

**EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E ATUAÇÃO JUDICIAL DE PROCURADORES COMISSIONADOS: LIMITES E POSSIBILIDADES À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA AUTONOMIA MUNICIPAL NO CONTEXTO DO ESTADO DO TOCANTINS**

**ADMINISTRATIVE EFFICIENCY AND JUDICIAL PERFORMANCE OF COMMISSIONED ATTORNEYS: LIMITS AND POSSIBILITIES IN LIGHT OF THE FEDERAL CONSTITUTION AND MUNICIPAL AUTONOMY IN THE CONTEXT OF THE STATE OF TOCANTINS**

**EFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y ACTUACIÓN JUDICIAL DE LOS ABOGADOS COMISIONADOS: LÍMITES Y POSIBILIDADES A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DEL ESTADO DE TOCANTINS**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n9-003>

**Data de submissão:** 01/08/2025

**Data de publicação:** 01/09/2025

**Alexandre Orion Reginato**

Pós-doutor

Instituição: Universidade do Vale do Itajaí

E-mail: alexandreorion@alumni.usp.br

**Diego Avelino Milhomens Nogueira**

Pós-graduado em Advocacia Pública Municipal

Instituição: Faculdade UNINA

E-mail: diegoavelinosm@gmail.com

**Izabela Cristina Pereira Amorim Mendes**

Pós-graduada em Advocacia Pública Municipal e em Direito Administrativo

Instituição: Faculdade UNINA, Faculdade Metropolitana do Vale do Aço (FAMEV)

## **RESUMO**

O presente artigo analisa a possibilidade de procuradores comissionados atuarem judicialmente em defesa do ente público, tema que suscita controvérsias diante da interpretação restritiva do art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal e da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1010 da Repercussão Geral. Parte-se do problema: a vedação absoluta à prática de atos processuais por procuradores comissionados compromete a eficiência administrativa e a autonomia municipal? O estudo tem por objetivo demonstrar que, desde que observados os limites constitucionais e legais, é legítima e necessária a atuação desses agentes para assegurar a governança pública. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, com análise normativa, doutrinária e jurisprudencial. Realiza-se, ainda, estudo comparativo das legislações de Gurupi, Palmas e Araguaína, evidenciando diferentes modelos de organização das procuradorias municipais. Os resultados indicam que legislações que descrevem atribuições com clareza e respeitam a proporcionalidade entre cargos efetivos e comissionados são compatíveis com a Constituição, ao passo que normas omissas ou genéricas ensejam judicialização e ineficiência. Conclui-se que a interpretação rígida do Tema 1010 deve ser mitigada em favor dos princípios da eficiência administrativa (art. 37, caput) e da autonomia

municipal (arts. 18 e 30, CF), permitindo que procuradores comissionados pratiquem atos técnicos complementares às funções de assessoramento e chefia, sem usurpar as atribuições da carreira efetiva.

**Palavras-chave:** Eficiência Administrativa. Procuradoria Municipal. Cargos Comissionados. Autonomia Municipal. Atuação Judicial.

## ABSTRACT

This article analyzes the possibility of commissioned prosecutors acting judicially in defense of public entities, a topic that raises controversy due to the restrictive interpretation of Article 37, items II and V, of the Federal Constitution and the thesis established by the Supreme Federal Court in Theme 1010 of General Repercussion. The starting point is the following: does the absolute prohibition on commissioned prosecutors' performance of procedural acts compromise administrative efficiency and municipal autonomy? The study aims to demonstrate that, as long as constitutional and legal limits are observed, the action of these agents is legitimate and necessary to ensure public governance. Methodologically, a qualitative approach is adopted, with normative, doctrinal, and jurisprudential analysis. A comparative study of the legislation of Gurupi, Palmas, and Araguaína is also conducted, highlighting different organizational models of municipal prosecutors' offices. The results indicate that legislation that clearly describes responsibilities and respects proportionality between tenured and appointed positions is compatible with the Constitution, while omitted or generic rules lead to judicialization and inefficiency. The conclusion is that the rigid interpretation of Theme 1010 should be mitigated in favor of the principles of administrative efficiency (Art. 37, caput) and municipal autonomy (Arts. 18 and 30, Federal Constitution), allowing appointed prosecutors to perform technical tasks complementary to advisory and leadership roles, without usurping the responsibilities of tenured positions.

