

PARECER JURÍDICO PGM - Nº 003/2024-WCAS

REF. MEMORANDO 1Doc 6.991/2022

EMENTA: LEI MUNICIPAL Nº 1.531, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2023, “ADICIONA O ITEM VII, NO §1º DO ART. 16, DA LEI MUNICIPAL Nº 1.498, DE 14 DE ABRIL DE 2023, QUE REGULAMENTA A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE TERRENOS NO DISTRITO INDUSTRIAL DO MUNICÍPIO DE JACUPIRANGA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. FLAGRANTE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º E 8º, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE JACUPIRANGA E ARTIGO 111 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. NÃO APLICABILIDADE. RECOMENDAÇÃO DE SUBMISSÃO DO PARECER AO PREFEITO MUNICIPAL, PARA ANÁLISE E PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico objetivando a **retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 1.531, de 08 de novembro de 2023, que “Adiciona o item VII no §1º do Art. 16, da Lei Municipal nº 1.498, de 14 de abril de 2023, que Regulamenta a Concessão de Direito Real de Uso de Terrenos no Distrito Industrial do Município de Jacupiranga e dá outras providências”**, por afronta ao disposto nos artigos 1º e 8º, da Lei Orgânica do Município de Jacupiranga e artigo 111 da Constituição do Estado.

Art. 1º - O Município de Jacupiranga, pessoa jurídica de direito público interno, é unidade territorial que integra a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, dotada de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, nos termos assegurados pela Constituição da República, pela Constituição do Estado e por esta Lei Orgânica.

[...]

Art. 8º - O Governo Municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmoniosos entre si.

Constituição Estadual, de 05 de outubro de 1989:

[...]

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.



Cumprе esclarecer que, a norma censurada encontra-se eivada de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, haja vista que, a competência legislativa para regular a matéria em questão é privativa do Chefe do Poder Executivo, logo, houve ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes.

Desta forma, primeiramente, cumprе ressaltar que, no despacho inicial do Memorando 6.991/2022 em análise, foi encaminhado a essa Procuradoria as minutas referentes aos projetos de Leis Orgânicas Municipais para serem analisadas quanto a viabilidade, legalidade e aplicação no âmbito do Município de Jacupiranga:

Boa tarde, Prezado Procurador:

Conforme acordado em reunião na data de ontem (25/10/2022), em conjunto com a Diretora do Departamento de Desenvolvimento

Econômico, Agricultura, Turismo e Cultura e o Prefeito, segue as minutas referentes aos projetos de Leis Orgânicas Municipais para serem analisados quanto a viabilidade, legalidade e aplicação no âmbito do Município de Jacupiranga.

Apenas à título de esclarecimento, as questões destacadas em tom vermelho dentro da minuta do projeto do Distrito Industrial, diz respeito sobre a forma que é aplicável dentro do Município de Casa Branca/SP, acerca do credenciamento das empresas e da possibilidade de venda dos lotes.

Qualquer alteração que julgar necessária, melhoria e afins, pode ser incluído no projeto, por este motivo encaminho duas cópias, uma no formato PDF, e uma em formato Word, para possibilidade de acrescentar quaisquer pontuações julgadas convenientes.

Sem mais para o momento, friso que estou a completa disposição para eventuais esclarecimentos, sanar dúvidas e auxiliar no que for possível.

Renovo meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente:

Higor Martir Antunes Duarte
Escriturário da Prefeitura de Jacupiranga.

No Despacho 1 e 2 - 6.991/2022 foi dado encaminhamento ao processo com a conseqüente apresentação da minuta impressa ao prefeito e posterior ajustes.

No dia 11/01/2023, foi realizada reunião, a qual contou com a presença da Diretora da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Agricultura, Turismo, Cultura, Esporte e Lazer, o Chefe de Gabinete e o Chefe do Executivo Municipal (Despacho 5 - 6.991/2022), foram realizados alguns ajustes aos referidos projetos de Leis Orgânicas Municipais:

Prezados, bom dia;

Conforme reunião realizada na data de 11/01/2023, onde contou com a presença da Diretora da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Agricultura, Turismo, Cultura, Esporte e Lazer, o Chefe de Gabinete e o Chefe do Executivo Municipal, segue as minutas referentes aos projetos de Leis Orgânicas Municipais para serem analisados, assim como solicitado pelo Prefeito.

