

PROCURADOR-GERAL MUNICIPAL: CARGO COMISSIONADO, AUTONOMIA LOCAL E CONTROLE JURISDICIONAL

MUNICIPAL ATTORNEY GENERAL: COMMISSIONED POSITION, LOCAL AUTONOMY, AND JUDICIAL REVIEW

Júlio César Puro Feitosa¹

RESUMO: O presente artigo examina a admissibilidade jurídica da nomeação de Procuradores-Gerais Municipais em caráter comissionado, à luz dos parâmetros constitucionais e da jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal. A investigação detém-se sobre a possibilidade de designação de indivíduos não integrantes da carreira da Advocacia Pública para o exercício da chefia das procuradorias municipais, questão historicamente controvertida no âmbito paulista. Para tanto, parte-se de uma análise sistemática do regime de competências legislativas no Estado federativo brasileiro, bem como das implicações do princípio da autonomia municipal sobre a estruturação da função consultiva e contenciosa das municipalidades. O estudo contempla, ainda, a evolução jurisprudencial do TJSP e os elementos que motivaram a alteração de seu entendimento, bem como a posição da Suprema Corte, com destaque para os fundamentos constitucionais que balizam a escolha política do dirigente máximo da procuradoria local. Ao final, são abordadas as dimensões institucionais e políticas subjacentes a essa nomeação, ressaltando-se os tensionamentos entre tecnicidade e discricionariedade administrativa.

Palavras-chaves: Procurador-Geral Municipal; Cargo em Comissão; Autonomia Municipal; Jurisprudência Constitucional; Advocacia Pública.

ABSTRACT: This article examines the legal admissibility of appointing Municipal Attorneys General on a commissioned basis, in light of constitutional parameters and the consolidated jurisprudence of the São Paulo State Court of Justice and the Federal Supreme Court. The investigation focuses on the possibility of designating individuals who are not members of the Public Advocacy career to head municipal attorneys' offices, a historically controversial issue in the São Paulo context. To this end, it undertakes a systematic analysis of the legislative competence regime in the Brazilian federal state, as well as the implications of the principle of municipal autonomy on the structuring of advisory and litigation functions within municipalities. The study also addresses the jurisprudential evolution of the São Paulo Court and the factors that motivated its shift in interpretation, along with the position of the Supreme Court, emphasizing the constitutional foundations that guide the political choice of the head of the local attorneys' office. Finally, the article explores the institutional and political dimensions underlying such appointments, highlighting the tensions between technical rigor and administrative discretion.

Keywords: Municipal Attorney General; Commissioned Position; Municipal Autonomy; Constitutional Jurisprudence; Public Advocacy.

1. INTRODUÇÃO

A Advocacia Pública, concebida como função essencial à Justiça (art. 131 e 132 da Constituição Federal de 1988), desempenha papel estruturante na consolidação do Estado

¹ Graduando em Direito pela Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE). Coordenador de Relações Institucionais na Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio. Ex-Coordenador do Grupos de Estudos de Direito Processual Penal e Direito Penal do Centro Acadêmico de Direito Luís Roberto Barroso. E-mail para contato: jcpuro.feitos01@gmail.com.

Democrático de Direito, incumbindo-se de representar judicial e extrajudicialmente os entes federativos e de assessorá-los juridicamente nos diversos planos da Administração Pública. No desempenho dessas atribuições, o Estado organiza-se por meio de Procuradorias nos âmbitos federal, estadual e municipal, cujos integrantes, em regra, são selecionados mediante concurso público de provas e títulos, conforme disposto no art. 37, inciso II, da Carta Constitucional.

A regra do concurso público, todavia, comporta exceções expressas. O próprio texto constitucional admite, no mesmo dispositivo, a nomeação para cargos em comissão, desde que destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Tais cargos, por sua natureza política e fiduciária, não exigem vínculo prévio com os quadros efetivos da Administração Pública. Essa prerrogativa encontra-se exemplificada de forma paradigmática na nomeação do Advogado-Geral da União — autoridade máxima da Advocacia Pública em âmbito federal — cujo provimento, de livre escolha do Presidente da República, pressupõe apenas o preenchimento de requisitos objetivos, como nacionalidade brasileira, idade mínima de trinta e cinco anos e reputação ilibada. Nesse contexto, verifica-se que a Constituição de 1988 não condiciona a ocupação do cargo ao pertencimento prévio aos quadros da carreira da Advocacia Pública, reconhecendo-lhe, assim, natureza essencialmente política.

