

OF GP Nº 4120 /2025

Cuiabá, 30 de dezembro de 2025.

A Sua Excelência, a Senhora
Vereadora PAULA PINTO CALIL
Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá
NESTA

Senhora Presidente.

Temos a honra de encaminhar a Vossa Excelência e aos Dignos Vereadores a **Mensagem nº 158/2025** com as **razões de VETO TOTAL** à Proposta de Lei que ***DISPÕE SOBRE A VEDAÇÃO DE CONCURSOS PÚBLICOS EXCLUSIVAMENTE PARA CADASTRO DE RESERVA OU COM OFERTA SIMBÓLICA DE VAGAS, BEM COMO O CHAMAMENTO POR PROCESSOS SELETIVOS EM DETRIMENTO DE CANDIDATOS APROVADOS EM CONCURSOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ***, para a devida análise deste Parlamento municipal.

Na oportunidade apresentamos os nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

ABILIO BRUNINI
Prefeito de Cuiabá



MENSAGEM Nº 158 /2025

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE,
EXCELENTÍSSIMOS SENHORES VEREADORES,**

No exercício das prerrogativas contidas no artigo 41, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, levo ao conhecimento de Vossas Excelências as razões de **VETO TOTAL** aposto ao Projeto de Lei que ***“DISPÕE SOBRE A VEDAÇÃO DE CONCURSOS PÚBLICOS EXCLUSIVAMENTE PARA CADASTRO DE RESERVA OU COM OFERTA SIMBÓLICA DE VAGAS, BEM COMO O CHAMAMENTO POR PROCESSOS SELETIVOS EM DETRIMENTO DE CANDIDATOS APROVADOS EM CONCURSOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ”***, de autoria da Ilustríssimo Senhor Vereador Demilson Nogueira, aprovado por essa Augusta Câmara Municipal.

RAZÕES DO VETO TOTAL

A proposição legislativa foi regularmente aprovada por essa Casa Legislativa e encaminhada à apreciação do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Lei Orgânica Municipal. Todavia, após análise técnica e jurídica promovida pela Procuradoria-Geral do Município, restou evidenciado que o autógrafo padece de **vícios insanáveis de inconstitucionalidade formal e material**, que inviabilizam juridicamente a sua sanção.

O ilustre Vereador apresentou à deliberação dos seus pares o *Projeto de Lei* em comento, aprovado pelos membros dessa Casa Legislativa, sendo submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o estabelecido pela Lei Orgânica Municipal.

A proposição legislativa, embora revele intenção meritória e se apresente como norma de caráter protetivo aos candidatos e orientada à racionalidade do gasto público, produz efeitos diretos sobre o **núcleo decisório do Poder Executivo** em matéria de planejamento de pessoal, definição do momento oportuno para nomeações, dimensionamento de vagas e gestão de contingências administrativas, tais como afastamentos, substituições e necessidades transitórias.

Nesse contexto, impõe-se exame **rigoroso de sua compatibilidade com a Constituição Federal**, uma vez que **a iniciativa padece de vícios insanáveis de inconstitucionalidade material e formal**, ao **invadir a esfera de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo**, *interferindo* diretamente na **organização administrativa e na gestão de pessoal**, bem como ao **instituir restrições desproporcionais e normativamente imprecisas** ao regime constitucional do concurso público e da contratação temporária, **em afronta aos arts. 2º e 37, II e IX, da Constituição da República**.



Nesse contexto, o projeto ultrapassa o campo das normas gerais e abstratas e adentra a seara das **escolhas administrativas típicas**, próprias da função constitucional de administrar, interferindo na condução da política de recursos humanos do Município.

Diante desse quadro, a sanção do projeto implicaria a introdução, no ordenamento municipal, de norma com elevada probabilidade de invalidação judicial, potencial de desorganização da gestão de pessoal e incremento significativo de riscos jurídicos e operacionais ao Município, circunstância incompatível com o dever de controle preventivo de legalidade que incumbe ao Chefe do Poder Executivo.

À vista dessas ponderações, considera-se que **a decisão mais adequada à salvaguarda do ordenamento constitucional, da autonomia administrativa do Poder Executivo e do regular funcionamento dos serviços públicos municipais** consiste na aposição de **VETO TOTAL** ao *Projeto de Lei nº 191/2025*, como medida necessária para preservar a separação dos Poderes, a segurança jurídica e a racionalidade administrativa, sem prejuízo de que a matéria possa ser futuramente objeto de iniciativa legislativa própria do Executivo, caso entendida conveniente e oportuna, desde que em conformidade com os parâmetros constitucionais que regem o provimento de cargos e a gestão de pessoal na Administração Pública.

I – Da Necessidade de Preservação da Autonomia Administrativa e do Planejamento Governamental.

A principal questão sob análise cinge-se à constitucionalidade do *Projeto de Lei nº 191/2025*, sob dois aspectos fundamentais: **(i) vício de inconstitucionalidade formal**, consistente na **usurpação da competência privativa do Poder Executivo** para dispor, por **iniciativa legislativa reservada**, sobre matéria que se *insere no núcleo de organização e funcionamento da Administração*, notadamente no que toca ao *planejamento, dimensionamento e provimento de cargos públicos, à gestão estratégica de pessoal e à conformação dos instrumentos de recrutamento (concurso público e processos seletivos)*, com *reflexos diretos sobre a alocação de recursos, o cumprimento de metas administrativas e a observância dos limites fiscais incidentes sobre despesa com pessoal*; **(ii) vício de inconstitucionalidade material**, decorrente da **incompatibilidade de diversos comandos do projeto com o regime constitucional do art. 37 da Constituição Federal**, especialmente no que se refere ao equilíbrio entre o concurso público (art. 37, II), a contratação temporária para necessidade de excepcional interesse público (art. 37, IX) e os princípios da eficiência, segurança jurídica, proporcionalidade e separação de poderes; e **(iii) juridicidade administrativa**, entendida como a compatibilidade do conteúdo normativo com a lógica de funcionamento da Administração Pública e com os parâmetros técnicos de gestão de pessoal, planejamento governamental e controle de riscos jurídicos e operacionais.