Encaminho as mesmas, em formato Word e PDF, para caso seja necessária realizar quaisquer alterações ou alinhamento, para posterior apresentação novamente ao Prefeito.

Minuta da Lei de Desenvolvimento Econômico e, Minuta da Nova Regulamentação do Distrito Industrial de Jacupiranga;

Sem mais para o momento, encontro-me a disposição para prestar eventuais esclarecimentos e sanar dúvidas.

Aproveito-me desta, para expor meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente:

Higor Martir Antunes Duarte
Escriturário da Prefeitura de Jacupiranga.

No Despacho 7 e 8 - 6.991/2022 foi solicitada a adequação dos referidos projetos de leis e conseqüente envio para a Câmara, opinando pela legalidade e constitucionalidade dos mesmos. No Despacho 9 - 6.991/2022 foi solicitada a apresentação das justificativas dos projetos de leis e em seguida, no Despacho 10 - 6.991/2022, foram juntadas as justificativas requeridas.

Os projetos de leis que REGULAMENTA O DISTRITO INDUSTRIAL E COMERCIAL DO MUNICIPIO DE JACUPIRANGA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, foram apreciados por alguns vereadores (Robson, Marquinho, Emiliano e Cristiano) antes do envio para a Câmara, os quais solicitaram algumas alterações, que foram devidamente incluídas e, conseqüentemente as novas minutas foram encaminhadas para assinatura do Prefeito (Despacho 18- 6.991/2022; Despacho 23- 6.991/2022 e Despacho 24 - 6.991/2022). Após, os referidos projetos foram encaminhados a Câmara Municipal via e-mail.

No Despacho 26 - 6.991/2022 foram anexados ofícios; Autógrafo nº 20/2023 e as respectivas Emendas Modificativas referente ao Projeto de Lei 435/2023 que “Regulamenta a Concessão de Direito Real de Uso de Terrenos no Distrito Industrial do Município de Jacupiranga e dá outras providencias”.

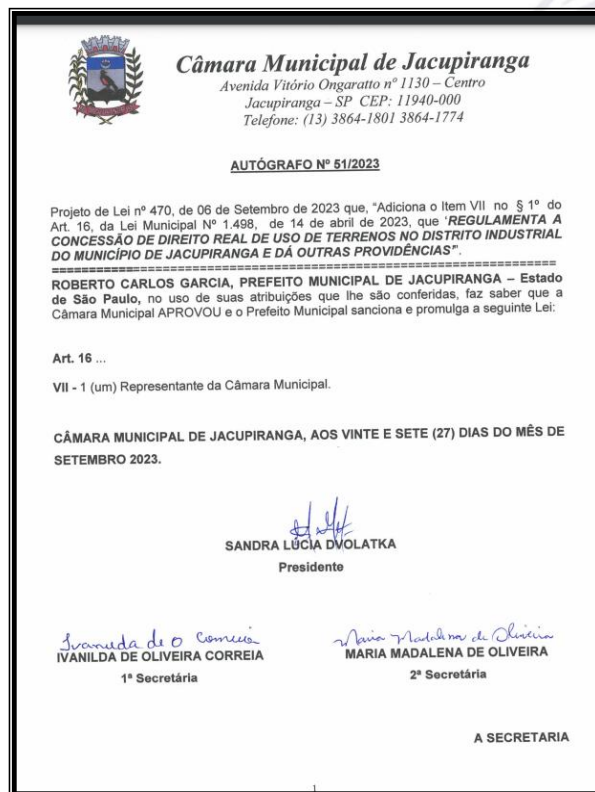
No Despacho 27 - 6.991/2022, conforme solicitação desta Procuradoria, foi anexada ao presente Memorando a Lei Municipal nº 1.498/2023 com as emendas aprovadas pela Câmara, para assinatura.

No Despacho 28 - 6.991/2022 encontram-se presente ofício, Autógrafo nº 21/2023 e a Emenda Modificativa referente ao Projeto de Lei 434/2023 que “Dispõe sobre Normas relativas ao Programa Desenvolve Jacupiranga”.

No Despacho 29 - 6.991/2022, essa Procuradoria se manifestou com a concordância da inclusão da Emenda nº 01/2023 para a sanção do PL

que foi encaminhada para Câmara no Despacho 23 - 6.991/2022. Em seguida no Despacho 30 e 31 - 6.991/2022, foi anexada a Lei nº 1.504/2023 - “DISPÕE SOBRE NORMAS RELATIVAS AO PROGRAMA DESENVOLVE JACUPIRANGA”, devidamente publicada no site e diário oficial.

