

PARECER JURÍDICO DE RESPOSTA (CONTRAPARECER)

Projeto de Lei Ordinária (PLO) nº 22/2026.

Trata-se de análise e resposta ao Parecer Jurídico acostado aos autos do Projeto de Lei Ordinária (PLO) nº 22/2026, emitido pela Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Cachoeira.

I – RELATÓRIO

Em análise aos autos, em epígrafe, verifica-se, resumidamente, que o supracitado opinativo divergente, embora reconheça expressamente que o mérito da política de ação afirmativa é constitucional e socialmente necessário, concluiu pela inviabilidade jurídica de tramitação do referido PLO. O argumento central do parecer contestado repousa na suposta existência de vício formal insanável, sob a tese de que a matéria trataria de "provimento de cargos" e "regime jurídico", incorrendo em violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme os ditames do art. 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição Federal, e art. 61, § 4º, inciso II, da Lei Orgânica Municipal.

Ao final, o parecer anterior sugere a conversão da matéria em mera Indicação ao Poder Executivo.

Com a devida *vênia* ao entendimento exarado pela ilustre assessoria, o opinativo merece ser refutado *in totum*, conforme os fundamentos de direito a seguir expostos.

É o relatório. Passa-se a análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

O cerne da controvérsia jurídica em apreço reside na necessária diferenciação conceitual entre o regramento dos certames públicos e o estatuto dos servidores, delimitando-se o alcance das expressões constitucionais "regime jurídico" e "provimento de cargos". Ato contínuo, o parecer fustigado adota premissa hermenêutica extensiva e já superada ao asseverar que as diretrizes de acesso à função pública integrariam o núcleo do regime estatutário e a mecânica do provimento em sentido estrito.

Ocorre que, desde já, ressaltamos **que tal entendimento confunde a disciplina procedimental da fase pré-vestibular, aplicável estritamente a candidatos em situação de concorrência, com a ordenação jurídica da carreira daqueles já providos no cargo**. Essa indistinção conceitual colide frontalmente com a jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal (STF), a qual consolidou o entendimento de que normas que estabelecem critérios isonômicos de acesso, como as ações afirmativas, derivam diretamente dos mandamentos de igualdade material da Carta Magna, **afastando qualquer óbice formal por vício de iniciativa**, conforme será visto a seguir.

I - DA DISTINÇÃO ENTRE FASE PRÉ-INVESTIDURA (CANDIDATOS) E REGIME JURÍDICO (SERVIDORES)

O cerne da controvérsia jurídica em apreço reside na necessária diferenciação conceitual entre o regramento dos certames públicos e o estatuto dos servidores, delimitando-se o alcance das expressões "regime jurídico" e "provimento de cargos", encartadas no **art. 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição Federal de 1988**.

O parecer fustigado adota premissa hermenêutica extensiva e já superada ao asseverar que as diretrizes de acesso à função pública integrariam o núcleo do regime estatutário e a mecânica do provimento em sentido estrito. Ocorre que tal entendimento confunde a disciplina procedimental da fase pré-investidura — aplicável estritamente a candidatos em situação de concorrência — com a ordenação jurídica da carreira daqueles já providos no cargo. Essa indistinção conceitual colide frontalmente com a jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal (STF). A Suprema Corte consolidou o entendimento de que normas que estabelecem critérios isonômicos de acesso derivam diretamente da eficácia imediata dos direitos fundamentais (**art. 5º, § 1º, da CF/88**), afastando qualquer óbice formal por vício de iniciativa, tese expressamente fixada no julgamento do **Recurso Extraordinário nº 1.126.247/RJ** e corroborada na **Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41**.

A reserva de competência outorgada ao Chefe do Poder Executivo para legislar sobre o regime jurídico dos servidores não constitui óbice à propositura em tela, pois a matéria regulada escapa à órbita da gestão interna da Administração Pública. A instituição de ações afirmativas em editais de concurso atua estritamente na fase de pré-investidura, momento processual anterior à própria constituição do vínculo estatutário.

A norma projetada não se volta à estruturação da máquina pública ou aos agentes já titularizados, mas orienta-se exclusivamente aos candidatos postulantes ao ingresso no quadro funcional, em estrita observância ao amplo acesso aos cargos públicos garantido pelo **art. 37, inciso I, da CF/88**.