A presunção de legalidade das proposições legislativas decorre do exercício regular da função legiferante e da atuação das Comissões Permanentes, responsáveis pela análise técnica e emissão de pareceres. **Entretanto, tal presunção não afasta o controle de juridicidade pelo**



Chefe do Poder Executivo quanto à observância dos limites constitucionais que regem o processo de formação das leis.

O que se resguarda, por meio da oposição do veto, é a **autonomia organizacional e decisória do Poder Executivo**, elemento essencial para o exercício regular da função administrativa.

Nesse contexto, o veto não se volta contra o mérito político da iniciativa, mas visa preservar a liberdade constitucional do Executivo para planejar, dimensionar e prover seus quadros de pessoal de acordo com as necessidades concretas e dinâmicas do Município, em consonância com a disponibilidade orçamentária, os limites fiscais e as contingências administrativas supervenientes.

Trata-se, portanto, de assegurar a capacidade institucional do Executivo de definir prioridades e adotar soluções administrativas adequadas ao interesse público, sem ingerências normativas que engessem a gestão, comprometam a eficiência dos serviços públicos e desestremem o planejamento governamental legitimamente estabelecido.

Desse modo, o **VETO TOTAL** se justifica não apenas pela constatação dos vícios de inconstitucionalidade formal e material identificados, mas, sobretudo, pela necessidade de preservar o equilíbrio entre os Poderes, a coerência do sistema constitucional de provimento de pessoal e a capacidade do Poder Executivo de exercer, com responsabilidade e eficiência, a gestão administrativa e o planejamento governamental, em observância aos princípios da legalidade, da separação dos poderes e do interesse público que devem nortear a atuação da Administração Pública.

II – Aspectos gerais acerca da (in)constitucionalidade formal, material e juridicidade administrativa. *Distinguishing.*

A análise para fins de sanção ou veto abrange, de forma articulada, a **constitucionalidade formal** (competência legislativa, iniciativa, separação de poderes), a **constitucionalidade material** (compatibilidade com o regime do art. 37 da CF/88, princípios da Administração, proporcionalidade e segurança jurídica) e a **juridicidade administrativa** (impactos normativos sobre a gestão de pessoal, riscos de litigiosidade e coerência com o sistema de concursos e contratações temporárias).

Nessa perspectiva, ainda que o projeto se apresente como norma protetiva de candidatos e de racionalidade do gasto público, a redação produz efeitos diretos sobre o **núcleo decisório do Executivo** em matéria de planejamento de pessoal, escolha do momento de nomeação, dimensionamento de vagas e gestão de contingências (afastamentos, substituições e necessidades transitórias), o que **impõe exame rigoroso** de compatibilidade com a **reserva de administração** e com a disciplina constitucional da temporariedade (art. 37, IX).



O princípio fundamental da Separação dos Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988 "*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*", configura-se como cláusula pétrea e é de observância matriz e obrigatória em todos os entes federativos, incluindo os Municípios, por força do princípio da simetria constitucional.

Este princípio define as esferas de atuação e as funções típicas e atípicas dos Poderes, estabelecendo limites bem definidos para que um não invada a competência institucional do outro, funcionando como um indispensável mecanismo de equilíbrio e controle recíproco.

O Projeto de Lei nº 191/2025, embora de iniciativa parlamentar, **regula a forma de provimento de cargos públicos, a definição do número de vagas, a possibilidade de criação de cadastro de reserva, e veda a utilização de processos seletivos temporários em hipóteses nas quais o Executivo, no exercício de sua prerrogativa constitucional, entenda mais adequado utilizá-los.**

Tais assuntos se inserem na **competência privativa do Chefe do Poder Executivo**, consoante o **art. 61, §1º, II, da Constituição Federal** (de aplicação obrigatória aos Municípios por força da simetria constitucional) e o **art. 66, V, da Constituição do Estado de Mato Grosso**, que estabelecem a iniciativa reservada para leis **que disponham sobre regime jurídico de servidores públicos e organização e funcionamento da administração.**

De acordo com a Constituição Federal e a Constituição do Estado de Mato Grosso, o chefe do Executivo tem competência privativa para propor leis que tratem da **organização da Administração Pública**, especialmente quando impliquem aumento das despesas orçamentárias.

O **Projeto de Lei nº 191/2025**, ao impor condições e vedações à Administração Pública Municipal sobre a forma de realização de concursos e a utilização de processos seletivos, bem como a definição de quantidade de vagas, ingressa diretamente na esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

As normas que regulam a abertura de concursos públicos, a quantidade de vagas a serem ofertadas, a possibilidade de formação de cadastro de reserva e as regras para o chamamento de aprovados, inclusive em relação à substituição por processos seletivos, integram o regime jurídico dos servidores públicos e a organização administrativa do ente.

Tais temas dizem respeito à gestão de pessoal e à discricionariedade do Executivo em planejar e prover seus quadros, conforme as necessidades e as possibilidades orçamentárias.

