



**Parecer Jurídico nº 303/2022**  
**Projeto de Lei nº 106/2022-Executivo**

Ementa: Projeto de Lei – “Disposições sobre o *Estágio Probatório dos servidores públicos*” – i) **Processo Legislativo** : Vício de Iniciativa - Ausência - Rito das Leis Ordinárias **2) Mérito**: Competência Legislativa Municipal (Art.30 da CF) – Aspectos municipais 2.1) **Direitos Fundamentais** – Relação jurídica Estatutária – Estágio Probatório – Reprovação nesse período como modo de LIMITAÇÃO do Direito Fundamental de manutenção do servidor no cargo – Princípio da Legalidade em sentido estrito – Segurança Jurídica – Inaplicabilidade dos Decretos Autônomos para o fim de fixar critérios de avaliação do servidor 2.2) Inconstitucionalidade do art.2 do projeto de lei na parte que POSSIBILITA a fixação por Decreto do Executivo dos critérios de avaliação do Estágio Probatório – **2.3.) Inconstitucionalidade parcial do inciso II do art.3º** da minuta - Reprovação por insuficiência de desempenho que se dá ao final do 03º(terceiro) ano de estágio probatório – Cláusula do **Devido Processo Legal Administrativo** em sua **acepção MATERIAL** - Entendimento do **STJ** fixado no bojo do - AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.515.145 - RS (2015/0029392-8) e do AgRg no RMS 49.850/SC. **2.4)** Sugestão de **emendas modificativas**. Possibilidade. Pertinência Temática e Ausência de Aumento de despesa. 3) Conclusões.

## **I. RELATÓRIO**

Trata-se de projeto de lei ordinária de iniciativa do Prefeito Municipal e que conta com a seguinte redação;

Art. 1º O art. 21 da Lei Municipal n.º 2.209, de 01 de fevereiro de 1994, passam a vigor com a seguinte redação:

“Art. 21. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 3 (três) anos, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliações, realizadas por meio de comissão técnica, em que serão necessariamente observados os seguintes fatores:

I - assiduidade e pontualidade;

II - saúde e capacidade física e mental compatível com o exercício do cargo;

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

III - disciplina, responsabilidade e idoneidade moral;  
IV - produtividade, efetividade, desempenho e conhecimento técnico;  
V - capacidade de iniciativa e relacionamento interpessoal no trabalho."

Art. 2º Fica acrescido ao art. 21 da Lei Municipal n.º 2.209, de 01 de fevereiro de 1994, o seguinte parágrafo:

"Parágrafo único. Os critérios e procedimentos para Avaliação de Desempenho e os parâmetros para avaliação dos fatores em geral serão estabelecidos por Decreto do Executivo, observando o nível de comprometimento com o serviço público, o atendimento aos cidadãos e o comprometimento com a instituição."

Art. 3º O art. 22 da Lei Municipal n.º 2.209, de 01 de fevereiro de 1994, passa a vigor com a seguinte redação:

"Art. 22. Encerradas as três fases do estágio probatório, realizadas a cada ano do período previsto no art. 21, a avaliação de desempenho do servidor será submetida à homologação da autoridade competente.

§ 1º O servidor não aprovado no estágio probatório será exonerado ou, se estável, reconduzido ao cargo anteriormente ocupado, na forma desta Lei.

§ 2º Durante o estágio probatório, o servidor poderá ser exonerado em qualquer fase da avaliação, respeitados o contraditório e a ampla defesa, nas seguintes hipóteses:

I - por meio do devido processo administrativo disciplinar;

II - se apurada a inaptidão inferior ao necessário e desejado para o cargo ou incapacidade física e/ou mental, em cada fase de avaliação.

§ 3º Uma vez aprovado em todas as fases e homologada a avaliação de desempenho, o servidor tornar-se-á estável.

§ 4º Para fins de publicidade e transparência, a Prefeitura divulgará anualmente, através da publicação em Diário Oficial, a lista de servidores estáveis."

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

É o relatório pelo que passo a opinar.



## I. **DOS FUNDAMENTOS PROPEDÊUTICOS**

A análise e compreensão do presente projeto de lei perpassa a prévia do conceito da Autonomia conferida a cada um dos Poderes da República.

A autonomia é precisamente entendida como um verdadeiro poder de escolha e - de decidir livremente - dentro de um espaço que tenha sido razoavelmente demarcado, consideradas as possibilidades juridicamente previstas para tanto.

A Autonomia do Poder Público consiste, então, num conjunto de posições jurídicas ativas, apto a qualificar a liberdade de cada um desses centros de poder, que **instrumentaliza a realização** dos **desígnios institucionais** de cada uma das instâncias políticas.

Obviamente, competiu a Constituição da República desenhar as linhas mestras e centrais da atuação de cada Poder e, igualmente, a principiologia que legitima tanto aquilo que deve ser feito quanto os limites da atuação de cada um.