**Keywords:** Administrative Efficiency. Municipal Attorney's Office. Commissioned Positions. Municipal Autonomy. Judicial Action.

## RESUMEN

Este artículo analiza la posibilidad de que los fiscales comisionados actúen judicialmente en defensa de entidades públicas, un tema controvertido debido a la interpretación restrictiva del Artículo 37, incisos II y V, de la Constitución Federal y a la tesis establecida por el Supremo Tribunal Federal en el Tema 1010 de Repercusión General. Parte de la pregunta: ¿la prohibición absoluta de que los fiscales comisionados realicen actos procesales compromete la eficiencia administrativa y la autonomía municipal? El estudio busca demostrar que, siempre que se respeten los límites constitucionales y legales, las acciones de estos agentes son legítimas y necesarias para garantizar la gobernanza pública. Metodológicamente, se adopta un enfoque cualitativo, con análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial. También se realiza un estudio comparativo de la legislación de Gurupi, Palmas y Araguaína, destacando los diferentes modelos organizativos de las fiscalías municipales. Los resultados indican que una legislación que describe claramente las responsabilidades y respeta la proporcionalidad entre los cargos titulares y los de nombramiento es compatible con la Constitución, mientras que la omisión o la aplicación de normas genéricas conducen a la judicialización y a la ineficiencia. La conclusión es que la interpretación rígida del Tema 1010 debe atenuarse en favor de los principios de eficiencia administrativa (art. 37, caput) y autonomía municipal (arts. 18 y 30, Constitución Federal), permitiendo a los fiscales designados desempeñar tareas técnicas complementarias a las funciones de asesoramiento y liderazgo, sin usurpar las responsabilidades de los cargos titulares.

**Palabras clave:** Eficiencia Administrativa. Fiscalía Municipal. Cargos Designados. Autonomía Municipal. Práctica Judicial.

## 1 INTRODUÇÃO

A estruturação das Procuradorias Municipais enfrenta debates acerca da legalidade e do alcance funcional dos cargos em comissão. Um dos pontos mais polêmicos é a possibilidade de procuradores comissionados, nomeados para cargos de chefia ou assessoramento, subscreverem peças processuais e ajuizarem ações em defesa do município.

A controvérsia decorre da interpretação do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal, que condiciona o provimento de cargos efetivos à aprovação em concurso público, admitindo cargos em comissão apenas para funções de direção, chefia e assessoramento. Críticos defendem que a assinatura de peças processuais seria atribuição exclusiva de procuradores concursados. Por outro lado, limitar a atuação dos cargos comissionados à esfera interna poderia comprometer a eficiência e a continuidade dos serviços jurídicos, sobretudo em órgãos com estrutura reduzida.

Este artigo demonstra que a vedação absoluta à atuação judicial de procuradores comissionados é incompatível com princípios constitucionais da eficiência e autonomia municipal, desde que as atribuições guardem relação com funções de direção ou assessoramento.

## 2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS

A análise da atuação judicial de procuradores comissionados deve se pautar pelos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, expressos no art. 37, caput, da Constituição Federal — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — e complementados por outros princípios estruturantes, como a autonomia municipal (arts. 18 e 30), a supremacia do interesse público, a razoabilidade, a continuidade do serviço público e a separação dos poderes (art. 2º, CF). São princípios que norteiam ou tangenciam o tema:

O princípio da legalidade, pedra angular do regime jurídico-administrativo, impõe que toda atuação estatal decorra de norma jurídica válida. Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 78), “a Administração só pode agir nos limites estabelecidos em lei, ao contrário do particular, que pode fazer tudo que a lei não proíbe”.

Assim, a criação de cargos comissionados para funções jurídicas depende de previsão expressa em lei municipal, que deve delimitar as atribuições de forma clara e objetiva, conforme fixado pelo STF no Tema 1010. Essa exigência garante controle social e judicial, evitando abusos ou desvirtuamento da finalidade do cargo.