Ainda que a CCJR, no **Parecer nº 391/2025**, tenha tentado desvincular a matéria da reserva de iniciativa, *argumentando que o projeto não alteraria a estrutura ou atribuição*



de órgãos nem o regime jurídico dos servidores, como o devido respeito e salvo melhor juízo, tal interpretação é equivocada.

A análise dos precedentes mencionados no referido parecer evidencia que **ADI 2.177/SC e AI 682.317 AgR/RJ não** constituem parâmetros decisórios automaticamente aplicáveis ao caso do *Projeto de Lei nº 191/2025*, porque **tratam de objetos normativos substancialmente distintos, com grau de interferência administrativa incomparável.**

Em termos técnicos, há *distinguishing* relevante tanto no conteúdo regulado quanto no efeito jurídico-administrativo produzido por cada diploma, nos termos a seguir apresentados.

II.1 *Distinguishing* em relação à ADI 2.177/SC, ADI 2672/ES e ARE 866435 RJ.

A **ADI 2.177/SC** julgou constitucional lei estadual que **isentava taxa de inscrição** em concursos para candidatos de baixa renda. O ponto central do acórdão foi reconhecer: (i) **iniciativa não reservada**; e (ii) **compatibilidade material com isonomia**, por se tratar de medida de facilitação do acesso ao concurso. No voto, enfatizou-se que “**processos de seleção (...) constituiriam atividade distinta da de provimento dos cargos**”, razão pela qual não se inseririam na iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61, §1º, II, “c”, CF).

O *distinguishing* é direto: a isenção de taxa atua **a montante**, como “condição para se chegar à investidura”, isto é, etapa anterior à formação do vínculo, voltada à **igualdade de acesso** e à remoção de obstáculo econômico.

Já o **PL nº 191/2025 não se limita** a facilitar o acesso ou a disciplinar requisito de inscrição; ele **modela a própria política administrativa de provimento**, ao proibir uma modalidade de edital (cadastro de reserva exclusivo) e impor a existência de “quantitativo mínimo” de vagas efetivas (art. 1º e 2º), além de restringir a atuação administrativa em processos seletivos durante a vigência do concurso (art. 4º).

Em suma, enquanto a **ADI 2.177/SC** trata de **regra acessória de participação e de ação afirmativa/isonomia material** (isenção de pagamento), o **PL nº 191/2025 avança para um terreno de gestão administrativa de pessoal**, porque **condiciona estruturalmente** a estratégia municipal de provimento (quando e se fará concurso, com que desenho e com quais alternativas de suprimento transitório).

Por isso, entende-se que o precedente não se aplica ao caso. Pelas mesmas razões, **também não se aplica** o entendimento firmado na **ADI 2672/ES e ARE 866435 RJ**, observando que este último caso trata de procedimento interno do concurso, *relacionada à correção de provas e divulgação de gabaritos em sede de concurso público*.

II.2 *Distinguishing* em relação ao AI 682.317 AgR/RJ.



O AI 682.317 AgR/RJ analisou lei municipal que **tornava obrigatória a disponibilidade de editais e instruções de concursos em braile**, tendo o STF assentado a **inexistência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa porque não haveria interferência nos “critérios objetivos para admissão e provimento de cargos públicos”**.

O relator ressaltou que a jurisprudência admite iniciativa parlamentar ao tratar de “aspectos de concursos públicos” **desde que** não interfira diretamente no efetivo provimento.

Trata-se, portanto, de paradigma de constitucionalidade de leis **instrumentais e inclusivas**, destinadas a assegurar acessibilidade, sem alterar o núcleo decisório de provimento.

Aqui, o *distinguishing* é ainda **mais evidente**. A lei do Rio de Janeiro cuidava de **forma de disponibilização de informações** (acessibilidade do edital), providência compatível com a publicidade e com a inclusão, sem impor ao Executivo qualquer obrigação de **criar vagas, definir quantitativos mínimos, vedar modelos de edital ou restringir opções de contratação transitória**.

Ao contrário, o **PL nº 191/2025**: (i) proíbe concursos exclusivamente para cadastro de reserva (art. 1º); (ii) obriga quantitativo mínimo de vagas efetivas (art. 2º); e (iii) veda chamamento por processos seletivos “em detrimento” de aprovados (art. 4º).

Esses comandos incidem diretamente sobre a **política de provimento** e sobre a **gestão de alternativas de contratação**, o que extrapola o tipo de “aspecto do concurso” aceito no AI 682.317, precisamente porque **a interferência aqui é finalística e estruturante**, e não meramente procedimental/informacional.

Logo, o **precedente não se aplica** por identidade de razão (*ratio decidendi*): ali, a ausência de ingerência sobre critérios objetivos e provimento sustentou a constitucionalidade; aqui, o núcleo do **PL nº 191/2025** interfere no “como” e no “quanto” do provimento e limita caminhos administrativos (v.g., concursos só Cadastro de Reserva e processos seletivos durante a validade), afastando o pressuposto fático-jurídico que deu suporte ao acórdão.

III – Aspectos *específicos* acerca da (in)constitucionalidade formal, material e juridicidade administrativa

Com base nesses *distinguishing*, sustenta-se que **não é juridicamente correto invocar ADI 2.177/SC e AI 682.317 AgR/RJ como “precedentes de validação” do Projeto de Lei nº 191/2025**, porque ambos supõem leis parlamentares que (a) se mantêm no plano de condições de acesso ou de instrumentos de inclusão/publicidade, e (b) **não reorganizam a margem de conformação administrativa do Executivo em matéria de provimento/gestão de pessoal**.