Dito isso, ainda deve-se expor a conceituação de como é formado o ordenamento jurídico, adota-se aqui a premissa de *Valério Mazzuoli*<sup>1</sup>, sintetizada na ideia de que normas que não sejam formal ou materialmente constitucionais podem ocupar na hierarquia normativa - entendida como a **pirâmide de Kelsen**<sup>2</sup> - a posição supralegal (situadas em nível inferior a da Constituição mas acima da lei).

E em nível inferior as normas supraleais encontram-se as Leis em sentido estrito (cuja tramitação se dá entre Executivo e Legislativo segundo o procedimento para elas previsto) que, por sua vez, tem em outro degrau inferior as normas infralegais.

Feitos tais registros, pontuo que os direitos fundamentais podem ser entendidos como todas as posições jurídicas que, por seu **conteúdo e significado**, constituem verdadeiro espelhamento e assim, corolário e derivação da cláusula de tutela da dignidade humana, ainda que não tenham assento na constituição formal.

Deve-se, ainda, salientar que os direitos fundamentais possuem uma feição subjetiva porque que atribuem posições jurídicas de vantagem a seus titulares, possibilitando ao indivíduo (sujeito) obter a satisfação de seus interesses juridicamente protegidos.

---

<sup>1</sup> A Construção do conceito de normas supraleais consta da seguinte obra: **MAZZUOLI**, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>2</sup> A explicação sobre a hierarquia entre as normas jurídicas e a "pirâmide de Kelsen" consta da seguinte obra: **DE MORAES**, Guilherme Braga Peña. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Saliento que, quando se analisa um direito fundamental, deve-se pensar quem será obrigado, ou seja, **a quem ele é oponível** já que qualquer direito fundamental pode dizer respeito tanto a direitos de **proteção** quanto a exigência de **prestação** por parte do **indivíduo** em face do **poder público** (perspectiva **subjéctiva**).

Dito de outro modo: O fato do Constituinte prometer ao cidadão direitos fundamentais garante ao cidadão igualmente o direito de exigir medidas do Estado para a criação de condições materiais e de procedimentos que garantam sua conservação e existência livre.

Dito isso, lembro que os servidores públicos enquanto espécie do gênero agentes públicos, são impostos deveres de conduta inerentes e que se dividem tanto em deveres gerais e específicos.

Os servidores desta edilidade são regidos pelo regime Estatutário, entendido como um sistema de direitos e deveres instituídos por normas de direito público de caráter geral e abstrato cuja imposição se dá de modo coercitivo e que se presta a definir essa relação jurídica em abstrato.

Aqui, as manifestações de vontades posteriores permitem apenas a constituição da relação jurídica em concreto, onde serão criados direitos e obrigações, individuais e coletivos.

O Vínculo estatutário cria situação jurídica aos indivíduos por ela alcançados impondo um sem número de deveres obrigacionais, como obrigações públicas, às quais correspondem prestações, voltadas à satisfação do interesse do ente político a que o servidor estiver vinculado.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>3</sup> bem delinea de modo didático e completo todos os fundamentos subjacentes as relações jurídicas estatutárias.

Lembro que as relações jurídicas laborais regidas pela CLT se fundam no Contrato de trabalho (entendido como contrato realidade) e assim no ajuste de vontades de empregador e empregado que se compõe, se alinham e se harmonizam no sentido de viabilizar a execução daquela relação laboral.

Nas situações jurídicas regidas pela CLT a vontade do empregador é relevante e decisiva quanto a aspectos fundamentais dessa relação entre capital e trabalho como quem deve ser contratado, quando contratar, quanto pagar e assim também qual o trabalho a ser desenvolvido.

Obviamente nos dias atuais os vínculos estatutários, conquanto fundados em normas anteriores e assim prévias a pessoa dos servidores, guiam-se tanto pelas

---

<sup>3</sup> **MOREIRA NETO**, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014 P 247.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

disposições constitucionais e pela Cláusula Geral da Dignidade da Pessoa Humana quanto pelas normas Convencionais que alocam o ser humano acima de desígnios administrativos ou mesmo estatais.

Todavia, e como ponto fundamental, deve-se firmar que os servidores municipais são regidos por normas estatutárias consoante art.1º da Lei Municipal 2209/94.

Pontifico que o servidor estatutário possui deveres gerais que podem dizer respeito ou sua **relação interna** (e no seio da administração pública, vinculando-se assim ao desempenho, exercício e consecução de suas atribuições) quanto em suas relações jurídicas estranhas a administração.

Apenas para facilitar a compreensão, deve-se ver que os **deveres internos** do servidor compreendem, exemplificativamente, as obrigações de urbanidade, lealdade, obediência, assiduidade, sigilo, pontualidade.

O legislador do Município São Roque, exercendo sua Autonomia Legislativa que o Constituinte pátrio lhe outorgou, expôs os deveres internos do servidor público no art.24 da Lei Municipal 2209/94, *verbis*:

Art. 84. São deveres do servidor:

- I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;
- II - ser leal às instituições a que servir;
- III - observar as normas legais e regulamentadores;
- IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- V - atender com prestezas:
  - a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;
  - b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;
  - c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.
- VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;
- VII - zelar pela economia do material e conservação do patrimônio público;
- VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;
- IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
- X - ser assíduo e pontual ao serviço;
- XI - tratar com urbanidade as pessoas;
- XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Explicitado, então, que os deveres internos compreendem comportamentos e tarefas estritamente atrelados ao desempenho de seu cargo, passa-se agora para a compreensão dos **deveres externos** do servidor.