A impessoalidade e moralidade na nomeação para cargos em comissão, embora discricionária, deve observar critérios que assegurem o atendimento ao interesse público, afastando escolhas motivadas exclusivamente ao favorecimento pessoal. Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 104)

leciona que “a moralidade não se esgota na legalidade, exigindo adequação ética do comportamento administrativo à finalidade pública”.

Logo, a atuação judicial por comissionados é legítima quando fundamentada em atribuições de assessoramento e direção, previstas em lei, e não utilizada como instrumento para fragilizar a carreira efetiva ou promover práticas clientelistas.

Inserido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o princípio da eficiência consagra a busca por resultados, economicidade e qualidade na gestão pública. Segundo Alexandre Mazza (2021, p. 141), “a eficiência não é apenas um dever de produtividade, mas um vetor interpretativo que deve guiar toda a Administração Pública”.

Restringir a atuação judicial dos procuradores comissionados pode gerar gargalos administrativos e comprometer a defesa do ente público, sobretudo em municípios com estruturas enxutas, onde a separação absoluta entre funções técnicas e estratégicas é inviável. Assim, a conjugação de funções de chefia e assessoramento com atos técnicos complementares, quando indispensável à governança, é compatível com a eficiência e a supremacia do interesse público.

A autonomia municipal, prevista nos arts. 18 e 30 da CF, confere aos entes locais competência para organizar seus órgãos e serviços. Como observa Hely Lopes Meirelles (2022, p. 125), “a autonomia municipal é expressão da descentralização política e não pode ser anulada por interpretações centralizadoras do Poder Judiciário”.

Portanto, impor uma vedação absoluta à atuação judicial de comissionados, sem considerar as peculiaridades locais, viola a autonomia organizacional dos municípios e enfraquece o pacto federativo.

A advocacia pública é função essencial à justiça e à defesa do patrimônio público. Bloquear a possibilidade de atuação judicial por cargos de confiança<sup>1</sup>, legalmente instituídos e vinculados à chefia, pode acarretar descontinuidade na prestação do serviço, prejudicando a coletividade. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 120), “a supremacia do interesse público não é retórica: é exigência concreta que orienta a solução de conflitos no âmbito administrativo”.

---

<sup>1</sup> Outra característica comum às espécies comentadas é a existência de um vínculo subjetivo de confiança. Na lição de Cármem Lúcia Antunes Rocha, ‘[...] o elo de vinculação pessoal identifica o agente que é indicado para o exercício da função e denota a sua ligação com a política ou com as diretrizes administrativas estabelecidas. Cuida-se de situação excepcional, que precisa ser considerada e compatibilizada com a impessoalidade, posta como princípio constitucional intransponível e incontornável. A confiança haverá de ser considerada em relação às condições de qualificação pessoal e à vinculação do agente escolhido com a função a ser desempenhada. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella et alii. **Servidores Públicos na Constituição de 1988**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. P. 17.

### 3 NATUREZA DOS CARGOS COMISSIONADOS

Os cargos comissionados<sup>2</sup> são cargos de livre nomeação e exoneração, destinados ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V, da Constituição Federal. Diferenciam-se dos cargos efetivos, que são providos por concurso público e voltados ao desempenho de atividades permanentes e técnicas.

A razão de ser dos cargos em comissão é a relação de confiança que deve existir entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo, pois as atribuições envolvem aspectos estratégicos da gestão pública e proximidade com o processo decisório. Assim, sua criação é excepcional e deve respeitar princípios como: Legalidade (só podem existir se previstos em lei); Finalidade (somente para chefia, direção ou assessoramento); Proporcionalidade (quantidade limitada, evitando substituição da carreira efetiva); Eficiência (permitir uma estrutura administrativa ágil).

Os cargos comissionados atendem à necessidade de confiança. A Súmula Vinculante nº 43 do STF veda transposição para cargos efetivos, mas não se aplica a funções comissionadas criadas para chefia e assessoramento, conforme art. 37, V, CF. Inclusive neste sentido a Ilustre ministra Carmém Lúcia em seu voto<sup>3</sup> explica que os cargos em comissão necessariamente contêm as atribuições de direção, chefia ou assessoramento, com evidente relação de confiança entre o nomeado e o seu superior hierárquico.