No **PL nº 191/2025**, contudo, a imposição de “quantitativo mínimo de vagas efetivas” e a vedação de determinados desenhos de edital e de chamamentos por processos seletivos em concurso vigente **produzem restrições que se aproximam do campo do art. 61, §1º, II, “c”, CF (por simetria)**, isto é, do domínio normativo ligado a **provimento e gestão de pessoal**, sendo esse o ponto de fricção constitucional do caso.

Assim, diversamente dos precedentes citados, o **Projeto de Lei nº 191/2025 não se mantém no plano de regras instrumentais, procedimentais ou inclusivas relativas ao concurso público**, mas avança para o campo das **decisões estruturantes da Administração**, ao impor comandos normativos que afetam o “quando”, o “quanto” e o “como” do provimento de cargos, bem como a utilização de mecanismos excepcionais de contratação previstos no art. 37, IX, da Constituição Federal

Essa circunstância atrai a incidência da **reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo**, por simetria ao art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal, aplicável aos entes subnacionais, caracterizando vício formal insanável.

Assim, os **arts. 1º e 2º** instituem **núcleo normativo restritivo: proíbem** concursos cujo objetivo seja *exclusivamente* cadastro de reserva e determinam que os editais “deverão” prever, obrigatoriamente, “quantitativo mínimo de vagas efetivas a serem preenchidas”, vedando-se editais exclusivamente para cadastro de reserva ou “oferta simbólica de vagas”.

Embora a motivação político-legislativa invoque transparência, eficiência e proteção da confiança, a técnica normativa eleita suscita óbices jurídicos relevantes.

O **primeiro** óbice reside na **interferência normativa direta** sobre o espaço de conformação administrativa do Executivo quanto ao **planejamento de pessoal**, à **gestão de riscos** (vacâncias por aposentadoria, exoneração, redistribuições internas, restrições orçamentárias supervenientes), e à **estratégia de reposição por meio de concurso público**, que, por sua própria natureza, é instrumento de recrutamento que deve ser compatibilizado administrativamente e a partir da avaliação de oportunidades de provimento ao longo da validade do certame.

Ao impor, como condição de validade do edital, um “quantitativo mínimo” de vagas, o projeto transforma em dever legal, rígido e uniforme, uma decisão que normalmente demanda avaliação técnica setorial (necessidades, impacto, cronograma, disponibilidade orçamentária e limites com pessoal). Essa transposição do plano gerencial para o plano legislativo, sem critérios objetivos (por exemplo, metodologia de dimensionamento, parâmetros de “mínimo”, requisitos de motivação, hipóteses excepcionais), tende a caracterizar **ingerência legislativa indevida** sobre a função típica de administração.

O **segundo** óbice é de **compatibilidade com a jurisprudência** dominante sobre concursos de cadastro de reserva. A jurisprudência indicada na própria consulta (largamente reproduzida nos tribunais) afirma que, como regra, a aprovação em certame destinado à formação de cadastro de reserva gera **mera expectativa de direito**, sendo o **direito subjetivo**



à nomeação *excepcional e condicionado a hipóteses* como **preterição e contratação irregular para funções do cargo, ou aprovação dentro do número de vagas** (Tema 161/STF; Tema 784/STF).

Nessa linha, o próprio STF, ao fixar tese no **Tema 161**, assentou o dever de nomear como decorrência da **prévia previsão de vagas no edital**, e, correlatamente, delimitou o alcance da proteção da confiança às regras do edital, sem converter todo concurso em obrigação universal e imediata de provimento para além das vagas ofertadas.

Portanto, ao vedar, *em bloco*, a modalidade de certame exclusivamente para cadastro de reserva, **o projeto de lei confronta, no mínimo, a racionalidade jurídico-administrativa construída pelos precedentes: o cadastro de reserva não é, por si, ilícito; ilícita é a preterição arbitrária, a burla à ordem classificatória, ou a contratação irregular para suprir necessidade permanente, quando demonstradas as hipóteses jurisprudenciais específicas**. Ademais, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da CF. (...) Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, II e IX, da CF. Descumprimento dos requisitos constitucionais. (...) Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na CF e devem ser interpretadas restritivamente. O conteúdo jurídico do art. 37, IX, da CF pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a CF. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, entre eles os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. (RE 658.026, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-4-2014, P, DJE de 31-10-2014, Tema 612, com mérito julgado.)

Entende-se que transformar essa discussão casuística e probatória em proibição legal genérica, mas sem distinguir cargos, cenários e justificativas, eleva o risco de invalidade por desproporcionalidade e por violação ao devido equilíbrio entre discricionariedade administrativa e controle jurídico.



O **terceiro** óbice decorre da expressão “**oferta simbólica de vagas**”, conceito indeterminado e de alto potencial contencioso.

A norma **não define critério objetivo** para identificar o que seria “simbólico” (1 vaga? 2 vagas? percentual do quadro? relação com vacâncias históricas?), o que **compromete a segurança jurídica**, amplia margens interpretativas e tende a deslocar para o Judiciário, e para órgãos de controle, a definição do que seria “simbólico”, com efeitos de instabilidade regulatória.

O **art. 3º** enuncia que, durante a validade do concurso, a Administração “poderá” nomear candidatos para preencher vagas surgidas, respeitada a ordem e a necessidade do serviço.

O dispositivo, em si, é compatível com a lógica constitucional e jurisprudencial, porém é **redundante** e pouco inovador: a ordem classificatória e a necessidade administrativa já são parâmetros iminentes ao art. 37, *caput* e II da CF/88, e ao regime do concurso. Ainda assim, sua presença não compensa, nem “cura”, os vícios potenciais dos arts. 1º, 2º e 4º, que concentram o risco jurídico.