Sua compreensão é facilitada pela lógica da **contradição** porque se deveres internos compreendem obrigações e tarefas portadoras denexo causal com aquilo que deve ser cumprido ao longo do exercício de suas atribuições inerentes ao cargo público, os deveres externos possuem acepção ligada aos efeitos e determinações impostas ao servidor, como decorrência da necessidade social de que ele viva em sociedade.

É que como se sabe qualquer servidor público é uma pessoa inserida dentro de determinado grupo social, dado que ao ser humano não cabe viver em isolamento.

Outrossim, o fato de viver dentro de uma coletividade e preencher um cargo no serviço público também cria um conjunto de padrões diferenciados de comportamento, porque em última análise, o agir do servidor deveria funcionar, em verdade, como referencial para o cidadão e para o administrado.

Logo, o padrão de conduta que o corpo social espera ver desse servidor impõe, a ele, a assunção de determinadas condutas não exigíveis de quem não é servidor público.

Assim, o legislador criou para o servidor os deveres externos, exatamente porque há condutas que só são exigíveis do servidor na medida em que essa condição faz o seu agir funcionar como referencial para a coletividade.

Avançando, no ponto, explícito que enquanto instrumento jurídico os Decretos são entendidos como Atos Administrativos Secundários - cuja normatividade se origina e se extrai de atos normativos primários como a Constituição da República e a Lei (ou a Resolução) segundo a pirâmide de Kelsen.

Logo, os Decretos constituem-se como meros MEIOS de viabilizar o cumprimento das tarefas administrativas próprias de cada entidade administrativa SEM contarem com aptidão para ultrapassar sua natureza meramente regulamentar (e assim estranha) aos elementos que compõe a regra matriz de incidência das normas jurídicas havidas entre o servidor e o poder público.

Deixo expresso que Autônomas são as normas infraconstitucionais que encontram fundamento direto na Constituição da República, seja por uma competência normativa expressamente assinalada no texto constitucional (como aquela prevista no art. 84, VI "a", introduzida pela Emenda Constitucional n. 32/2001 e no art. 237 da Carta de 1988), seja como uma decorrência implícita de competências administrativas que careçam de normatização prévia ao seu exercício.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Faço constar que o fundamento jurídico que legitima a edição de Decretos e Regulamentos autônomos é, portanto, a existência de **deveres constitucionais conducentes a alguma ação** por parte da Administração, cuja satisfação estava sendo frustrada pela inércia do legislador.

Gizo, ainda, que essa construção conta com o amparo da doutrina de Maria Sylvia Di Pietro<sup>4</sup> e Diogo de Figueiredo de Moreira Neto<sup>5</sup>.

Observo, pois, que os Decretos NÃO podem prover – e assim solucionar – situações jurídicas NÃO pensadas pelo Legislador.

Acrescento que se NEM a utilização da figura do Decreto Autônomo - como modalidade precípua do exercício atípico da função legislativa pelo Chefe de cada Poder - pode ser admitida na ordem constitucional para o fim de criar regras de condutas cuja inobservância seja capaz de ensejar sanção e que no caso dos servidores públicos consistirá na reprovação quanto ao estágio probatório.

Agrego, pois, a observação de que o STF já adotou essa linha de compreensão no julgamento da ADIN 6121.

Como decorrência da convicção dogmática e jurisprudencial que agora se forma, tenho que os Decretos NÃO tem força jurídica, e assim normatividade entendida como a prerrogativa para disciplinar relações jurídicas, e assim instituir REGRAS DE CONDOTA a serem seguidas pelos servidores

Logo, os Decretos APENAS podem instituir regras jurídicas que NÃO tenham como consequência a modificação (entendida aqui numa acepção garantística de LIMITAÇÃO) das posições jurídicas dos servidores do Legislativo.

É dizer: Os Decretos constituem-se como instrumento jurídico INADEQUADO, errôneo e Constitucionalmente inábil para dispor sobre os critérios que irão compor o aspecto qualitativa concernente aos DEVERES de conduta a serem seguidos pelos servidores municipais.

Acentuo que a utilização do Decreto como critério para o balizamento dos aspectos inerentes a relação estatutária configura verdadeira desobediência as normas do devido processo legislativo que, como se sabe, é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

---

<sup>4</sup> **DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, 29.ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016, p 499.

<sup>5</sup> **MOREIRA NETO**, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014 p 465.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Devem ser regidos por normas jurídicas de 1º(primeiro) grau os direitos e deveres fundamentais que elementos que compõe a compõe a regra matriz de incidência das normas jurídicas havidas entre o servidor e o poder público posto que tal relação é constituída por um conjunto de direitos e obrigações entre servidores e a Administração Pública.

Logo, deve-se estar atento para a eficácia e aplicabilidade dos direitos fundamentais na análise aqui formulada porque NÃO há espaço para querer diminuir a esfera jurídica ativa da pessoa humana que ocupa um cargo no serviço público quando não o fez o legislador, que tem o direito de adotar tal escolha política.