Inexiste, sob qualquer ângulo, interferência nas balizas inerentes ao cargo público: não se altera a remuneração, não se redefinem atribuições, tampouco se modificam as modalidades clássicas de investidura. A mecânica do provimento originário, materializada na nomeação por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos (**art. 37, inciso II, da CF/88**), permanece hígida e inalterada. O escopo da lei restringe-se a disciplinar o critério de seleção primária, consubstanciando um mecanismo de nivelamento que confere efetividade aos objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade justa e erradicar o racismo e a marginalização (**art. 3º, incisos I, III e IV, da CF/88**), concretizando, no âmbito local, as diretrizes do **Estatuto da Igualdade Racial (art. 39 da Lei Federal nº 12.288/2010)**."

A Força Normativa da Constituição Joga a Favor do Projeto, Não Contra Ele.

A R. Assessoria Jurídica tenta alertar para uma suposta inconstitucionalidade do projeto. Entretanto, cumpre aclarar, que o posicionamento jurídico moderno, consagrado e

adotado pelo STF, **dita exatamente o oposto: é justamente porque a Constituição tem força normativa superior que seus princípios de igualdade material devem ser efetivados imediatamente pelos entes federativos.**

Submeter a legislação municipal à "pedra angular" da Constituição significa, neste caso, ter o dever de aprovar leis que reparem desigualdades históricas. O projeto não afronta a Constituição; ele é a sua materialização mais pura em âmbito local.

Tanto é que é importante ressaltar a Confissão do "Notório Interesse Local": ao final do trecho, o parecerista conclui: *"Resta indubitável... que o tema discutido na propositura em análise se reveste de notório interesse local..."*.

Esta é uma **confissão técnica** que legitima a atuação da Câmara de Vereadores. O art. 30, inciso I, da Constituição Federal outorga ao Município (através de seu Poder Legislativo) a competência para legislar sobre o interesse local. Se a própria assessoria reconhece tratar-se de matéria de "notório interesse local" e se a jurisprudência pacífica do STF (RE 1.126.247) atesta que **cotas em concursos não configuram regime jurídico de servidor** (não sendo, portanto, de iniciativa privativa do Prefeito), a conclusão lógica e inafastável é que **o Vereador possui competência plena e autônoma para deflagrar o projeto.**

Sendo assim, há expressa distinção entre Suplementação e Administração no parecer, pois o trecho menciona a capacidade de "suplementar a legislação federal" (Art. 30, II, da CF).

O projeto do Vereador Laelson faz exatamente o que a Constituição autoriza: ele suplementa a legislação federal de cotas (Lei Federal nº 15.142/2025) adaptando-a à realidade e ao notório interesse local de Cachoeira/BA (que possui 19 comunidades quilombolas certificadas). O Poder Legislativo está exercendo a sua função atípica de formulação de políticas públicas de direitos fundamentais, não interferindo em atos de gestão, estrutura de órgãos ou criação de cargos (estes sim, privativos do Executivo).

Existe um erro conceitual intransponível nessa afirmação. O "regime jurídico dos servidores públicos", protegido pela iniciativa privativa do Chefe do Executivo (Art. 61, § 1º, II, "c" da CF e Art. 61, § 4º, II da LOM), disciplina a relação jurídica funcional daqueles que **já são integrantes** da Administração Pública. Trata-se de regular direitos, deveres, vantagens, tabelas de vencimentos, regime disciplinar e previdência de quem já é servidor.

O Projeto de Lei Ordinária nº 22/2026 regula a situação de candidatos. O candidato aprovado em concurso público possui mera expectativa de direito à nomeação, situando-se na fase de *pré-investidura*. Ele não é servidor público, não possui vínculo estatutário e não está submetido ao regime jurídico funcional da Prefeitura. Portanto, legislar sobre o perfil de concorrência externa de um certame não altera em nenhum aspecto o regime jurídico dos servidores locais.

O projeto do vereador não interfere na mecânica, nos requisitos de investidura (como escolaridade, aptidão física ou idade) e nem retira do Prefeito a exclusividade de assinar

os atos de nomeação. **A reserva de vagas apenas estabelece um critério de distinção positiva e isonomia na fase de classificação do certame.** O provimento (nomeação, posse e exercício) continua ocorrendo exatamente sob os mesmos moldes regulados pelas leis municipais vigentes, inexistindo qualquer usurpação de competência executiva.