O **art. 4º** veda o chamamento por processos seletivos para ocupação de cargos públicos “em detrimento” de candidatos aprovados em concursos com validade vigente.

A vedação imposta pelo **art. 4º** do projeto, que proíbe o chamamento de candidatos por meio de processos seletivos para ocupação de cargos públicos em detrimento de candidatos aprovados em concursos públicos com validade vigente, embora motivada pela proteção dos direitos dos aprovados, **viola a autonomia e a discricionariedade da Administração** em gerir suas necessidades de pessoal, bem como desconsidera a própria natureza jurídica e a finalidade dos processos seletivos.

Outro problema verificado é a formulação **ampla e abstrata** do “detrimento”. A norma não condiciona a vedação às hipóteses já reconhecidas pela jurisprudência (como contratação irregular para burlar concurso, preterição arbitrária, terceirização indevida para atribuições permanentes do cargo com concurso válido e candidato preterido).

Ao contrário, pode ser interpretada como uma proibição geral de contratações temporárias/seleções simplificadas sempre que houver concurso válido, mesmo quando: (i) inexistir vaga prevista; (ii) o concurso tenha sido para cadastro de reserva; (iii) a contratação temporária se destine a suprir licenças, afastamentos, férias, readaptações e situações transitórias; (iv) a necessidade seja emergencial ou excepcional, nos exatos termos do art. 37, IX, da CF/88; ou (v) as funções temporárias não correspondam estritamente ao cargo efetivo disputado no concurso.

Impedir a contratação temporária via processo seletivo nas circunstâncias adotadas no Projeto de Lei pode levar à paralisação de atividades essenciais ou à sobrecarga de pessoal existente, comprometendo o princípio da eficiência.



A Administração deve ter a prerrogativa de analisar cada situação e determinar a melhor forma de provimento, seja por concurso (para cargos permanentes) ou por processo seletivo (para necessidades temporárias), sempre observando o interesse público.

A proibição *indiscriminada* proposta pelo projeto de lei configura um desvio da finalidade dos concursos públicos e dos processos seletivos, tratando-os como instrumentos concorrentes de forma absoluta, quando a Constituição os prevê para situações complementares e distintas. A preocupação legítima com a nomeação dos aprovados em concursos não pode se traduzir em um engessamento da gestão de pessoal que prejudique a continuidade e a qualidade dos serviços públicos.

Além disso, a jurisprudência assinala que a mera contratação temporária **não gera automaticamente** direito à nomeação de candidato aprovado fora das vagas, exigindo demonstração qualificada de preterição arbitrária e imotivada (Tema 784/STF) e/ou contratação irregular apta a revelar burla ao concurso.

Assim, uma lei municipal que, por via geral, presume o caráter ilegítimo do temporário “em detrimento” de aprovados, sem tipificar as hipóteses e sem exigir demonstração, pode ser compreendida como: (a) restrição desproporcional à gestão de contingências; (b) fator de colidência com o art. 37, IX (temporariedade constitucionalmente admitida); (c) fonte de aumento exponencial de judicialização, pois cada contratação temporária passaria a ser questionada como “detrimento”, ainda que plenamente legítima.

Em síntese, o art. 4º, tal como redigido, tende a se converter em um **mecanismo de bloqueio** da administração cotidiana de pessoal, retirando do Executivo a capacidade de resposta a necessidades transitórias constitucionalmente autorizadas e deslocando ao contencioso a apreciação de urgências administrativas.

Portanto, a lei, tal como redigida, cria um *standard* jurídico aberto e sancionatório (art. 6º) sem densidade mínima.

A definição sobre a natureza dos concursos (se para vagas imediatas ou cadastro de reserva) não se trata de mero "aspecto instrumental" ou "momento anterior" que possam ser livremente legislados pelo Poder Legislativo. Pelo contrário, são decisões de gestão que afetam diretamente o planejamento, o provimento e a organização do serviço público, configurando, sim, matéria de regime jurídico de servidores e de organização administrativa.

Embora as Comissões da Câmara Municipal tenham aprovado o projeto, o ordenamento jurídico vigente aponta para a **inconstitucionalidade** de leis de iniciativa parlamentar que tratam de organização administrativa e regime jurídico de servidores públicos.

A matéria em discussão no *Projeto de Lei nº 191/2025*, ao detalhar as condições para a realização de concursos e processos seletivos, invade a esfera de competência do Poder



Executivo para gerir seus próprios quadros, definir suas necessidades e planejar o provimento de cargos.

A vedação de concursos para cadastro de reserva exclusivo ou com oferta simbólica, bem como a restrição ao chamamento por processos seletivos, são medidas que, embora possam parecer benéficas sob uma ótica de moralidade e eficiência (como argumentado na justificativa do projeto), na realidade, engessam a gestão pública e retiram do Executivo a flexibilidade necessária para adequar sua força de trabalho às suas reais e dinâmicas necessidades, sempre dentro das balizas orçamentárias e dos princípios constitucionais.

Trata-se, inequivocamente, de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Assim, **resta evidente que o Projeto de Lei nº 191/2025 padece de inconstitucionalidade insanável**, por violar frontalmente o princípio da separação dos poderes e o regime de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Ao impor obrigação administrativa específica, interferindo diretamente na estrutura e no funcionamento de serviço público municipal, a propositura extrapola o limite da função normativa do Legislativo e adentra a esfera típica da função executiva, configurando vício de iniciativa.