Assento então que qualquer interpretação sobre tais dispositivos constitucionais que venha a disciplinar os direitos dos servidores públicos está sujeita a **reserva de norma jurídica de 1º(primeiro grau)** seja porque há iniciativa privativa de cada um dos poderes para disciplinar tal tema (em homenagem ao Princípio da Separação dos Poderes) ou porque o Repouso Semanal Remunerado constitui norma consagradora de Direitos Fundamentais.

Assim, deixo consignado que as regras jurídicas dotadas de posição normativa primária no ordenamento jurídico normativos receberam a incumbência da Constituição da República de inovar no ordenamento jurídico por meio da criação de direitos e o estabelecimento dos correspectivos deveres jurídicos no tocante a direitos e deveres dos servidores públicos

E quando se cuidar de matéria sujeita a normas jurídicas de primeiro grau NEM a utilização da figura do decreto autônomo - como modalidade precípua do exercício atípico da função legislativa pelo Chefe de cada Poder - pode ser admitida na ordem constitucional porque autônomas são as normas infraconstitucionais que encontram fundamento direto na Constituição da República, seja por uma competência normativa expressamente assinalada no texto constitucional (como aquela prevista no art. 84, VI "a", introduzida pela Emenda Constitucional n. 32/2001 e no art. 237 da Carta de 1988), seja como uma decorrência implícita de competências administrativas que careçam de normatização prévia ao seu exercício.

Por fim, conceitua-se a **segurança jurídica** como sendo o conjunto de condições que permitam, de modo prévio, reflexivo, responsivo e antecipado, a cada um aferir as consequências de seus atos a luz das informações vigentes no momento da prática do ato e do grau de liberdade fruído pelo tomador da decisão.

A Segurança jurídica possui 02 (dois) vieses, entendidos por suas acepções Objetiva e Subjetiva.

**O Aspecto Objetivo** da Segurança jurídica Relaciona-se com a **estabilidade e previsibilidade** das relações jurídicas, por meio da proteção ao direito adquirido, ao ato **jurídico** perfeito e à coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CF).





Tal ponto traduz-se na preocupação do Estado a paz social, pois, no alcance desse objetivo, reside a própria estabilidade dos governos, cujos objetivos, então, se confundem com os do próprio Estado.

A estabilidade ou eficácia ex post da segurança jurídica: uma vez adoptadas, na forma e procedimento legalmente exigidos, as decisões estaduais não devem poder ser arbitrariamente **modificadas**, sendo apenas razoável alteração das mesmas quando ocorram pressupostos materiais particularmente relevantes.

A estabilidade também chamada de **intangibilidade das situações individuais** e constitui um limite clássico de proteção dos direitos individuais, em face do decurso do tempo ou da consolidação das situações individuais .

Com efeito, a **previsibilidade** ou eficácia ex ante do princípio da segurança jurídica que, fundamentalmente, se reconduz à exigência de certeza e calculabilidade, por parte dos cidadãos, em relação aos efeitos jurídicos dos actos normativos.

A previsibilidade é a possibilidade de se ter segurança de que, no futuro, serão respeitados os efeitos jurídicos dos atos praticados (ex post) .

Já o aspecto **SUBJETIVO** da segurança jurídica resume-se a ideia da **Proteção à confiança** que se extrai da necessidade dos indivíduos contarem com a **certeza** de que seus **direitos** "garantidos" pela ordem jurídica, sejam **efetivos** .

Gize-se que o aspecto subjetivo também conta a alcunha de **certeza do direito**.

Firmadas todas essas premissas segue-se no estudo da minuta entabulada.

## III. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

A rigor, o devido processo legislativo é uma **garantia, do parlamentar e do cidadão** inscrita na cláusula do substantive *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), porque envolve a correta e regular elaboração das leis.

Sublinhe-se que existe um verdadeiro Direito Fundamental ao **Devido Processo Legislativo** e que pode ser sintetizado no direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferências, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucional e convencionalmente determinados.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O direito ao devido processo legislativo é, então, um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não constituindo um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis. Tal direito, ao contrário, funciona simultaneamente como um direito de defesa e como um direito à organização e ao procedimento.

Nessa linha, e na medida que o devido processo legislativo constitui-se numa cláusula constitucional tem-se que o processo legislativo - enquanto modo de realizar a produção de normas jurídicas - pode ser entendido como o conjunto de atos necessários a produção de uma norma jurídica em sentido amplo.

Apenas para que não pare dúvida, para fins de conceituação de como é formado o ordenamento jurídico, adota-se aqui a premissa de Valério Mazzuoli<sup>6</sup>, sintetizada na ideia de que normas que não sejam formal ou materialmente constitucionais podem ocupar na hierarquia normativa - entendida como a **pirâmide de Kelsen**<sup>7</sup> - a posição supralegal (situadas em nível inferior a da Constituição mas acima da lei).