No Despacho 33 - 6.991/2022 foi anexado aos autos o Ofício nº 263/2023 contendo o Autógrafo nº 51/2023 de autoria do Poder Legislativo, para conhecimento e providências:



No Despacho 37 - 6.991/2022 foi apresentado por esta Procuradoria as razões e justificativas no tocante a comunicação, na forma do disposto no artigo 52, §2º da Lei Orgânica do Município, no sentido de **“VETAR INTEGRALMENTE o Projeto de Lei do Legislativo, Autógrafo n.º 51/2023, de autoria do Poder Legislativo, o qual “Adiciona o item VII no §1º do art. 16 da Lei Municipal nº 1498 de 14 de abril de 2023”, incluindo um representante da Câmara Municipal.**

No Despacho 38 - 6.991/2022 encontra-se anexado ofício nº 126/2023-C, em atendimento ao Despacho 37 - 6.991/2022 e em seguida foi encaminhado o Ofício nº 127/2023-C, via e-mail, a Câmara Municipal,

requerendo cópia integral do Processo Legislativo 470/2023, incluindo pareceres das comissões e da Procuradoria da Câmara Municipal; Requerimento de informação sobre a publicidade dos referidos atos vinculados a este Processo Legislativo especificamente, tudo conforme solicitação desta Procuradoria.

Na sequência em atendimento ao solicitado, foi anexado o Ofício nº 277/2023 da Câmara Municipal juntamente com os documentos solicitados (Despacho 42 - 6.991/2022).

Por fim, no Despacho 44 - 6.991/2022, encontra-se anexado o Ofício nº 298/2023 no qual foi informado que o Veto nº 04/2023, veto Total ao Autógrafo nº 51/2023, referente ao Projeto de Lei nº 470/2023, foi rejeitado na Sessão Ordinária realizada em 31/10/2023. Esgotado o prazo de sanção, a Câmara solicitou número de lei para sancionar, tendo sido passado o número nº 1.531/2023.

É o sucinto relatório. Passo a opinar.

2 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A Lei n.º 1.531, de 08 de novembro de 2023, do Município de Jacupiranga, de origem da Presidente da Câmara Municipal de Jacupiranga/SP, Sandra Lúcia Dvolatka, encontra-se assim redigida:



A Lei em questão afronta diretamente o disposto na Lei Orgânica do Município de Jacupiranga, pois regulamenta matéria de competência privativa do Executivo, conforme art. 65, ou seja, destina-se a normatizar matéria inerente à organização da Administração.

Art. 65 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

[...]

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal na forma da lei;

Ademais, referida Lei em pauta, ao incluir um representante da Câmara Municipal na Comissão de Análise do Credenciamento de Novos Negócios do Município de Jacupiranga, passou a sofrer de vício de iniciativa, violando o Princípio da Separação dos Poderes, sendo, portanto, inconstitucional, assim como ilegal por ser contrária a Lei Orgânica do Município de Jacupiranga.

Assim sendo, observa-se que a Lei em comento é inconstitucional pois possui vício formal de iniciativa, e, a não adequação à Lei Orgânica Municipal, haja vista que, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Por consequência, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução. Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservado aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Dessa forma, houve vício de iniciativa na Lei em análise, pois, diz respeito à organização e funcionamento da administração municipal, mais especificamente a composição de membros de Comissão de Análise que pertence a estrutura da Administração Pública Municipal vinculada ao Poder Executivo, o que constata-se que, tal matéria não se enquadra naquelas dirigidas ao Poder Legislativo.