Diversamente, o constituinte estadual paulista optou por restringir essa margem de escolha ao prever, no art. 100, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo, que o Procurador-Geral do Estado será nomeado, em comissão, dentre os Procuradores integrantes da carreira. Trata-se de uma opção normativa que vincula o exercício da chefia da Procuradoria-Geral à estrutura de carreira já consolidada, assegurando a ocupação do cargo exclusivamente a membros efetivos da instituição.

Essa divergência normativa entre os planos federal e estadual suscita, por decorrência, uma questão de elevada densidade constitucional: seria legítima, à luz do modelo federativo brasileiro e do princípio da autonomia municipal, a nomeação livre — e desvinculada da carreira da Advocacia Pública — para o cargo de Procurador-Geral Municipal?² A ausência de previsão expressa na Constituição Federal e na Constituição Estadual quanto à estrutura e ao modo de provimento da chefia das Procuradorias Municipais abre espaço para distintas interpretações, frequentemente tensionadas pela jurisprudência dos tribunais estaduais e, em última instância, pelo Supremo Tribunal Federal.

A problemática ganha especial relevo diante do entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, durante certo período, considerou inconstitucional a nomeação de pessoas estranhas à carreira da Advocacia Pública para o exercício da função de Procurador-Geral Municipal. Contudo, em momento recente, observa-se uma inflexão nesse entendimento, com decisões que passam a reconhecer a competência dos municí-

2 Importa destacar que, embora neste trabalho se adote o termo Procurador-Geral Municipal como referência principal, tal designação tem finalidade exclusivamente terminológica e de padronização textual. Compreende-se, portanto, que a expressão abrange quaisquer cargos ou funções equivalentes no âmbito da estrutura jurídica municipal, tais como “Secretário de Procuradoria”, “Assessor jurídico-chefe”, “Chefe do Departamento Jurídico”, ou denominações análogas que impliquem atribuições de direção, chefia ou assessoramento jurídico no município.

pios para estruturar livremente suas procuradorias, inclusive quanto à designação de sua chefia. Essa mudança interpretativa, amparada na ideia de que o município dispõe de autonomia política, administrativa e normativa para organizar sua administração conforme suas peculiaridades (art. 18 e 30 da CF/88), encontra respaldo também na atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Destarte, a presente pesquisa tem por finalidade analisar, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, a constitucionalidade da nomeação em comissão, e desvinculada dos quadros efetivos, para o cargo de Procurador-Geral Municipal, no contexto do Estado de São Paulo. Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem jurídica centrada na análise da legislação, doutrina, documentos históricos, como os anais da constituinte, e dos entendimentos jurisprudenciais. Inicialmente, será realizado um exame da repartição de competências entre os entes federativos; em seguida, abordar-se-á a jurisprudência do TJSP e do STF acerca da possibilidade de nomeação comissionada para o cargo em questão. Por fim, a análise se concentrará nas repercussões políticas e institucionais da escolha do Procurador-Geral Municipal.

2. FEDERALISMO E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA AUTONOMIA.

Para que se compreenda a legitimidade constitucional da livre nomeação para o cargo de Procurador-Geral Municipal, é imprescindível perquirir o modo como se distribuem as competências no pacto federativo brasileiro. O modelo adotado pela Constituição de 1988 estrutura-se sob a lógica da autonomia dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) assegurando-lhes autoadministração, autolegislação e autogoverno. Essa autonomia, no plano jurídico-administrativo, expressa-se principalmente pela repartição de competências, instrumento fundamental que delimita as matérias sobre as quais cada ente pode legislar e administrar. Assim, a análise da capacidade normativa e organizacional dos municípios torna-se etapa essencial para verificar a constitucionalidade da livre nomeação para funções jurídicas de direção no âmbito local.

Por se tratar de um Estado Federal³, o Brasil condiciona o exercício das atividades públicas a diferentes entes, sendo necessário demarcar autonomia a estes entes. A está figura da distribuição de poderes se dá o nome de “repartição de competências”, fundamento essencial de um Estado Federal⁴. A repartição de competências consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ente a capacidade legislativa e administrativa de uma matéria que lhe seja própria⁵. Nesse sentido, o texto constitucional não deixou

3 O federalismo, como categoria do Direito Constitucional, tem sua origem histórica na Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, e funda-se na união de entes dotados de autonomia político-constitucional. Trata-se, portanto, de uma forma de Estado estruturada sobre a coexistência coordenada de coletividades públicas autônomas, conforme conceituação clássica de SILVA Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 477.