Nesta perspectiva Pazzaglini Filho (2003) afirma que agente público dentro do espaço discricionário conferido, em abstrato pela norma jurídica tem o dever legal de adotar a melhor medida para que atenda os princípios constitucionais que informam a sua atuação. Ou seja, tem “o dever jurídico de escolher a medida ou solução legal e ética, mais eficiente, razoável e adequada para o atendimento do interesse público”.

---

<sup>2</sup> Os agentes públicos são todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função pública como prepostos do Estado. São integrantes dos órgãos públicos, cuja vontade e imputada à pessoa jurídica. Compõem, portanto, a trilogia fundamental que dá o perfil da Administração: órgãos, agentes e funções. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 18.

Cargos em comissão são aqueles definidos pela própria Constituição Federal como de livre nomeação e exoneração pela autoridade. É da própria natureza e da mais íntima essência desses cargos o seu provimento ESSENCIALMENTE TRANSITÓRIO, uma vez que ditado pelo único e exclusivo critério da confiança pessoal da autoridade nomeadora, que pode assim visar qualquer pessoa que detenha as condições para ser servidor público, entre as quais a escolaridade necessária para o provimento, quando a lei que criou o cargo a exigir. Sendo essencialmente discricionário e não vinculado o provimento dos cargos em comissão, pode a autoridade, observando o acima enunciado, para eles nomear quem bem entender, assim como pode, corolariamente, exonerar o nomeado quando bem entender, sem mesmo declinar suas razões. Nenhum servidor em comissão tem garantido direito de manter-se no cargo. Nele jamais se estabiliza dentro do serviço público. RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao Regime único dos Servidores Públicos Civis**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 88.

<sup>3</sup> “O órgão Especial do Tribunal a quo julgou em consonância com o entendimento Supremo Tribunal Federal no da constitucionalidade da criação de cargos em comissão que não tenham atribuições de direção, chefia ou assessoramento, com a necessária relação de confiança entre o nomeado e o superior hierárquico (art. 37, V, da Constituição da República)”. Trecho do voto da Segunda Turma, Min. Rel. Cármem Lúcia no RE 801970, julgado em 03/06/2014, DJe 13/06/2014.

#### **4 JURISPRUDÊNCIA E PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS**

A análise da possibilidade de procuradores comissionados atuarem judicialmente deve observar os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do **Tema 1010 da Repercussão Geral** (RE 1.041.210/SP), cuja tese foi assim formulada:

A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; deve pressupor relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; respeitar proporcionalidade com a estrutura administrativa; e as atribuições devem ser descritas de forma clara e objetiva na lei que os instituir. (STF, RE 1.041.210/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 22/05/2019).

É importante ressaltar que embora o Tema 1010 traga a restrição de atividades dos cargos comissionados, a realidade administrativa impõe situações em que as funções técnicas são indissociáveis das funções de assessoramento. Exemplo em municípios pequenos ou médios, não há estrutura para separar totalmente as atividades técnicas sem comprometer a eficiência, nestes casos os Procuradores Gerais e Adjuntos são muitas vezes necessários para acumular funções técnicas e estratégicas porque o quadro de efetivos é reduzido. Ademais se o adjunto ou geral não puder praticar atos técnicos, o gestor público fica refém de poucos procuradores efetivos, gerindo risco a defesa judicial e aos serviços administrativos.

O princípio da Eficiência e da Supremacia do Poder Público são diretamente atingidos pelo tema 1010 do STF, ao analisarmos o artigo 37, caput da CF impõe à Administração eficiência, que deve prevalecer sobre uma interpretação formalista que leve à ineficácia da gestão.