Contudo, há de se observar que, por expressa previsão da Lei Orgânica do Município, as Matérias de Leis Legislativas estão exaustivamente descritas no Art. 14:

Art. 14 - Compete à Câmara Municipal, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I – eleger sua Mesa Diretora, bem como destituí-la na forma desta Lei Orgânica e do Regimento Interno;

II – elaborar e revisar o seu Regimento Interno;

III – elaborar e revisar a sua Lei Orgânica;

IV – exercer, com auxílio do Tribunal de Contas ou órgão estadual competente, a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município;

V – julgar as contas anuais do Município e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

VI – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VII – dispor sobre sua organização, funcionamento, política de criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e fixar a respectiva remuneração;

VIII – autorizar o Prefeito a se ausentar do Município, quando a ausência exceder a 15 (quinze) dias;

IX – proceder a tomada de contas da Administração Municipal, quando não apresentadas à Câmara Municipal, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, após a abertura da Sessão Legislativa;

X – processar e julgar os Vereadores, na forma desta Lei Orgânica;

XI – dar posse ao Prefeito e ao Vice-Prefeito, conhecer sua renúncia e afastá-los definitivamente do cargo, nos termos previstos em lei;

XII – conceder licença ao Prefeito, ao Vice-Prefeito e aos Vereadores para afastamento do cargo;

XIII – criar comissões especiais de inquéritos para a apuração de fato determinado que se inclua na competência Municipal, sempre que o requerer pelo menos um terço dos membros da Câmara Municipal;

XIV – convocar os Secretários Municipais, Chefes de Departamentos ou ocupantes de cargos da mesma natureza para prestar informações sobre matéria de sua competência;

XV – solicitar informações ao Prefeito Municipal sobre assuntos referentes à administração;

XVI – autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVII – decidir sobre a perda de mandato de Vereador, por voto aberto e, maioria absoluta, nas hipóteses previstas nesta Lei Orgânica;

XVIII – conceder título honorífico a pessoas que tenham reconhecidamente prestado serviços ao Município, mediante decreto legislativo aprovado pela maioria absoluta de seus membros.

Da análise do artigo acima mencionado, constata-se que a lei questionada invade o âmbito de atribuições do Chefe do Poder Executivo, na medida em que interfere concretamente a própria Lei Orgânica, haja vista que essa sequer, delegou essa matéria, ao Legislativo, o que de plano a torna Inconstitucional, pois, o vício de iniciativa é flagrante.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento:

O desrespeito a prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. (STF, Pleno, ADI nº. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 Nov. 1997, p. 62216, *apud* Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1.098).

Desse modo, é latente o vício de origem da Lei em apreciação, uma vez que a matéria nela contida não é de competência do Poder Legislativo, pois, sequer é mencionada na Lei Orgânica, invadindo, portanto, matéria de organização administrativa, essa, nesse caso, privativa do Executivo. O Poder Legislativo ao adentrar na competência do Chefe do Executivo afronta não só o dispositivo já elencados, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o Princípio da Separação dos Poderes que está encartado no artigo 2^o da Constituição Federal de 1988.

Assim, a Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no artigo 2^o e, mais adiante, no artigo 60, § 4^o, inciso III, ambos da Constituição Federal, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito.

Ademais, repita-se, cuida-se, pois, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos

¹ Constituição Federal de 1988, Artigo 2^o - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Neste caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional. Nesse sentido, são os ensinamentos do renomado jurista Hely Lopes Meirelles:

[...] Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante [...] todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva.)

De igual sorte, cabe transcrever trecho da Lição do grande mestre, José Afonso da Silva:

São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que entre eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro. (Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.).

Nesse diapasão, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que, equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes.

Sendo essa, a situação verificada na Lei em apreço.

Ademais, cumpre ressaltar que, nem mesmo a sua promulgação e sanção a tornariam eficaz, posto que o vício como o que se apresenta macula o dispositivo em sua origem:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12- 03, DJ de 9-2-07).

Lado outro, tem-se uma Ilegalidade Material, visto que, a matéria, não só viola a Carta Republicana de 1988, bem como a própria Lei Orgânica do Município.

Nesse passo, observa-se que, a Lei em análise veicula assunto referente à organização, funcionamento e direção superior da administração, de competência privativa do Poder Executivo Municipal, vedado, portanto, ao Poder Legislativo editar ato normativo ora apreciado, por ser ele, à evidência, ato de gestão, inserido na esfera do poder discricionário do Prefeito Municipal.

Por fim, o Supremo Tribunal Federal entende que:

As regras constitucionais do processo legislativo incorporam noções elementares do modelo de separação de poderes, de observância inafastável no âmbito local (CF, art. 25). Às regras de iniciativa reservada, por demarcarem as competências privativas, correspondem não apenas um encargo positivo, mas também uma eficácia negativa, que impede abordar temas de iniciativa de outras autoridades públicas. ADI 232/RJ, Rel. Min. Teori Zavascki, 5.8.15. Pleno. (Info STF 793) 6.