E em nível inferior as normas supraleais encontram-se as Leis em sentido estrito (cuja tramitação se dá entre Executivo e Legislativo segundo o procedimento para elas previsto) que, por sua vez, tem em outro degrau inferior as normas infralegais.

Lembre-se que obrigatoriedade de legislar dada matéria sob o formato de lei complementar decorre de **juízo de ponderação específico** realizado pelo texto constitucional derivado do **sopesamento** entre o princípio **democrático**, de um lado, e a **previsibilidade e confiabilidade** necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política já que em dadas circunstâncias há a necessidade de se mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias.

Entretanto, e quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar **restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo** desenhado pela Constituição Federal.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise **NÃO** encontra-se sujeita a **reserva de lei complementar**, o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

<sup>6</sup> A Construção do conceito de normas supraleais consta da seguinte obra: **MAZZUOLI**, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>7</sup> A explicação sobre a hierarquia entre as normas jurídicas e a "pirâmide de Kelsen" consta da seguinte obra: **DE MORAES**, Guilherme Braga Peña. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O 1º(primeiro) fundamento se extrai a partir da interpretação do art.47 da CF que traz duas espécies de quórum: o de instalação e o de deliberação.

Veja-se, ademais, que **quórum** não se confunde com **maioria** porque enquanto o primeiro tem o significado ligado a exigência de que haja a presença mínima de parlamentares para a sessão ter início e poder deliberar eficazmente, o sentido atribuído a maioria liga-se a QUANTIDADE de votos proferidos, atendido o quórum exigido para a sessão.

A Constituição Federal fornece exemplos de espécies de **quórum qualificado** em função da maioria sendo que, a luz dos exemplos por ela fornecidos, a maioria qualificada é gênero que compreende 3(**três**) **espécies**, notadamente; i) maioria absoluta, ii) maioria por 2/3(dois terços) e iii) maioria por 3/5(três quintos).

Assim, nos artigos 97, 60 e 51 da CF encontra-se o seguinte exemplo: maioria absoluta para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Já a Emenda Constitucional necessita do voto de 3/5(três quintos) de cada Casa Legislativa para ser aprovada sendo, ainda, necessários os votos de 2/3(dois terços) dos parlamentares para que haja autorização para a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

E se o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a existência de maioria qualificada em sua modalidade absoluta(artigo 69 da Constituição Federal).

Outrossim, como regra geral, tratando-se de lei ordinária, o quórum para a instalação da sessão será o da maioria absoluta, enquanto o quórum para a sua aprovação será o de maioria simples ou relativa.

Pondero, também, que a Lei Complementar tem sua incidência caracterizada por 02(duas) distintas situações jurídicas.

A 1ª(primeira) delas, de viés FORMAL, já se expôs e se refere ao quórum necessário a sua aprovação.

Todavia, a 2ª(segunda) situação que a caracteriza liga-se as matérias que a ela o Constituinte sujeitou.

Vale dizer: Quando se estiver diante de qualquer das 2(duas) situações – Quórum de maioria ABSOLUTA ou em face das MATÉRIAS explicitamente discriminadas pelo Constituinte - a natureza do ato normativo que deverá reger tais situações amoldar-se-á a Lei Complementar.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Rememoro que a política pública aqui analisada NÃO trará como consequência a necessária prática de atos que geram despesa pública, porque se trata de **política pública de viés meramente DELIBERATIVO e propositivo.**

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das **ORDINÁRIAS**, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples.**

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque o projeto de lei agora em estudo é de autoria do Executivo.

Pondere-se ainda, que as regras de iniciativa reservada para a deflagração do processo legislativo constituem uma **projeção específica** do princípio da separação dos Poderes, e por isso de observância obrigatória por todos os atores políticos.

Consigne-se, também, que as regras de iniciativa reservada estão entre as disposições que mais singularizam a identidade institucional da Federação brasileira, exatamente porque demarcam e delimitam, de forma incisiva, o terreno de competências privativas assinaladas a cada uma das instâncias políticas do país

Aliás, o fundamento mais claro dessa disposição cinge-se aos arts. 25 da Constituição Federal e art. 11 de seu ADCT.

Apenas para aprofundar mais a análise aqui formulada, deve-se rememorar que o ponto fundamental das regras sobre a reserva de iniciativa está em **resguardar a seu titular** a decisão de propor **direito novo** em matéria confiada a sua **especial atenção**, ou a seu interesse preponderante.

E se as regras de reserva de iniciativa importam em uma projeção específica da Separação de Poderes onde resguarda-se a seu titular a prerrogativa de optar pelo MOMENTO em que o debate legislativo deve se iniciar, pode-se inferir que por identidade de fundamentos a iniciativa das normas jurídicas que MODIFIQUEM as leis de iniciativa reservada também cabem privativamente ao Chefe desse Poder.

Dito isso, avanço para expor que o conteúdo do projeto é de iniciativa PRIVATIVA do Executivo, nos termos do art.61 inciso II alínea A da CF já que a minuta analisada se imiscui no disciplinamento das regras de conduta de observância obrigatória por parte dos servidores públicos municipais.

Portanto, não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa.