Se a Procuradoria Municipal precisa dar respostas rápidas, é razoável que quem ocupa um cargo de direção também pratique atos técnicos (como assinar petições e elaborar pareceres). Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello que reconhecem a discricionariedade administrativa na organização da estrutura, desde que respeitados os princípios constitucionais. Nesta ordem aduz Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 85), a eficiência exige “o alcance dos melhores resultados com a utilização racional dos meios disponíveis”. Se o Município não dispõe de quadro efetivo suficiente, impedir que cargos de confiança atuem judicialmente equivale a impor inércia institucional, com graves prejuízos ao interesse público.

Neste sentido afirmam também Reinaldo Pereira e Silva:

Compete-lhe [ao Procurador] afastar a reinante certeza de impunidade. Na intransigente promoção e defesa da legalidade, da legitimidade e da moralidade administrativa, a denúncia das práticas irregulares, assim como a busca do resarcimento dos prejuízos sofridos pelo Estado, devem fazer parte da sua rotina.<sup>4</sup>

Assim, desde que as atribuições estejam legalmente previstas e observem os parâmetros constitucionais, a natureza comissionada do cargo não impede que o procurador atue com responsabilidade funcional e defesa do interesse público.

A interpretação restritiva que veda, de forma absoluta, a atuação judicial de procuradores comissionados, embora amparada em precedentes do STF, pode produzir efeitos contraproducentes à governança pública, especialmente nos municípios com estrutura limitada. Essa vedação absoluta compromete a efetividade da defesa judicial e a continuidade dos serviços jurídicos, contrariando o princípio da eficiência consagrado no art. 37, caput, da Constituição. Ao condicionar a representação judicial exclusivamente a procuradores efetivos, desconsidera-se a realidade de que muitas procuradorias municipais possuem apenas um ou dois procuradores concursados, o que gera gargalos processuais e riscos à defesa do ente público. Nessas circunstâncias, cargos comissionados assumem papel estratégico não apenas na gestão, mas também na prática de atos processuais indispensáveis, como assinatura de petições e elaboração de pareceres.

Reinaldo Pereira e Silva destaca a função social do procurador e sua essencialidade: “Compete-lhe afastar a reinante certeza de impunidade [...] na intransigente promoção e defesa da legalidade, da legitimidade e da moralidade administrativa”. Em seu artigo o autor fundamenta a importância institucional das Procuradorias e reforçar que a atuação deve priorizar a moralidade e a legalidade, mesmo quando exercida por cargos de confiança, desde que não viole normas constitucionais.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 85), a eficiência exige “o alcance dos melhores resultados com a utilização racional dos meios disponíveis”. Se o Município não dispõe de quadro efetivo suficiente, impedir que cargos de confiança atuem judicialmente equivale a impor inércia institucional, com graves prejuízos ao interesse público.

Mantemos um posicionamento contraria ao entendimento jurisprudencial do STF e devendo ser revisto dado que o texto constitucional não estabelece exigência de separação absoluta essa proibição. Advertimos que a Constituição confere aos municípios autonomia para organizar seus órgãos e serviços, inclusive quanto a estrutura da Procuradoria e impor a restrição absoluta seria limitar essa autonomia.

---

<sup>4</sup> SILVA, Reinaldo Pereira e. **A função social do Procurador do Estado.** Sequência, Florianópolis, n. 34, p. 52-56, 2004.

Deve, portanto, realizar uma interpretação não literal do Tema 1010, que permita aos procuradores comissionados praticar atos técnicos complementares as funções estratégicas, desde que: a) exista a previsão legal expressa das atribuições; b) não haja usurpação das funções típicas da carreira efetiva (por exemplo, não extinguir cargos efetivos); c) seja observada a proporcionalidade na estrutura (quantitativo comissionados não deve superar o de efetivos).

É de bom alvitre ressaltar que o próprio Estatuto da OAB enaltece que os procuradores gerais são legitimados para o exercício da advocacia pública, senão vejamos a literalidade do artigo:

Art. 29. Os Procuradores-Gerais, Advogados-Gerais, Defensores-Gerais e dirigentes de órgãos jurídicos da Administração Pública direta, indireta e fundacional são exclusivamente legitimados para o exercício da advocacia vinculada à função que exerçam, durante período da investidura.

