas instâncias formais de controle da criminalidade atuam diferentemente consoante a posição política, econômica e social da pessoa.

As chamadas classes sociais menos favorecidas não tem acesso político ao governo, a fim de conseguir preferência na implantação de programa posto na Constituição da República.”

66. Resulta do acima debatido, a percepção de que a malsinada Lei Estadual do RS nº 16.139/2024 viola a Constituição Federal Brasileira, visando atingir a substância mesmo dos direitos fundamentais de acesso à terra e à moradia, pelo incremento de mecanismo perverso de criminalização e de vedação de direitos, com nítida intenção de desmobilizar qualquer movimento social que se encontre ocupando terras privadas, ainda que não preencham os requisitos necessários para demonstrarem sua função social.



VI. A MEDIDA CAUTELAR.

67. As inafastáveis inconstitucionalidades da Lei nº 6.139/2024 do Rio Grande do Sul, exsudam os requisitos para o deferimento de medida cautelar para o efeito de imediatamente suspenderem-se os efeitos da indigita Lei Estadual riograndense.

68. Há plausibilidade do direito e o perigo de lesão irreparável na demora, haja vista que a norma gera efeitos imediatos, sujeitando as pessoas a perder benefícios assistenciais básicos a qualquer momento, mesmo que em situação de miserabilidade, acarretando sua marginalização e ofensa à cidadania, sem poder assumir o exercício de cargos públicos efetivos ou de confiança ou, mesmo, a contratação com o poder público; tudo sem qualquer condenação, apenas por eventualmente estarem “enquadradas” no mole normativo ora impugnado.

69. Pertinente ao caso a lavra do Min. Alexandre Moraes, na ADI 7236 MC / DF, que robustece a necessidade do deferimento de medida cautelar pleiteada, pois atendidos os seus pressupostos, nos seguintes termos:

“A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (A constituição e as leis a ela anteriores. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por



PARTIDO DOS TRABALHADORES

Diretório Nacional

parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425-MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467-MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508-MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de periculum in mora, eis os entraves à atividade econômica (ADI 173-MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política. (...)

Diante de todo o exposto, presentes os requisitos para concessão de medida, suspendo a eficácia do artigo (...)"

70. Por esses motivos, reitera-se, é necessária a concessão da medida cautelar *inaudita altera parte*, com base no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.868/99, para suspender imediatamente a eficácia da Lei nº 6.139/2024 do Rio Grande do Sul.

VII. DO PEDIDO.

71. O Partido dos Trabalhadores, em razão do longamente expandido ao longo desta petição, a evidenciar a necessidade da extirpação da inconstitucional Lei Estadual do RS, dada a evidente relevância do interesse público tutelado e os



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

fartos elementos de risco concretamente presentes para o exercício de fundamentais direitos, requer:

- a) a concessão da medida cautelar *inaudita altera parte*, com base no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.868/99, para suspender imediatamente a eficácia da Lei nº 6.139/2024 do Rio Grande do Sul;
- b) sejam colhidas as informações da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul e simultaneamente do Estado do Rio Grande do Sul;
- c) a intimação do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul e do Governador do Estado do Rio Grande do Sul para que prestem esclarecimentos que entenderem cabíveis e pertinentes;
- d) a intimação da Advocacia-Geral da União para que se manifeste sobre o mérito da demanda, nos termos da Lei;
- e) ao final, no mérito, seja julgada procedente a presente ação, confirmando-se a medida cautelar requerida, para o efeito de ser declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 6.139/2024/RS.

Nestes termos, pede deferimento.
Brasília/DF, 31 de julho de 2024.

ADÃO PRETTO FILHO
DEPUTADO ESTADUAL – PT/RS

ANGELO LONGO FERRARO
OAB/DF 37.922

MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES
OAB/DF 57.469

STHEFANI LARA DOS REIS ROCHA
OAB/DF 54.357