



EMENTA

CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. RESERVA DE VAGAS EM PROCESSOS SELETIVOS PARA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA EM FAVOR DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. MATÉRIA AFETA AO PROVIMENTO DE CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PARECER PELA INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE DE ENCAMINHAMENTO COMO ANTEPROJETO POR INDICAÇÃO LEGISLATIVA.

PARECER 181/2026

1 | Relatório

A CMNA submete à análise da Diretoria Jurídica o Projeto de Lei Ordinária nº 08, de 29 de abril de 2026, de autoria das Vereadoras GABRIELA CARNEIRO DELGADO – MDB e MARCIA BATISTA LOBO GRIGOLO – PODEMOS, que institui a reserva de, no mínimo, 10% das vagas oferecidas em processos seletivos para contratação de pessoal no âmbito da administração pública direta e indireta do Município de Nova Andradina – MS, destinadas a mulheres em situação de violência doméstica e familiar, e dá outras providências.

É o resumo do necessário. Análise.

2 | Análise Jurídica

A proposição veio ao Departamento Jurídico para parecer, nos termos do art. 131 da resolução n. 06/90 (regimento interno):

**Resolução
n. 06/90**

Artigo 131 – Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário.

§ 1º - As proposições poderão consistir em:

a) Emendas à Lei Orgânica do Município;

b) Projetos de leis complementares;

c) Projetos de leis ordinárias;

...

§ 3º - A exceção das alíneas L, M, N e O do §1º, as proposições deverão ser submetidas a parecer técnico de Procurador Legislativo da Câmara de Vereadores.

Avalio.

2.1. CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A constitucionalidade formal extrai-se da análise do trinômio *competência-iniciativa-procedimento*.

Competência

Dispõe a Constituição Federal, em seu art. 30, I e II, na esteira da Lei Orgânica do Município:

CF/88

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Sob o estrito ângulo da repartição de competências, a proposição atende ao requisito, porquanto a proteção da mulher em situação de violência doméstica e familiar insere-se no campo do interesse local e na competência material comum (art. 23, II e X, da CF), sendo lícito ao Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A objeção, como adiante se demonstrará, não reside na competência, mas na *iniciativa*.

Procedimento

O **procedimento** legislativo mostra-se adequado e regular até o presente momento, não havendo qualquer mácula a apontar.

Iniciativa

O PL, conquanto, em seu teor, persiga finalidade de inegável densidade constitucional — a tutela da mulher vítima de violência e a promoção de sua autonomia econômica (arts. 1º, III; 3º, I, III e IV; 5º, I; e 226, § 8º, da CF; Lei nº 11.340/2006) —, incorre em **inconstitucionalidade formal**, por **vício de iniciativa**.

Explico.

A presente proposição, de iniciativa parlamentar, institui **reserva de vagas em processos seletivos para contratação de pessoal no âmbito da administração pública direta e indireta** do Município (art. 1º). Ao assim dispor, o projeto disciplina, em sua essência, o **acesso, o provimento e o regime jurídico de pessoal** do Poder Executivo — seja na contratação por tempo determinado (art. 37, IX, da CF), seja na seleção para empregos públicos da administração indireta —, modulando a forma de realização do certame e, por consequência, o ingresso nos quadros administrativos.

Ao tratar desse tema, o projeto usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo, indo de encontro ao disposto no art. 61, § 1º, II, alíneas “a” e “c”, da CF:

CF/88

Art. 61. ...

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

...

II - disponham sobre:

...

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

...

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Tal diretriz, embora endereçada ao Presidente da República, é de **reprodução obrigatória** pelos Estados e Municípios, pois traduz regra básica do processo legislativo, aplicando-se-lhe o *princípio da simetria* (STF – ADI 774; Tema 917 da Repercussão Geral – ARE 878.911). A Lei Orgânica de Nova Andradina, como sói acontecer, atendeu à Constituição ao dispor:

LOM

Art. 50. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

...

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Não socorre a proposição o entendimento, fixado no Tema 917 (ARE 878.911, rel. Min. Gilmar Mendes), de que a mera criação de despesa por lei parlamentar não usurpa a iniciativa do Executivo. A ressalva do próprio precedente é expressa: a tese **não se aplica** quando a lei dispõe sobre estrutura administrativa, atribuições de órgãos ou **regime jurídico de servidores** — exatamente a hipótese dos autos.

Na mesma linha de raciocínio é a jurisprudência do STF, que, em caso rigorosamente análogo — reserva de vagas em certame público instituída por lei parlamentar —, reconheceu o vício de iniciativa:

STF

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A RESERVA DE VAGAS EM CONCURSO PÚBLICO PARA NEGROS E ÍNDIOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DIVISÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DO PODER DO CHEFE DO EXECUTIVO.

...

A norma em comento cria obrigação a ser observada pelo Poder Executivo local quando da definição de certame público para preenchimento de cargos públicos efetivos, referente à reserva de 20% das vagas oferecidas a negros e índios.

...

Dessa forma, tendo em vista que a legislação municipal em comento padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, deve ser mantido o acórdão recorrido por seus próprios fundamentos.