4 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 478.

5 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 729.

faltar a disciplina, estabelecendo uma série de previsões sobre competências legislativas e administrativas atribuídas aos entes formadores da República Federativa.

Nos ensinamentos do Constitucionalista José Afonso da Silva, a carta outubrina de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e princípios, bem como, competências comuns e concorrentes⁶. A título exemplificativo, o art. 22 da Constituição Federal elenca as matérias de competência legislativa privativa da União, cabendo exclusivamente ao Congresso Nacional deliberar sobre tais temas. Por sua vez, o art. 23 trata das competências administrativas comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecendo uma atuação cooperativa entre os entes federativos. Já o art. 30 dispõe sobre as competências legislativas e administrativas dos Municípios, conferindo-lhes a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local, bem como de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Nesse contexto, impende questionar: quais competências restam atribuídas, de forma específica, aos Estados-membros pela Constituição de 1988?

Pois bem:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados **as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição**⁷

A competência atribuída aos Estados-membros denomina-se “competência residual”, ou “competência remanescente”, de modo que é de livre iniciativa do Estado-membro deliberar sobre tudo aquilo que a Constituição não o restringiu. É por isso que, por exemplo, por não tratar do cargo de Procurador-Geral do Estado, a Constituição Federal permite que cada Estado-membro, respeitando os princípios básicos nela estabelecidos, defina seu próprio regime para a Procuradoria Estadual:

Tradicionalmente, os Estados permaneciam com as competências que não eram conferidas à União. Como os Municípios foram erigidos a entes federativos, as competências estaduais passaram não só a ser comprimidas por cima, mas também por baixo. **Atualmente, cabem aos Estados as competências que não se incluem entre as competências que a Constituição confere, explícita ou implicitamente, à União ou aos Municípios** (grifos nossos)⁸.

Além da competência residual, os Estados possuem ainda aquilo pode denominar-se de “Poder Constituinte decorrente”, e este consiste na capacidade atribuída a esses entes para elaborarem suas próprias Constituições. Trata-se de um poder derivado, subordinado e condicionado, que só existe porque a Constituição Federal de 1988 o reconhece como expressão institucional da autonomia federativa. Diferentemente do Poder

6 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 477.

7 RASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

8 MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010, p. 228. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/173096>. Acesso em: 11 jan. 2025.

Constituinte Originário, ilimitado e instaurador da ordem jurídica, o poder decorrente é estruturalmente vinculado à Constituição Federal e deve respeitar tanto os limites expressos (como princípios sensíveis, normas gerais e regras explícitas de repartição de competências) quanto os limites implícitos, resultantes de princípios e preceitos dispersos pelo texto constitucional⁹.

Em razão disso, a repartição de competências configura-se como elemento estruturante, garantindo que, mesmo diante da centralidade política exercida pela União, os demais entes federativos preservem autonomia legislativa e administrativa, nos estritos limites definidos pela Constituição. No caso brasileiro, tal característica assume especial relevância em virtude da extensão territorial do país e da heterogeneidade de suas demandas regionais e locais. Nesse contexto, destaca-se como peculiaridade do federalismo brasileiro o reconhecimento constitucional dos Municípios como entes federativos autônomos, o que constitui exceção no direito comparado. A Constituição de 1988 inovou ao incorporar os Municípios como participantes da unidade Federal¹⁰, consagrando sua auto-organização por meio do art. 29, determinando a todos municípios que elaborem sua Lei Orgânica¹¹.

O federalismo brasileiro distingue-se por sua feição cooperativa¹², modelo segundo o qual determinados temas são objeto de competência compartilhada entre os entes federativos, visando assegurar a concretização dos direitos e garantias fundamentais. Essa lógica de colaboração institucional encontra expressão no art. 30, inciso II, da Constituição Federal, que atribui aos Municípios a prerrogativa de suplementar a legislação federal e estadual, sempre que necessário à adequada regulamentação de interesses locais. Sobre a matéria, é pertinente a assertiva de Moacir da Dores:

É o caso do à educação. Enquanto direito social, ele integra os direitos fundamentais do homem, não podendo ser concebido como uma norma programática. Vincula o Estado - em nível federal, estadual, distrital e municipal - a garantir sua aplicação de forma imediata, nos termos do art. 5º, § 1º da Carta Magna¹³.

