

## PARECER JURÍDICO

INTERESSADO: VALMIR SANTIAGO  
PARECER Nº 173/2023  
REQUERENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ-ES  
PROJETO DE LEI Nº 015/2023

**“Ementa: Projeto de Lei. Avaliação de Desempenho. Servidores da Prefeitura. Atos de Gestão. Atividade Administrativa. Competência do Executivo. Antijuridicidade da Proposição. Vício Formal.**

### 1. RELATÓRIO:

Trata-se de projeto de lei nº 015/2023, onde o Executivo deseja instituição de avaliação de Desempenho, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

### 2. PARECER:

É de se notar que a Lei 4.465/2022, em seu artigo 6º, estabeleceu que a avaliação de desempenho de servidores será realizada por meio de Decreto do Executivo.

Dessa forma a desnecessidade de projeto de lei para fins da dita regulamentação.

Esclareço que a Justiça tem consolidado o entendimento de que é ilegal lei meramente autorizativa, visto que desprovida de qualquer conteúdo legislativo imediato.

Veja-se que, se o Legislativo não pode impor taxativamente ao Executivo a obrigação de efetuar suas avaliações de desempenho de seus servidores (ato de gestão), tampouco o pode “autorizar” essas avaliações.

Na definição de Sérgio Resende de Barros:

**Autorizativa é a ‘lei’ que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da “lei” começa por uma expressão que se tornou padrão: „Fica o Poder Executivo autorizado a...”. O objeto da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo. Tais „leis”, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.**

Vale lembrar que o STF, em julgamento ocorrido em 31 de julho de 2011, sob a relatoria do eminente Ministro César Peluzo, se posicionou pela inconstitucionalidade de leis meramente autorizativas, consoante julgado da ADI 3176/AP. Assim, não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

Decidiu o STF acerca do tema que:

(...)

**Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação políticojurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).**

Conclui-se que a lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação inócua, sendo, portanto, inconstitucional. Neste sentido, vem julgando este egrégio Tribunal, afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de



que essas "autorizações" são mero eufemismo de "determinações", e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

**"LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.**

**LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007).**

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE.**

**"A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundaria em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais" (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).**

No caso em análise, portanto, falta juridicidade à Proposição, eis que absolutamente desnecessária, não necessita da outorga legislativa, visto que a matéria constitui ato de gestão privativo do próprio Executivo.

Face aos argumentos listados, o objeto do projeto é ilícito e desatende aos parâmetros de juridicidade.

#### **CONCLUSÃO:**

À luz do que fora exposto, conclui-se pela antijuridicidade da Proposição, a qual, caso admitida, implica em indevida interferência do Poder Legislativo nos atos de governo do Poder Executivo, em violação ao princípio da separação dos Poderes, visto que a avaliação de desempenho é atividade meramente administrativa e deve ser feita mediante Decreto nos termos da Lei Municipal 4.465/2022, fugindo ao alcance da competência legislativa.

demais, conforme consignado neste parecer e na esteira do entendimento do STF, leis meramente autorizativas são inconstitucionais, inócuas, despididas e contrárias ao ordenamento jurídico.

**É o Parecer**

**Guaçuí-ES, 11 de agosto de 2023.**

**Mateus de Paula Marinho**  
**Procurador Jurídico**



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://spl.cmguaui.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 34003600350031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Mateus de Paula Marinho** em 05/09/2023 13:18

Checksum: **0634E4A174C903D8FE33EC9D00B2F70DEEEBC2382A3B36F61B4B26FB4532EB38**