(STF - RE COM AGRAVO 914.104, RELATOR: MIN. GILMAR MENDES)

O paralelo é direto e decisivo. Tanto no precedente citado quanto no PL ora examinado, lei de **origem parlamentar** estabelece **reserva de parcela das vagas** oferecidas em certame de provimento de pessoal — lá, em favor de negros e índios; aqui, em favor de mulheres em situação de violência. Em ambos os casos, a nobreza do fim (ação afirmativa de matriz constitucional, cuja constitucionalidade material o STF reconhece desde a ADPF 186 e a ADC 41) **não convalida o defeito do meio**: a forma de ingresso no serviço público é matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. O que vicia a proposição não é o *que* ela pretende, mas *quem* pode deflagrar o processo legislativo.

Outros Tribunais pátrios que já enfrentaram a questão acompanham o entendimento da Suprema Corte:

TJDFT

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ... LEIS QUE DISPÕEM SOBRE AÇÕES AFIRMATIVAS TRADUZIDAS EM RESERVA DE VAGAS DE CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS INTEGRANTES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO DISTRITO FEDERAL. ... LEIS ORIUNDAS DE PROJETOS DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DESCONFORMIDADE FORMAL. EXISTÊNCIA. ... MATÉRIA ATINENTE AO PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS ... INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.

... ao estabelecerem normas reservando parte das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos e empregos públicos da administração direta e indireta ..., dispuseram sobre matéria relativa ao provimento de cargos públicos, incorrendo, portanto, em inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa legislativa ou invasão de competência privativa reservada do Chefe do Executivo local (LODF, art. 71, § 1º, inc. II).

... a lei que dispõe sobre reserva de vagas, modulando a forma de realização do certame público, interferindo, na sequência, no provimento dos cargos e empregos oferecidos, está dispondo sobre provimento de cargos e empregos públicos.

(TJDFT – ADI 0723893-75.2021 – Ac. 1398514 – j. 18/03/2022)

TJRS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PREVÊ COTAS PARA INGRESSO DE NEGROS E PARDOS NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL EM CARGOS EFETIVOS E COMISSIONADOS. ... MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.

É inconstitucional Lei Municipal de origem do Poder Legislativo que dispõe a respeito de cotas para ingresso de negros e pardos em cargos efetivos e comissionados. Incumbe privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre os servidores públicos municipais. Vício formal configurado ... AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(TJRS – ADI nº 70079368429, Tribunal Pleno, Rel. Des. André Luiz Planella Villarinho, j. 25/03/2019)

TJRJ

Ação direta de inconstitucionalidade. ... Imposição de reserva de 20% das vagas a negros e índios em concursos públicos ... LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ... Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo que disponha sobre o provimento de cargos públicos ... Violação ao princípio da separação de poderes. Precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a cláusula de reserva constitucional de iniciativa em matéria de instauração do processo legislativo é de observância compulsória pelos Estados. ... Procedência do pedido.

(TJRJ – ADI 0025273-88.2014.8.19.0000)

Reforça o quadro, em perspectiva específica, o julgamento da **ADI 6.585** (rel. Min. Cármen Lúcia, j. 2021), na qual o STF assentou que *as condições e os percentuais mínimos para o preenchimento de cargos públicos devem ser delineados em norma cujo processo legislativo é reservado à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo*, invalidando reserva de vagas instituída por emenda de origem parlamentar. A ratio é a mesma que fulmina o art. 1º do PL nº 08/2026.

Por fim, é insuperável o óbice da **Súmula nº 5 do STF**, segundo a qual *“a sanção do projeto não supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”*. Cuida-se de inconstitucionalidade formal subjetiva **insanável**, de modo que a eventual sanção do Prefeito não regularizaria o vício, restando a norma exposta à invalidação em sede de ADI estadual perante o Tribunal de Justiça (art. 125, § 2º, da CF), por afronta às normas de iniciativa reservada da Constituição Estadual, de reprodução obrigatória.

Flagrante, no que se vê, é a **inconstitucionalidade formal** do projeto de lei.

3 | Conclusão

Assim analisado, concluo pela **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** do Projeto de Lei nº 08/2026, *sub examen*, por vício de iniciativa (art. 61, § 1º, II, “a” e “c”, da CF, c/c o art. 50, II, da LOM), insanável pela sanção (Súmula nº 5 do STF).

Registro, derradeiramente — e tendo em conta o **inegável mérito da política idealizada pelas autoras** — que a proposição poderá ser integralmente aproveitada se encaminhada como anteprojeto ao Chefe do Poder Executivo, por meio de **“indicação legislativa”**. Por esse caminho, preserva-se a finalidade protetiva pretendida, conferindo-se ao texto a iniciativa constitucionalmente adequada e afastando-se o risco de veto jurídico e de posterior declaração de inconstitucionalidade.

É o parecer, *salvo melhor juízo*.¹

Nova Andradina – MS, ____ de junho de 2026.

WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR
Procurador Legislativo – OAB/MS 7.140

¹O 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 de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida. (MS 24.073-3 DF – STF).