**Segundo**, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.



## **III – DO MÉRITO**

Firmadas as premissas acima explicitadas, deve-se dizer que o projeto é constitucional e legal sendo que o artigo 2º(segundo) da minuta escrutinada, na expressão "Regulamentada por Decreto" é que afigura-se inconstitucional, o que se afirma por 03 (três) ordens de razão distintas.

A 1ª(primeira) delas liga-se ao Princípio da Legalidade, ou das normas de 1º(primeiro) grau que impõe a necessidade de que a Lei ou a Resolução INSTITUAM os critérios que devem ser cumpridos pelos servidores.

Lembre-se que a Lei traz os critérios aplicáveis a generalidade dos servidores sendo que, em se tratando dos servidores do Poder Legislativo, é a Resolução o instrumento legal hábil a disciplinar tais códigos de conduta.

Nessa caminhada, e sendo a manutenção do servidor no cargo um direito fundamental atribuído a qualquer cidadão, tem-se que é possível que se restrinja seu alcance apenas, e tão somente, ou em razão de seu desenho constitucional, quando a própria Constituição prevê limitação para seu exercício ou em razão da existência de expressa autorização na Constituição da República para que o legislador ordinário, ao expedir ato legal regulamentando seu exercício, o limite.

Pondere-se que o direito de ser mantido nos cargos públicos compõe um dos núcleos conformadores da dignidade da pessoa humana, seja porque afeta seu grau de autonomia e de realização de suas liberdades e escolhas individuais, ou porque toca o grau de reconhecimento que aquele indivíduo passa a fruir no seio da sociedade

E se o legislador, explicitamente, não condicionou ou limitou a manutenção no cargo a Reserva de Lei, tem-se que todos os elementos passíveis de afetar essa relação jurídica devem ter sido submetidos ao juízo político do legislador.

Vale dizer: Os critérios e procedimentos da avaliação de desempenho funcionarão como FILTRO, e assim, como REGRA JURÍDICA que irá permitir MANTER ou EXONERAR o servidor público ao final do Estágio probatório.

Tanto assim que o NÃO cumprimento desses critérios poderá ensejar a REPROVAÇÃO do servidor que esteja no período probatório.

Enxerga-se, então, que esses critérios funcionarão como FILTROS, e assim como PARÂMETROS, a partir dos quais se medirá (e se julgará) SE o servidor atingiu (ou não) a pontuação necessária para ser APROVADO na sua avaliação de desempenho.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Dessa forma, esses critérios (e sua eventual inobservância) influi diretamente no NÚCLEO ESSENCIAL da relação jurídica entre o servidor estatutário e o Município exatamente porque tais vetores constituir-se-ão nos parâmetros jurídicos que podem levar ao rompimento do vínculo entre o servidor e a Administração.

E partindo dos fundamentos propedêuticos acima alinhavados, o que se tem é que APENAS as normas de 1º(primeiro) grau tem força jurídica para impor CONSEQUÊNCIAS jurídicas capazes de limitar o direito fundamental do servidor de manter-se no cargo público.

Ademais, esses critérios também não se enquadrariam na figura do Decreto Autônomo porque nele constarão elementos MATERIAIS (e não meramente FORMAIS) da relação estatutária.

Isso porque longe de apenas DISCIPLINAR aspectos da máquina administrativa que NÃO interfiram (ou que não sejam capazes de ALTERAR o vínculo administrativo entre o servidor e a Administração) tais critérios verdadeiramente serão a pedra de toque para se avaliar se o servidor pode, ou não, PERMANECER nos quadros da Administração.

Vê-se, então, que não se está diante de normas REGULAMENTARES porque tais critérios em verdade INOVAM no ordenamento jurídico já que constituir-se-ão como fatores de DISCRÍMEN quanto às condutas dos servidores.

Lembre-se que a Constituição da República NÃO outorgou ao Decreto Autônomo a possibilidade de inovar em matérias sujeitas à Reserva de Lei (ou de Resolução) em sentido estrito especificamente porque o cabimento do Decreto Autônomo se observa tão e quão somente nas hipóteses em que a própria Constituição assim entendeu.

Em adendo, lembro que o disciplinamento de qualquer matéria por Decreto Autônomo constitui norma de direito ESTRITO, de natureza EXCEPCIONAL, a merecer interpretação igualmente RESTRITIVA.

Portanto, e por apenas este fundamento já se poderia reconhecer a inconstitucionalidade do CONTEÚDO desse dispositivo.

Todavia, um 2º(segundo) fundamento também expõe a inconstitucionalidade da regulamentação por Decreto quanto aos critérios de avaliação funcional dos servidores em estágio probatório.

É que o fato do Decreto configurar-se como ato normativo cuja edição e conteúdo, no mais das vezes, sujeita-se a conveniência e oportunidade do Chefe de Cada Poder.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Aliás, a edição de todo e qualquer Decreto sujeita-se à Cláusula de Reserva de Administração, entendida como um âmbito *exclusivo* de discricionariedade do Administrador Público.

Nessa linha, tem-se que a segurança jurídica tanto em sua feição subjetiva quanto objetiva seriam violadas CASO os critérios a serem observados na avaliação de desempenho fossem fixados por Decreto.