Conforme estabelece o artigo da Lei nº 8.906/94 os detentores de tais cargos poderão atuar de forma técnica livremente nos procedimentos judiciais e extrajudiciais no período de sua investidura.

## 5 ESTUDO DE CASO

A análise comparativa entre a Lei Complementar nº 39/2023 do Município de Gurupi e a legislação municipal de Araguaína, declarada constitucional pelo Tribunal de Justiça do Tocantins (ADI nº 0003791-95.2023.8.27.2700), é fundamental para compreender os parâmetros de validade constitucional dos cargos comissionados de assessoramento jurídico.

O município de Gurupi através da Lei Complementar nº 39/2023 estruturou a Procuradoria-Geral do Município de Gurupi, criando os cargos comissionados de Procurador-Geral Adjunto Judicial e Procurador-Geral Adjunto Administrativo, ambos com funções expressamente relacionadas à chefia, direção e assessoramento superior. O texto legal define de forma clara e detalhada as atribuições desses cargos:

- Procurador-Geral Adjunto Judicial (Art. 7º):
  - Substituir o Procurador-Geral em suas ausências e impedimentos;
  - Coordenar e supervisionar trabalhos jurídicos, inclusive processos judiciais;
  - Elaborar relatórios anuais e prestar assistência direta ao Procurador-Geral.
- Procurador-Geral Adjunto Administrativo (Art. 8º):
  - Coordenar atividades administrativas da Procuradoria;
  - Supervisionar pareceres e consultas jurídicas;
  - Apoiar o Procurador-Geral na elaboração de minutas legislativas.

Já o município de Araguaína por outro lado, sua norma municipal Lei Complementar nº 9/2013, analisada na ADI nº 0003791-95.2023.8.27.2700, foi considerada inconstitucional porque: há ausência de definição clara das atribuições: a lei não delimitava se os cargos criados eram de chefia ou de assessoramento, deixando margem para que ocupantes realizassem atividades típicas de procuradores efetivos. A falta de especificação poderia permitir que os comissionados atuassem como advogados públicos de forma ampla, substituindo a carreira efetiva. Além de que no caso em concreto a quantidade de cargos comissionados em relação ao número de efetivos foi considerada excessiva, comprometendo o caráter excepcional previsto no art. 37, V, CF.

O TJ-TO concluiu que a lei de Araguaína violava os parâmetros constitucionais fixados pelo STF, especialmente no tocante à clareza das atribuições e à preservação das funções típicas da carreira de procuradores concursados.

Em comparação montamos uma tabela explicativa para melhor visualização:

Aspecto	Gurupi (LC nº 39/2023)	Araguaína (Lei declarada inconstitucional- Lei Complementar nº 9/2013) <sup>5</sup>
Descrição das atribuições	Detalhada nos arts. 7º e 8º, funções de assessoramento e chefia	Genérica, sem distinção entre assessoramento e execução
Compatibilidade com art. 37, V	Atende plenamente: cargos de confiança e direção	Comprometida: atribuições típicas da carreira efetiva
Proporcionalidade	Limitada à estrutura da Procuradoria-Geral	Excesso de cargos comissionados, risco de desvirtuamento
Jurisprudência	Atende parâmetros do STF (Tema 1010)	Descumprimento dos parâmetros constitucionais

Essa análise evidencia que a constitucionalidade da nomeação para cargos comissionados depende diretamente da descrição clara e objetiva das atribuições legais, da natureza estratégica da função e da proporcionalidade em relação à estrutura administrativa. Gurupi atendeu esses requisitos; Araguaína não.