Portanto, a Lei em questão viola o princípio da separação dos poderes, por dispor sobre matéria de iniciativa legislativa privativa do Executivo, afrontando diretamente o art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos municípios em observância ao princípio da simetria.

Ademais, cumpre esclarecer ainda, de um lado há estudiosos que defendem que, embora a Administração Pública deva obediência à lei, por força do princípio da legalidade, não é obrigada a acatar normas legislativas contrárias à Constituição Federal. A tese funda-se na ideia de que, estando o administrador público diante de uma lei que repute inconstitucional, deve deixar de aplicá-la para obedecer à Carta Magna. Entende-se que, se a Constituição Federal está no vértice do sistema jurídico do País e se administração Pública deve anular seus atos tidos por ilegais, com muito mais

razão deve-se negar a aplicação de leis que considerar incompatíveis com a Lei Maior.²

Luís Roberto Barroso (1993, p. 386), tratando da questão, afirmou que o Chefe do Poder Executivo não só pode como deve deixar de aplicar a lei reputada inconstitucional, pois cabe-lhe reverenciar, antes de tudo, a Constituição Federal. Esta decisão é autoexecutória e independe de prévio pronunciamento do Judiciário.

Por outro lado, Hely Lopes Meirelles³ também defendeu ser lícito o comportamento do Chefe do Poder Executivo quando deixa de cumprir uma lei por considerá-la inconstitucional:

O cumprimento de leis inconstitucionais tem suscitado dúvidas e perplexidades na doutrina e na jurisprudência, mas já se firmou o entendimento - a nosso ver exato - de que o Executivo não é obrigado a acatar normas legislativas contrárias à Constituição ou a leis hierarquicamente superiores. (MEIRELLES, 1998, p. 538).

Segundo Alexandre de Moraes (2006, p. 638), o Poder Executivo assim como os demais Poderes de Estado, está obrigado a pautar sua conduta pela estrita legalidade, observando, primeiramente, como primado do Estado de Direito Democrático, as normas constitucionais. Dessa forma, não há como exigir-se do chefe do Poder Executivo o cumprimento de uma lei ou ato normativo que entenda flagrantemente inconstitucional, podendo e devendo, licitamente, negar-se cumprimento, sem prejuízo do exame posterior pelo Judiciário.

A Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, através do Parecer 01/2011, de lavra do procurador André Rodrigues Cyrino, aprovado pela Procuradora Geral do Estado à época, Lucia Léa Tavares, manifestou-se favoravelmente à tese ora defendida. Em apertada síntese, o documento aduz

² CORRÊA, Hécio. **Sobre a Possibilidade de Controle de Constitucionalidade de Lei pelo Poder Executivo.** Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_divulgacao/doc_biblioteca_bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.52.01.pdf.

³ CORRÊA, Hécio. **Sobre a Possibilidade de Controle de Constitucionalidade de Lei pelo Poder Executivo.** Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_divulgacao/doc_biblioteca_bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.52.01.pdf.

que a possibilidade do não cumprimento de lei considerada inconstitucional pelo chefe do Poder Executivo é um poder-dever que a autoridade possui.

Ademais, sustenta a ilustre Procuradoria em seu Parecer que:

[...] o Decreto autônomo do chefe do Poder executivo deve ser precedido de Parecer da Procuradoria Geral opinando pela inconstitucionalidade e Representação de Inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça como forma de espancar definitivamente a lei considerada inconstitucional e dividir o ônus com o Poder Judiciário.⁴

Dessa forma, observa-se que a Lei inconstitucional não deve ser aplicada em decorrência do princípio da supremacia da Constituição e não pela dificuldade de judicialização do problema. Aplicar a Lei inconstitucional é violar a Lei Fundamental, o que não pode ser tolerado. “Como até esmo o particular pode, em certos casos, recursar-se a aplicar a lei contrária à Constituição, por maioria de razão, a Chefia de um Poder do Município pode e deve fazê-lo, sujeitando-se, é claro, as consequências do seu ato”.⁵

Nesse sentido, é o entendimento do Min. Moreira Alves em julgamento sobre a validade de Decreto do Governador do Estado de São Paulo que determinava a não execução de normas legais reputadas inconstitucionais:

[...] pode o Chefe do Poder Executivo deixar de cumprir — assumindo os riscos daí decorrentes — lei que se lhe afigura inconstitucional. A opção entre cumprir a Constituição ou desrespeitá-la para dar cumprimento à lei inconstitucional é concedida ao particular para a defesa do seu interesse privado.⁶

Com isso, “criar-se-á uma triangulação interpretativa, não havendo que se falar em conduta autoritária ou anarquista do Executivo em face do Legislativo, mas, sim, em atitude compatível com o Estado de Direito que tem

⁴ PGERJ, Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Procuradoria de Pessoal. Parecer nº 01/2011 — ARC — André Rodrigues Cyrino**<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTA4Nw%2C%2C>. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTA4Nw%2C%2C>.

⁵ PGERJ, Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Procuradoria de Pessoal. Parecer nº 01/2011 — ARC — André Rodrigues Cyrino**<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTA4Nw%2C%2C>. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTA4Nw%2C%2C>.

⁶ PGERJ, Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Procuradoria de Pessoal. Parecer nº 01/2011 — ARC — André Rodrigues Cyrino**<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTA4Nw%2C%2C>. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTA4Nw%2C%2C>.

a Constituição no seu ápice, eis que toda a interpretação e aplicação de qualquer norma ou ato deve necessariamente passar pelo seu filtro”.⁷

Sendo assim, diante do exposto acima, impõe-se a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 1.531, de 08 de novembro de 2023, que “Adiciona o item VII, §1º Art. 16, na Lei Municipal nº 1.498, de 14 de abril de 2023, que Regulamenta a Concessão de Direito Real de Uso de Terrenos no Distrito Industrial do Município de Jacupiranga e dá outras providências”, por evidente afronta à regra de repartição de competências prevista na Carta Federal como acima indicado.

Por fim, advirta-se ser de todo prudente que se deva, logo após a conclusão sobre a inconstitucionalidade de lei e a determinação da não execução de norma reputada inconstitucional, providenciar a propositura da ação de controle de constitucionalidade cabível. Assim sendo, a medida terá duas virtudes: a de iniciar um processo de solução definitiva do problema, gerando mais segurança jurídica; compartilhar a responsabilidade da guarda da Constituição com o Poder Judiciário, a quem cabe a última palavra sobre o seu sentido e alcance.

3 CONCLUSÃO

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado

⁷ MALUF, André Luiz; BARCELLOS, Renato. **Prerrogativa do chefe do Executivo de não aplicar lei inconstitucional**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-27/prerrogativa-chefe-executivo-nao-aplicar-lei-inconstitucional/>

pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

Em conclusão, considerando que o Poder Executivo tem o poder-dever de descumprir Leis que se verifiquem inconstitucionais, **OPINO**⁸, do ponto de vista estritamente jurídico, salvo melhor juízo, pela retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 1.531, de 08 de novembro de 2023, que “Adiciona o item VII, §1º Art. 16, na Lei Municipal nº 1.498, de 14 de abril de 2023, que Regulamenta a Concessão de Direito Real de Uso de Terrenos no Distrito Industrial do Município de Jacupiranga e dá outras providências”, por evidente afronta à regra de repartição de competências prevista na Carta Federal e conseqüente violação à iniciativa privativa do chefe do poder executivo e ao princípio da separação dos poderes, nos termos anteriormente delineados.

Recomenda-se, por fim, a submissão do respectivo Parecer ao Prefeito Municipal de Jacupiranga/SP para análise e providencias cabíveis.

É o parecer.

Jacupiranga, SP, em 12 de janeiro de 2024.

Nara Mariano Pereira Xavier Rego
Residente Jurídico

Wanderson Clany Alves da Silva
Procurador-Geral do Município

⁸ **É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado danos ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.** (STF, Tribunal Pleno, MS 24631 / DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Julgamento: 09/08/2007, Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008).



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 8D56-E2C4-5CFA-3CBA

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ NARA MARIANO PEREIRA XAVIER REGO (CPF 856.XXX.XXX-87) em 12/01/2024 11:31:55 (GMT-03:00)
Papel: Assinante
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)
- ✓ WANDERSON CLANY ALVES DA SILVA (CPF 835.XXX.XXX-20) em 12/01/2024 11:47:07 (GMT-03:00)
Papel: Assinante
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://jacupiranga.1doc.com.br/verificacao/8D56-E2C4-5CFA-3CBA>