Isso porque a mutabilidade inerente a figura jurídica do Decreto permite que os critérios de avaliação do estágio probatório sejam alterados a qualquer tempo, em situação que impede que sejam estáveis esses mesmos critérios.

Tal afirmação se faz já que sabe-se que os Chefes dos Poderes podem, de um dia para o outro, alterar o CONTEÚDO desses mesmos critérios sendo que tais alterações seriam posteriores ao início do vínculo desses servidores com a Administração Pública.

Logo, a fixação desses critérios por DECRETO fará com que inexista CERTEZA jurídica sobre QUAIS os parâmetros irão funcionar como elementos de decisão sobre o devido cumprimento do estágio probatório.

Vale dizer: Como a feição objetiva da segurança jurídica recomenda que as condutas a serem realizadas (e suas consequências) sejam conhecidas de modo PRÉVIO, tem-se que não se pode possibilitar que se permita de um dia para o outro a ALTERAÇÃO dos parâmetros que disciplinam o acerto ou desacerto dessas condutas.

Sobremais, a fixação desses critérios por Decreto igualmente afrontam ao viés SUBJETIVO da segurança jurídica exatamente porque a POSSIBILIDADE desses mesmos critérios serem alterados de modo IMEDIATO ao talante do chefe do Poder não permite que o cidadão possa CONFIAR (e antever de modo ANTECIPADO) que suas condutas encontram-se dentro daquilo que determina o ordenamento jurídico.

Nessa toada, não se pode permitir que seja abalada a confiança e a conduta do servidor destinada a cumprir seus deveres de conduta SE o próprio parâmetro que mede o cumprimento desses mesmos deveres pode ser alterado SEM que para isso seja necessária qualquer justificativa por parte do Chefe do Executivo (ou do Legislativo, no caso dos servidores deste Poder).

Por esses fundamentos, entende-se que é inconstitucional a fixação desses parâmetros de avaliação por Decreto.

Lembre-se que é possível a Emenda Parlamentar nessa matéria desde que dotada de pertinência temática e SEM que se gere aumento de despesa, sugere-se que o Parlamento EMENDE a proposta aqui escrutinada, a fim de ALTERAR a redação da minuta agora analisada, substituindo-se a palavra DECRETO pela palavra LEI no art.2º do presente projeto de Lei.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Por último, deve-se dizer que a POSSIBILIDADE de exoneração do servidor no estágio probatório APENAS por insuficiência de desempenho também é inconstitucional, exatamente porque a avaliação de desempenho do servidor deve considerar os 03 (três) anos de exercício dele no cargo.

Isso em atenção não só aos direitos fundamentais analisados senão também pelo fato de que APENAS após o transcurso desse prazo é que se poderá concluir de modo DEFINITIVO quanto á capacitação, ou não, do servidor para o exercício do cargo.

Além do mais, o transcurso do prazo de 03 (três) anos permite que a Administração possa realizar um avaliação mais refletida quanto a atuação desse mesmo servidor, possibilitando-se a ele a chance de se adaptar as novas circunstâncias fáticas e jurídicas surgidas por força do exercício do cargo.

Com efeito, com o passar do tempo o servidor vai entendendo e se amoldando a dinâmica da instituição sendo que seu comportamento ao longo do tempo é que será capaz de viabilizar a conclusão quanto a sua não adaptação ou não para aquele cargo porque, como dito, é o concurso público o principal critério de AVALIAÇÃO da aptidão desse mesmo servidor.

Frise-se, nesse particular, que essa é a jurisprudência do STJ, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. TÉCNICO JUDICIÁRIO AUXILIAR DO TJSC. ESTÁGIO PROBATÓRIO. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. AUSÊNCIA. DESEMPENHO INSATISFATÓRIO. EXONERAÇÃO. LEGALIDADE.

1. A aquisição da estabilidade no serviço público ocorre após o implemento de 3 anos no cargo e a aprovação na avaliação de estágio probatório.
2. A avaliação do servidor deve levar em consideração o desempenho durante todo o período de três anos, em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.
3. Hipótese em que foram realizadas 12 avaliações em períodos trimestrais e subsequentes, sendo que, em sete delas (3o., 4o., 5o., 6o., 9o., 10o. e 12o.), o recorrente não obteve grau satisfatório em pelo menos um dos quatro quesitos, notadamente disciplina e/ou eficiência, fatores estes suficientes para afastar o bom desempenho obtido nas demais avaliações, ocorridas no 1º, 2º, 7º, 8º e 11º períodos.
4. Agravos regimentais providos para negar provimento ao recurso ordinário (AgRg no RMS 49.850/SC, Rel. Min. NAPOLEÃO





NUNES MAIA FILHO, Rel. p/Acórdão Min. GURGEL DE FARIA, DJe 30.5.2017).

Em julgado mais recente, do ano de 2020, o STJ assim se posicionou, verbis:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ESTÁGIO PROBATÓRIO. A AVALIAÇÃO DO SERVIDOR DEVE LEVAR EM CONSIDERAÇÃO O DESEMPENHO DURANTE TODO O PERÍODO DE TRÊS ANOS, EM ATENÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. AGRAVO INTERNO DO CEFET/RS DESPROVIDO.