II. DO APROFUNDAMENTO DO PRECEDENTE ESPECÍFICO E DEFINITIVO DO STF (RE 1.126.247/RJ)

Para afastar de forma definitiva a alegação de inconstitucionalidade formal, basta invocar o entendimento do Plenário do Supremo Tribunal Federal, que já se debruçou exatamente sobre este embate entre Câmaras Municipais e Prefeituras.

No julgamento do **Recurso Extraordinário nº 1.126.247/RJ**, da relatoria do Ministro Edson Fachin, o STF firmou tese clara de que leis que instituem cotas em concursos públicos **não usurpam a competência privativa do Poder Executivo**, pois não tratam de regime jurídico de servidores.

Neste julgado específico, o STF reformou um acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que havia declarado inconstitucional uma Lei Estadual (Lei nº 6.740/2014), **de autoria parlamentar**, a qual impunha a reserva de 20% das vagas a negros e indígenas em concursos públicos. O Tribunal de origem havia invocado exatamente os mesmos argumentos do parecer que ora se contesta: suposto vício de iniciativa e violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre provimento de cargos públicos.

Contudo, o Ministro Edson Fachin derrubou essa tese, assentando que a lei não trata do provimento de cargos públicos. Em sua decisão, o Ministro cravou que:

"ao impor a reserva de vagas para minorias étnicas e raciais em concursos públicos, a legislação estadual nada mais fez do que dar concretude à proteção aos direitos fundamentais aos princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal".

Restou decidido que os direitos veiculados nessas normas de ação afirmativa possuem aplicação imediata (art. 5º, § 1º, da CF), independem de lei em sentido estrito para serem observados e não se submetem a uma interpretação restritiva.

Ademais, a Corte utilizou como analogia o Tema 29 da Repercussão Geral (RE 570.392), que trata do nepotismo, para justificar que:

"se os princípios do art. 37, caput, da Constituição da República sequer precisam de lei para serem obrigatoriamente observados, não há vício de iniciativa legislativa em norma editada com o objetivo de dar eficácia específica àqueles princípios"

Ou seja, a regra da iniciativa privativa aplica-se apenas aos casos em que a obrigação imposta não deriva automaticamente da própria Constituição.

Tratando-se o sistema de cotas de matéria decorrente diretamente do texto constitucional para o cumprimento da igualdade material, não subsiste qualquer vício de iniciativa legislativa.

Ressalta-se que a íntegra desta paradigmática decisão do Supremo Tribunal Federal será **anexada a este parecer de resposta**, servindo como substrato probatório e jurídico inquestionável para fundamentar a viabilidade da propositura.

Destaca-se trecho do entendimento da Corte, que esvazia a tese do parecer contestado:

"A norma que trata de concurso público não dispõe de matéria relativa a servidor público, mas de condições para o então candidato investir-se em cargo público. Nesse contexto, lei sobre regras e disposições de concurso público não é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, já que, em verdade, trata de momento anterior à investidura."

Ao ignorar essa distinção e a jurisprudência da mais alta Corte do país, o parecer anterior incidiu em erro hermenêutico, aplicando uma restrição de competência não chancelada pela Suprema Corte.

O parecer invoca o Princípio da Simetria Constitucional para projetar a limitação do art. 61 da CF e do art. 61 da Lei Orgânica Municipal sobre a iniciativa parlamentar.

Esse é o argumento central que foi cabalmente sepultado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do **RE 1.126.247/RJ**. Naquele caso paradigmático, o Tribunal de Justiça de origem utilizou exatamente a mesma tese da Assessoria de Cachoeira: argumentou que leis de cotas em concursos afetavam o "provimento de cargos públicos" e, por simetria, violavam a iniciativa do Governador.

O STF deu provimento ao recurso para declarar a lei constitucional, fixando que as regras de cotas étnico-raciais em concursos públicos derivam diretamente da própria Constituição Federal (da aplicação imediata dos princípios da igualdade material, impessoalidade e moralidade do art. 37, *caput*). Consequentemente, por ser uma densificação de direitos fundamentais já previstos na Carta Magna, a matéria **não se sujeita à reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Executivo**. A simetria pretendida pelo parecerista, portanto, é inaplicável à espécie segundo a corte máxima do país.

Há uma evidente contradição lógica. Se a assessoria reconhece que o STF fundamenta juridicamente as cotas, deve também aplicar a jurisprudência do mesmo STF sobre o *aspecto formal* de tais leis.