Apesar das irregularidades da norma de Araguaína convém destacarmos as implicações para a Eficiência Administrativa, pois os cargos de chefias e os contratados na carreira da procuradoria, necessariamente necessitam atuar nos procedimentos administrativos e judiciais, deixar de “lado” os

<sup>5</sup> A norma atacada pelo controle de Constitucionalidade foi novamente apreciada pelo legislativo através Lei Complementar nº 201/2025 (Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de Araguaina) que positivou em seu artigo 3º como funções da Procuradoria Geral do Município no “item II – as representações judicial e extrajudicial da Administração Direta e Indireta do Município.”. Ou seja o procurador comissionado a função típica do procurador efetivo. Art 3º

I - a consultoria e o assessoramento jurídico da Administração Direta e Indireta do Município;  
II - as representações judicial e extrajudicial da Administração Direta e Indireta do Município; e  
III - o controle e cobrança da dívida ativa.

procuradores “precários” a título apenas de participação de aconselhamento jurídico ou reuniões com secretariados e contribuintes é destruir por completo a eficiência da administração pública, e não só um desprestígio ao que compõem nestas funções, mas descaso com o investimento salarial para os componentes deste cargo.

A legislação de Gurupi, contrariamente à de Araguaína, trouxe a previsão de cargos com atribuições estratégicas e discricionariedade controlada, garante agilidade, continuidade e governança na gestão da Procuradoria. Já no caso de Araguaína, a falta de delimitação legislativa gerou insegurança jurídica, reforçando a necessidade de observância rigorosa das balizas constitucionais para evitar judicialização e instabilidade institucional.

Cumpre ressaltar que a legislação de Palmas (TO) possui também o cargo de Procurador-Geral Adjunto, conforme previsto na Lei nº 3.095, de 4 de julho de 2024<sup>6</sup>, que estabelece a nova Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município. A análise evidencia que Gurupi e Palmas implementaram modelos legislativos que reforçam a governança e a segurança jurídica, ao passo que Araguaína ilustra como leis omissas geram judicialização e instabilidade institucional.

Dentre os três maiores municípios do Estado do Tocantins, verifica-se que Gurupi e Palmas adotaram modelos legislativos que priorizam a precisão normativa e a definição expressa de funções estratégicas no âmbito das respectivas Procuradorias Municipais. Tais modelos conferem maior eficiência administrativa e promovem a segurança jurídica necessária à governança pública. Em sentido oposto, o caso de Araguaína revela que normas omissas ou redigidas de forma genérica tendem a ensejar judicialização e a consequente declaração de inconstitucionalidade por afronta aos parâmetros constitucionais.

As atribuições conferidas aos cargos comissionados nos municípios de Gurupi e Palmas encontram respaldo no art. 37, inciso V, da Constituição Federal de 1988, por estarem vinculadas a funções de natureza estratégica — e não meramente técnicas. Tais legislações municipais atendem integralmente aos requisitos delineados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.010<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Palmas é exemplo de modelo equilibrado: a Lei nº 3.095/2024 criou o cargo de **Procurador-Geral Adjunto, com atribuições claras e complementares às funções do Procurador-Geral**, tais como:

- Substituição automática do Procurador-Geral em casos de ausência ou vacância;
- Apoio na gestão da Procuradoria e coordenação das respostas a órgãos de controle;
- Emissão de pareceres, elaboração de petições e participação em audiências, **sem prejuízo da atuação do procurador natural e com prévio conhecimento dos chefes de área**;
- Funções administrativas estratégicas, como proposição de melhorias e distribuição de processos.

<sup>7</sup> Tese firmada pelo STF no Tema 1010

“A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;  
b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;  
c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar;

da Repercussão Geral, ao preverem: (a) descrição clara e objetiva das atribuições; (b) vínculo de confiança inerente à nomeação; (c) proporcionalidade na estrutura administrativa; e (d) finalidade específica de direção, chefia ou assessoramento.

## 6 CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste estudo evidenciou que a vedação absoluta à atuação judicial de procuradores comissionados não encontra respaldo na realidade administrativa brasileira, especialmente no âmbito dos municípios. A interpretação rígida do Tema 1010 do STF, que limita cargos comissionados às funções de direção, chefia e assessoramento, desconsidera situações em que as funções técnicas se mostram indissociáveis das funções estratégicas, em razão da escassez de quadros efetivos.

Os dados normativos e jurisprudenciais apresentados indicam que a constitucionalidade da atuação judicial desses agentes não decorre apenas da nomenclatura do cargo, mas da compatibilidade entre suas atribuições legais e os princípios constitucionais. Quando a lei municipal define claramente as funções de assessoramento e estabelece mecanismos de controle para evitar sobreposição indevida à carreira efetiva, não há violação ao art. 37, V, da Constituição. Ao contrário, tais previsões asseguram eficiência, continuidade e governança na gestão pública.