Por consequência, a matéria não pode ser convalidada por vontade política ou conveniência administrativa, **impondo-se o VETO TOTAL por inconstitucionalidade formal**, como medida de observância do pacto federativo e de preservação do equilíbrio institucional entre os Poderes.

IV – Análise da Lei Federal n.º 14.965/2024 ainda não vigente

Embora o tema “normas gerais de concursos” tenha sido objeto da Lei Federal n.º 14.965/2024, sua **cláusula de vigência** dispõe que a lei **somente entra em vigor em 1º de janeiro do quarto ano após a publicação oficial**, admitindo-se antecipação pelo ato que autorizar a abertura de cada concurso.

Dessa disciplina decorrem **duas consequências jurídicas** relevantes para o caso concreto: **primeiro**, a Lei 14.965/2024 **não se confunde** com o ato administrativo de autorização de concurso; este ato pode antecipar a aplicação, mas não converte a lei neste ato administrativo e nem substitui o requisito temporal de vigência para efeitos *erga omnes*.

Segundo, enquanto não vigente (como regra geral), a Lei 14.965/2024 **não pode ser invocada como parâmetro obrigatório** para impor, no plano municipal, deveres gerais típicos de “norma nacional” a todos os concursos, sobretudo quando a própria lei contempla arquitetura de aplicação condicionada (vigência diferida e antecipação por ato específico).



Ainda assim, mesmo que se admitisse sua incidência antecipada por ato específico (e considerando que este ato possa ser um ato normativo e não administrativo), a própria lei federal enfatiza a centralidade de o edital indicar denominação e quantidade de cargos/empregos a serem providos (art. 7º, I), o que é compatível com editais que, de modo expresso, delimitem a finalidade do certame e esclareçam a formação de cadastro de reserva, sem criar direito automático à nomeação fora de vagas, como reconhece reiteradamente a jurisprudência.

Ademais, a referida lei prevê em seu art. 7º, inciso I, que o edital deve conter "*a denominação e a quantidade dos cargos ou empregos públicos a serem providos*". Contudo, essa previsão não se traduz em uma vedação a concursos para cadastro de reserva.

A "quantidade" pode, de fato, ser "zero" inicialmente para vagas imediatas, com a intenção de formar um cadastro para provimento futuro, desde que essa estratégia esteja alinhada com os princípios constitucionais da administração pública e a realidade do ente federativo. A própria matemática reconhece o conceito de "quantidade zero", que no contexto de vagas pode significar que, naquele momento, não há cargos a serem providos imediatamente, mas há a projeção de futuras necessidades.

Além disso, ao cercear a discricionariedade administrativa na definição da estratégia de provimento de cargos e na gestão de necessidades temporárias, viola os princípios constitucionais da eficiência, razoabilidade e o próprio Art. 37, *caput* e inciso IX, da Constituição Federal, caracterizando inconstitucionalidade material.

Essas premissas, portanto, não sustentam e tampouco autorizam que o Município edite regra proibitiva absoluta de concursos exclusivamente para cadastro de reserva, menos ainda com redação aberta e sancionatória.

V – Inconstitucionalidade Material: Afronta a Princípios Constitucionais e à Discricionariedade Administrativa

Para além do vício formal já demonstrado e dos aspectos gerais e específicos já analisados, o *Projeto de Lei nº 191/2025* revela-se **materialmente incompatível** com a Constituição Federal ao instituir um regime jurídico normativo que, sob pretexto de reforçar transparência e moralidade, termina por **desorganizar a arquitetura constitucional do provimento de pessoal**, restringindo de forma desproporcional e imprecisa instrumentos legítimos de gestão administrativa e criando padrões abertos suscetíveis de litigiosidade e responsabilização.

A **inconstitucionalidade material** decorre, sobretudo, da tensão instaurada entre os comandos dos arts. 1º, 2º, 4º e 6º do projeto e o conteúdo jurídico dos **arts. 37, II e IX, e 2º da Constituição Federal**, em leitura sistemática com os **princípios do art. 37, caput**, notadamente a **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade**, bem como com a conformação



jurisprudencial consolidada quanto à distinção entre **direito subjetivo à nomeação e expectativa de direito**.

Sob o **ângulo material**, é imprescindível partir do ponto estruturante: o art. 37, II, da Constituição Federal estabelece o concurso público como regra para investidura em cargos e empregos públicos, enquanto o art. 37, IX, admite contratação temporária apenas para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, em hipóteses estritas.

Essa dualidade constitucional não autoriza que lei ordinária municipal trate concurso e processo seletivo como instrumentos concorrentes em sentido absoluto, nem que suponha, por via de presunção legislativa, que a Administração atua com desvio sempre que realiza contratações temporárias durante a validade de concurso, sobretudo quando inexistirem vagas previstas ou quando o certame tenha sido lançado para formação de cadastro de reserva.

A Constituição, ao contrário, pressupõe que a Administração deve harmonizar esses regimes conforme a natureza das necessidades públicas: permanentes, para provimento efetivo por concurso; transitórias e excepcionais, para contratos temporários, desde que preenchidos os requisitos constitucionais.

Nesse contexto, o art. 1º do projeto, ao vedar concursos com objetivo exclusivo de formação de cadastro de reserva, e o art. 2º, ao impor a obrigação de um “quantitativo mínimo de vagas efetivas”, produzem efeito materialmente incompatível com a racionalidade do art. 37, II, por duas ordens de motivos.

De um lado, tais comandos convertem em ilícita uma técnica de gestão de recrutamento reconhecida como válida no direito administrativo brasileiro, desde que transparente e sem fraude: a formação de cadastro de reserva, que, por sua própria natureza, busca organizar a Administração para suprir vacâncias futuras e contingências previsíveis dentro do prazo de validade do certame, sem, com isso, criar automaticamente dever de nomeação.