O STF não validou as cotas apenas sob o aspecto material; validou também a **legitimidade da iniciativa parlamentar para propô-las**.

Isolar o mérito e apegar-se a formalismos superados resulta em um parecer desconectado da realidade jurisprudencial contemporânea, que enfraquece indevidamente o poder de legislar da Câmara Municipal.

III. DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO LEGISLATIVO E DA ADC 41

Sob o prisma axiológico e material, impende destacar que a propositura transcende a mera conveniência administrativa para consubstanciar uma imposição normativa de índole constitucional. A instituição de ações afirmativas no acesso aos cargos públicos perfaz a densificação direta e imediata do princípio da igualdade em sua vertente substancial (ou material), superando a ultrapassada visão da isonomia meramente formal, baseada na falácia da neutralidade estatal.

Trata-se do fiel cumprimento aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressamente delineados no **art. 3º, incisos III e IV, da Constituição Federal**, que impõem ao ente público o dever inescusável de erradicar as desigualdades estruturais, marginalizações históricas e promover o bem de todos.

Ademais, sob a estrita ótica do Direito Financeiro e Orçamentário, a medida legislativa ostenta neutralidade fiscal absoluta. A implementação das cotas não acarreta a criação de novos cargos, não altera estruturas de planos de carreira, tampouco gera qualquer majoração superveniente de despesas públicas, circunstância que afasta, de plano, a incidência da regra restritiva contida no **art. 63, inciso I, da Carta Magna**.

A reserva étnico-racial incide, estritamente, sobre o contingente de vagas preexistentes, já autorizadas, orçadas e devidamente planejadas pelo Poder Executivo no ato de deflagração de seus editais, configurando-se como mera qualificação procedimental e isonômica na fase de concorrência.

Nessa esteira, revela-se juridicamente descabida e institucionalmente perniciosa a sugestão capitaneada no parecer contestado de se transmutar a presente proposição legislativa à precária condição de mera 'Indicação' ao Chefe do Poder Executivo. A adoção de tal via traduzir-se-ia em inadmissível amesquinhamento das prerrogativas inerentes ao Parlamento Municipal e em verdadeira renúncia tácita de competência constitucional. A Câmara de Vereadores, enquanto autêntica caixa de ressonância da sociedade civil e detentora do poder de suplementar a legislação federal no que concerne ao interesse local (**art. 30, incisos I e II, da CF/88**), goza de legitimidade plena, autônoma e originária para deflagrar o processo legislativo voltado à tutela e efetivação de direitos fundamentais. Essa atuação proativa e corretiva do Legislativo marcha em irretocável harmonia com a ratio decidendi do Supremo Tribunal Federal, notadamente nos balizamentos fixados na **Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41**, que chancelou as políticas de cotas como imperativos de justiça compensatória e distributiva. O Poder Legislativo, alicerçado no postulado da separação e independência dos Poderes (**art. 2º da CF/88**), não pode e não deve autolimitar-se, abdicando de sua função legiferante típica — qual seja, a edição de normas cogentes e vinculantes — para transmutar-se em mero órgão de aconselhamento do Executivo. Endossar tal rebaixamento institucional significaria esvaziar a soberania popular que qualifica este corpo deliberativo e subverter a própria higidez do Estado Democrático de Direito.

IV – CONCLUSÃO

A Assessoria Jurídica falhou ao tentar construir uma tese de inconstitucionalidade por vício de iniciativa (já rechaçada pelo STF).

O PLO nº 22/2026, ao instituir reserva de vagas nos concursos públicos municipais para negros, quilombolas e indígenas, legisla sobre **regras pré-vestibular (aplicáveis a candidatos)**, escapando da reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, II, "c", da CF/88, e do art. 61, § 4º, inciso II, da Lei Orgânica Municipal de Cachoeira.

Por essas razões, com toda vênica, contesto as conclusões do opinativo anterior e apresento de forma fundamentada este **PARECER FAVORÁVEL** ao prosseguimento, regular tramitação e aprovação do Projeto de Lei Ordinária nº 22/2026, atestando sua plena constitucionalidade formal e material, **seguindo em anexo a cópia integral da Decisão do STF no RE 1.126.247/RJ para subsidiar os trabalhos desta Casa Legislativa.**

É o parecer.

LUCAS MAIA DE CARVALHO

OAB/BA 39.728