O estudo comparativo das legislações de Gurupi, Araguaína e Palmas reforça essa conclusão. Enquanto Gurupi e Palmas adotaram modelos normativos que detalham atribuições estratégicas, assegurando proporcionalidade e segurança jurídica, Araguaína ilustra os riscos de leis genéricas e permissivas, que levam à judicialização e à declaração de inconstitucionalidade. A análise demonstra que o problema não está na existência de cargos comissionados, mas na ausência de critérios normativos claros e proporcionais.

Sob a ótica do princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da CF, impedir que procuradores comissionados atuem judicialmente, sobretudo em municípios de menor porte, compromete a defesa do ente federativo e pode gerar prejuízos irreparáveis à coletividade. Além disso, a autonomia municipal, consagrada nos arts. 18 e 30 da Constituição, assegura aos entes locais a prerrogativa de organizar suas estruturas administrativas conforme suas necessidades, desde que respeitados os princípios constitucionais.

Conclui-se, portanto, que a atuação judicial dos procuradores comissionados é legítima e necessária quando vinculada a cargos de chefia ou assessoramento, com atribuições expressas em lei,

---

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.”  
(RE 1.041.210/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 21/03/2019, DJe 22/05/2019)

respeitada a proporcionalidade e preservadas as funções típicas da carreira efetiva. Tal interpretação não apenas harmoniza a jurisprudência com a realidade administrativa, mas também promove a concretização do interesse público, conferindo maior racionalidade e efetividade à gestão municipal.

Por fim, recomenda-se que os municípios: a) Estruturem suas leis de forma clara, delimitando atribuições e garantindo proporcionalidade entre cargos efetivos e comissionados; b) Estabeleçam mecanismos de controle para evitar desvio de função; c) Priorizem a eficiência administrativa sem violar os princípios da legalidade e da moralidade.

Essas medidas fortalecem a segurança jurídica, evitam litígios e asseguram um modelo institucional capaz de conciliar autonomia, governança e efetividade na defesa do interesse público.

## REFERÊNCIAS

**ARAGUAÍNA (TO).** Lei Complementar nº 9, de 2013. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Procuradoria do Município de Araguaína. Araguaína, TO, 2013.

**BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucional/constitucional.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional.htm). Acesso em: 14 ago. 2025.

**BRASIL.** Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e da OAB. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 jul. 1994.

**DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.** Direito administrativo. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

**GURUPI (TO).** Lei Complementar nº 39, de 2023. Dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Município de Gurupi e dá outras providências. Gurupi, TO, 2023.

**MACHADO, Cristiano Rafael Alves.** Nomeação para cargos comissionados e funções de confiança: obediência a princípios constitucionais e adoção de seleções internas. 2018. 81 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

**MAZZA, Alexandre.** Manual de direito administrativo. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

**MEIRELLES, Hely Lopes.** Direito administrativo brasileiro. 48. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

**MELLO, Celso Antônio Bandeira de.** Curso de direito administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

**PALMAS (TO).** Lei nº 3.095, de 4 de julho de 2024. Institui a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Palmas. Palmas, TO, 2024.

**PAZZAGLINI FILHO, Marino.** Princípios constitucionais reguladores da administração pública: agentes públicos – discricionariedade administrativa, extensão de atuação do Ministério Público e o controle do Poder Judiciário. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

**SILVA, Reinaldo Pereira e.** A função social do Procurador do Estado. Revista Seqüências, Florianópolis, n. 34, p. 52–56, 2004. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es>. Acesso em: 6 ago. 2025.

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF).** Recurso Extraordinário n. 1.041.210/SP (Tema 1010). Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, julgado em 22 maio 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 22 maio 2019.

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF).** Súmula Vinculante nº 43. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 14 ago. 2025.

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS (TJ-TO).** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0003791-95.2023.8.27.2700. Araguaína – TO.