1. A avaliação do Servidor deve levar em consideração o desempenho durante todo o período de três anos, em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (AgRg no RMS 49.850/SC, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/Acórdão Min. GURGEL DE FARIA, DJe 30.5.2017).

2. No caso, a Servidora foi exonerada por inabilitação no estágio probatório antes de findo o prazo estipulado na legislação de regência, situação que afronta os princípios acima referidos.

3. Agravo Interno do CEFET/RS desprovido.

(STJ – 1ª Turma - AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.515.145 - RS (2015/0029392-8) – Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho – Julgado em 30/11/2020)

Por último, e em atenção ao dever de colaboração, sugere-se que se altere o inciso III do art.3 da minuta apresentada, para o fim de nela fazer a seguinte proposta:

II - se apurada a inaptidão inferior ao necessário e desejado para o cargo ou incapacidade física e/ou mental, ao final das 03 (três) fases de avaliação de sorte que a insuficiência apurada deve considerar, avaliar, escrutinar e medir o CONJUNTO da atuação desse servidor ao longo dos 03(três) anos do estágio probatório;

## **V. DAS CONCLUSÕES**

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das **Leis ORDINÁRIAS**.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação da proposta deve se dar em 01(um) **turno** de discussão e votação com o quórum para aprovação de **maioria SIMPLES**.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Saliento que **as matérias** constantes do projeto em estudo foram propostas pelo **Executivo**, não havendo qualquer discussão sobre eventual vício de iniciativa.

Ponto que compete APENAS e tão somente ao Executivo deliberar, **por direito próprio**, quanto ao melhor momento para iniciar o debate legislativo sobre **direitos e deveres dos Servidores Públicos** posto que se as regras de reserva de iniciativa importam em uma **projeção específica** da **Separação de Poderes** onde resguarda-se a seu titular a prerrogativa de optar pelo MOMENTO em que o debate legislativo deve se iniciar.

Quanto ao MÉRITO da propositura, entendo que conquanto o projeto seja constitucional, é **inconstitucional** a parte do art.2º da Minuta apresentada no ponto que afirma que os **CRITÉRIOS e PROCEDIMENTOS** para a realização da avaliação de desempenho serão fixados por **DECRETO**.

Tal afirmação se faz em homenagem aos **i)Direitos Fundamentais dos Servidores Públicos**, ii)ao **Princípio da Legalidade**, ao iii) Princípio da Segurança Jurídica, bem como em iv)atenção aos LIMITES da Reserva de Administração e ainda v)em face da IMPOSSIBILIDADE do Decreto Autônomo ser utilizado para matérias em que o Constituinte EXIGIU a utilização de normas de 1º(primeiro) grau.

Essa inconstitucionalidade também decorre da **IMPOSSIBILIDADE de se limitar, por ato ADMINISTRATIVO**, o **exercício do direito político** do servidor de MANTER-SE no cargo posto que sendo a mitigação dos direitos políticos uma EXCEÇÃO, tem-se que todas as normas que POSSAM influir nesses direitos devem ter seus comandos hauridos de atos normativos de 1º(primeiro) grau.

Feitas essas considerações, e porque há PERTINÊNCIA temática na possibilidade de EMENDA desse projeto SEM o aumento de despesa, SUGERE-SE que o art.2º (segundo) da minuta aqui estudada passe a contar com a seguinte redação:

Art. 2º Fica acrescido ao art. 21 da Lei Municipal n.º 2.209, de 01 de fevereiro de 1994, o seguinte parágrafo:

"Parágrafo único. Os critérios e procedimentos para Avaliação de Desempenho e os parâmetros para avaliação dos fatores em geral **serão estabelecidos por LEI**, observando o nível de comprometimento com o serviço público, o atendimento aos cidadãos e o comprometimento com a instituição."

Igualmente, e por identidade de fundamentos e ainda atento ao entendimento do STJ sobre o tema, entende-se que é INCONSTITUCIONAL a possibilidade de reprovação por insuficiência de desempenho ao final de CADA período de avaliação.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Sugere-se, pois, em atenção ao dever de colaboração, que se altere o inciso III do art.3 da minuta para que a proposta a ser votada passe a constar com a seguinte redação;

II - se apurada a inaptidão inferior ao necessário e desejado para o cargo ou incapacidade física e/ou mental, ao final das 03 (três) fases de avaliação de sorte que a insuficiência apurada deve considerar, avaliar, escrutinar e medir o CONJUNTO da atuação desse servidor ao longo dos 03(três) anos do estágio probatório;

Por fim, lembro que há necessidade ainda de parecer da Comissão Permanente "Constituição, Justiça e Redação", pois esta se manifesta nos aspectos em todas as proposições que tramitarem pela Câmara (RI, art. 78, inciso I, alínea a).

É o parecer, s. m. j.

São Roque, 13/09/2022.

**Gabriel Nascimento Lins de Oliveira**  
Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque  
Matrícula 392  
OAB/SP 333.261