De outro lado, ao exigir “quantitativo mínimo” sem definir critérios objetivos para determinar esse mínimo e sem prever metodologia de dimensionamento, o projeto cria obrigação legal indeterminada, capaz de gerar insegurança jurídica e arbitrariedade interpretativa, deslocando para o Judiciário e para órgãos de controle a tarefa de definir, *ex post*, o que seria “mínimo” e quando o edital teria cumprido a exigência.

Além disso, sabe-se que próprio Supremo, ao admitir a possibilidade de controle judicial em situações excepcionais, condiciona a transformação de expectativa em direito subjetivo a circunstâncias demonstradas, como preterição e comportamento administrativo inequívoco que revele necessidade de nomeação (Tema 784 – RE 837.311). O projeto, contudo, opera na direção oposta: pretende solucionar, por via abstrata e generalizante,



controvérsias que a Constituição e a jurisprudência tratam como casuísticas, dependentes de prova e de análise concreta de necessidade, vacância, ordem de classificação e eventual burla.

O **art. 4º**, por sua vez, contém uma das tensões materiais mais sensíveis, ao vedar chamamento por processos seletivos para ocupação de cargos públicos “em detrimento” de candidatos aprovados em concursos com validade vigente. A impropriedade constitucional decorre do fato de que o texto legal não diferencia hipóteses de contratação temporária legítima, autorizada pelo art. 37, IX, de situações efetivamente ilícitas de burla ao concurso.

Ao empregar a expressão “em detrimento” sem tipificação mínima, o dispositivo permite interpretação extensiva segundo a qual qualquer seleção simplificada durante a validade de concurso seria ilícita, ainda que destinada a suprir afastamentos, licenças, férias, substituições ou demandas transitórias, hipóteses que compõem a realidade normal de funcionamento de serviços públicos essenciais.

Essa leitura, além de potencialmente inviabilizar a continuidade de políticas públicas, também inverte o conteúdo jurídico dos arts. 37, II e IX: a contratação temporária constitucionalmente válida deixaria de ser instrumento excepcional legítimo e passaria a ser tratada como irregularidade presumida, quando, em verdade, a irregularidade depende de demonstração de que o contrato temporário está sendo utilizado para suprir necessidade permanente de forma reiterada e sem excepcionalidade, ou para preterir aprovados em hipóteses juridicamente qualificadas.

A esse respeito, impende recordar que o **Supremo Tribunal Federal já delimitou**, em sede de repercussão geral, os requisitos de validade da contratação temporária, ressaltando que as exceções ao concurso devem ser interpretadas restritivamente e que é vedada a contratação temporária para serviços ordinários permanentes, submetidos às contingências normais da Administração (Tema 612 – RE 658.026).

Essa diretriz, porém, ***não autoriza o raciocínio inverso*** de que toda contratação temporária durante concurso vigente seja, por si, inválida, tampouco legítima que a lei municipal crie um impedimento geral por fórmula aberta (“detrimento”), sem condicioná-la aos elementos constitucionais (prazo predeterminado, necessidade temporária, interesse excepcional, indispensabilidade) e sem compatibilizá-la com a dinâmica administrativa concreta.

Em síntese, a inconstitucionalidade material do **Projeto de Lei nº 191/2025** manifesta-se porque (a) transforma em proibidas técnicas legítimas de gestão de recrutamento (cadastro de reserva), sem demonstrar necessidade constitucional dessa proibição; (b) cria obrigações indeterminadas (“quantitativo mínimo” e “oferta simbólica”) que comprometem segurança jurídica e racionalidade administrativa; (c) institui restrição ampla a processos seletivos sem compatibilização adequada com o art. 37, IX, e sem delimitação das hipóteses de burla e preterição; e (d) associa tais comandos a um regime de responsabilização genérica, agravando o *déficit* de previsibilidade e a possibilidade de litigiosidade.



Por conseguinte, ainda que se superasse o vício formal de iniciativa, o conteúdo normativo do autógrafo permanece materialmente incompatível com o regime constitucional do provimento de pessoal e com os princípios que regem a Administração Pública, o que reforça a conclusão pela inviabilidade jurídica de sanção.

Assim, impõe-se o **VETO INTEGRAL da proposição** pelo Chefe do Poder Executivo, sob pena de violação ao pacto federativo, à repartição de competências e aos postulados da racionalidade e da eficiência administrativa que orientam a atuação da Administração Pública.

VI – Conclusão

Sendo assim, na esteira das razões delineadas, dos imperativos constitucionais que regem a separação dos Poderes e a iniciativa privativa em matéria de organização e gestão administrativa, **manifesto pelo VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 191/2025.**

Restou demonstrado que a proposição, embora motivado por propósitos meritórios, **apresenta vícios de inconstitucionalidade de natureza formal e material insuperáveis**, o que impõe a necessidade de **aposição de VETO TOTAL** por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Verifica-se, primariamente, a ocorrência de ***vício de inconstitucionalidade formal*** por usurpação da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, na medida em que a proposição, embora de autoria parlamentar, não se limita a estabelecer providências instrumentais de publicidade, acessibilidade ou transparência do certame, mas interfere diretamente no núcleo de conformação administrativa relativo ao provimento e à gestão de pessoal.

Ao vedar concursos destinados exclusivamente à formação de cadastro de reserva, ao impor a obrigatoriedade de quantitativo mínimo de vagas efetivas e ao restringir, de maneira ampla, o uso de processos seletivos durante a vigência de concurso público, **a norma reconfigura escolhas tipicamente administrativas, associadas ao planejamento de pessoal, à gestão de vacâncias e contingências, ao dimensionamento de necessidades e à compatibilização com restrições orçamentárias e fiscais.**

Em tal perspectiva, **a iniciativa parlamentar extrapola os limites do poder normativo do Legislativo em matéria de concursos, invadindo campo reservado à direção superior da Administração, em violação ao princípio da separação dos Poderes e à simetria constitucional aplicável ao Município.**

Ainda que se admitisse, em tese, a possibilidade de disciplina legislativa municipal sobre aspectos de concursos públicos por iniciativa parlamentar, a análise dos precedentes indicados como fundamento de constitucionalidade pela CCJR evidencia a



ausência de identidade de razões decisórias, circunstância que reforça a conclusão pela invalidade formal.

As decisões paradigmáticas invocadas nos precedentes citados pela CCJR dizem respeito a medidas instrumentais de acesso e inclusão, como isenção de taxa e disponibilização de edital em formato acessível, sem ingerência no provimento ou na organização administrativa, ao passo que o **Projeto de Lei nº 191/2025 contém comandos estruturantes que alteram a margem de atuação do Executivo na gestão de pessoal e na forma de suprimento das necessidades administrativas.**

Por essa razão, **não** se verifica aderência entre a *ratio decidendi* daqueles julgados mencionados pela CCJR e o conteúdo normativo ora examinado, **de modo que a tentativa de os utilizar como sustentação automática da iniciativa parlamentar se mostra juridicamente inadequada.**

Em caráter complementar e autônomo, constata-se, também, **inconstitucionalidade material**, uma vez que a proposição adota conceitos indeterminados e proibições genéricas que comprometem a segurança jurídica e restringem de forma desproporcional instrumentos legítimos de gestão.

A vedação ao cadastro de reserva e a exigência de “quantitativo mínimo” sem critério objetivo desorganizam a lógica de planejamento do provimento, enquanto a expressão “oferta simbólica de vagas” carece de densidade normativa mínima. Somado a isso, a vedação de processos seletivos “em detrimento” de aprovados, sem delimitar hipóteses de burla ou preterição arbitrária, pode inviabilizar contratações temporárias constitucionalmente admitidas pelo art. 37, IX, inclusive para suprir necessidades transitórias, afetando a continuidade do serviço público e a eficiência.

O texto aprovado promove restrições desproporcionais e normativamente imprecisas a instrumentos legítimos de gestão administrativa, produzindo desequilíbrio entre o concurso público e a contratação temporária prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal.

A vedação genérica ao cadastro de reserva e a imposição de “quantitativo mínimo de vagas” sem critério objetivo introduzem obrigação indeterminada e de difícil controle jurídico prévio, comprometendo a segurança jurídica e abrindo espaço a interpretações contraditórias, com incremento previsível de litigiosidade e de instabilidade na condução de políticas públicas de recursos humanos. A expressão “oferta simbólica de vagas”, por sua vez, carece de densidade normativa mínima, o que agrava a insegurança quanto ao alcance e à aplicação da norma, especialmente diante da previsão de responsabilização administrativa e civil.

No mesmo sentido, a regra que veda chamamento por processos seletivos em “detrimento” de candidatos aprovados em concurso vigente, por sua amplitude e indeterminação, tende a ser interpretada como impedimento geral a contratações temporárias mesmo quando presentes os requisitos constitucionais de excepcionalidade e necessidade transitória, invertendo a lógica constitucional que admite, de forma restrita, a contratação



temporária como instrumento legítimo para assegurar continuidade do serviço público em situações específicas.

Também não se identifica suporte normativo suficiente na Lei Federal nº 14.965/2024 para legitimar a proibição ampla pretendida pelo projeto, uma vez que, conforme sua cláusula de vigência, o diploma federal não se encontra em vigor como regra geral, e a possibilidade de antecipação por ato de autorização de concurso não equivale, juridicamente, à entrada em vigor erga omnes da lei.

Além disso, mesmo em cenário hipotético de aplicação antecipada por ato específico, é defensável que edital expressamente destinado a cadastro de reserva atenda aos requisitos normativos relativos à indicação de cargos e quantitativos, sem que disso resulte, por si só, dever automático de nomeação, mantendo-se a distinção estruturante entre expectativa de direito e direito subjetivo conforme a jurisprudência consolidada.

À vista desse conjunto, **conclui-se que a proposição legislativa incorre simultaneamente em vício de iniciativa e em inadequações materiais relevantes, sendo inviável sua convalidação por conveniência administrativa ou por presunção de legitimidade do processo legislativo.** A sanção do autógrafo, nessas condições, tenderia a produzir norma com elevada probabilidade de invalidação judicial, com efeito desorganizador sobre a gestão de pessoal e com incremento de riscos jurídicos e operacionais ao Município, circunstância incompatível com o dever de controle preventivo de legalidade que orienta a atuação do Chefe do Poder Executivo.

Destarte, são estes os argumentos que me levam a submeter à deliberação dessa Edilidade o presente **VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 191/2025**, confiando em que essa Augusta Câmara Municipal reconhecerá a necessidade de sua manutenção, em respeito à ordem constitucional, à autonomia administrativa do Poder Executivo e ao interesse público que deve nortear a atuação de todos os Poderes constituídos.

Palácio Alencastro, em Cuiabá-MT, 30 de dezembro de 2025.

ABILIO BRUNINI
Prefeito de Cuiabá