Estabelecidas as distinções fundamentais quanto às competências dos entes federativos, impende formular a indagação central que orienta o presente estudo: possui o

9 ANACLETO, Sidraque David Monteiro. *Simetria e poder constituinte decorrente*. In: Os novos movimentos: modernidade e ecologia. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, [s.d.]. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/604_arquivo.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

10 Em que pese a novidade ser aceita por boa parte de constitucionalistas, José Afonso da Silva possui uma crítica contundente quanto ao município ser considerado um ente da federação, *in verbis*: Essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integra o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Cf SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 474-475.

11 BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 56.

12 Nesse modelo, as atribuições serão exercidas de modo comum ou concorrente, estabelecendo-se uma verdadeira aproximação entre os entes federativos, que deverão atuar em conjunto. Assim, modernamente, percebe-se, cada vez mais, uma gradativa substituição do federalismo dual (separação rígida entre União e Estado) pelo cooperativo. LENZA, Pedro. *Direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 627.

13 DORES, Moacir das. *O federalismo educacional brasileiro: o papel dos municípios*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015, p. 35. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/8639>. Acesso em: 13 jan. 2025

Município legitimidade constitucional para estruturar autonomamente sua Procuradoria? Estaria ele vinculado, de forma simétrica, às disposições da Constituição Estadual quanto à organização da respectiva instituição jurídica? E, por fim, deteria o Estado-membro competência legislativa, decorrente do seu Poder Constituinte para disciplinar a matéria em âmbito local? Essas questões foram, em boa medida, enfrentadas e resolvidas pelo Supremo Tribunal Federal, após alguns impasses judiciais entre os Municípios paulistas e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Não obstante, para que se compreenda a consolidação da jurisprudência da Corte Suprema, faz-se imprescindível revisitar a evolução interpretativa do TJSP, identificando os fundamentos que sustentaram, por longo período, a recusa à autonomia normativa municipal no tocante à organização de sua estrutura jurídica própria.

3. O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO E A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA LIVRE NOMEAÇÃO.

Durante considerável período, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo firmou entendimento no sentido de que o cargo de Procurador-Geral do Município deveria ser necessariamente ocupado por integrante da carreira da Advocacia Pública, ou seja, por servidor efetivo, aprovado em concurso público. Exemplo emblemático dessa orientação jurisprudencial encontra-se na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2052119-40.2019.8.26.0000, de 2019, ajuizada contra o Presidente da Câmara Municipal e o Prefeito de Ribeirão Preto, em virtude da suposta inconstitucionalidade de diversos cargos comissionados instituídos no âmbito municipal.

Na ocasião, questionou-se, dentre outras questões, a validade do art. 4º da Lei Complementar nº 7, de 1997, que previa a livre nomeação e exoneração do Procurador-Geral do Município, subordinado diretamente ao Prefeito. Referida norma exigia do indicado notável saber jurídico, reputação ilibada e, preferencialmente, experiência em distintas áreas da Administração Pública Municipal. Contudo, a ausência de exigência de vínculo funcional com a carreira de procurador, associada ao caráter político do provimento, foi interpretada pelo Tribunal de Justiça como incompatível com os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da profissionalização da Advocacia Pública, entendidos como corolários da autonomia institucional e da estabilidade dos quadros efetivos da Administração.

A argumentação do Ministério Público, no que se refere à inconstitucionalidade, baseava-se na premissa de que as funções de assessoria, consultoria e representação jurídica nos Municípios devem ser atribuídas exclusivamente aos profissionais da carreira da advocacia pública, investidos mediante aprovação em concurso público. Assim, a nomeação de um “estranho aos quadros da advocacia pública” para o cargo de Procurador-Geral do Município, ou equivalente, configuraria um vício flagrante de inconstitucionalidade.

A decisão proferida pelo tribunal reflete essa linha de raciocínio, sustentando que a atribuição de uma função essencial à advocacia pública a alguém sem vínculo com a carreira viola princípios constitucionais fundamentais, *in verbis*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Inúmeras Leis Complementares do Município de Ribeirão Preto que desde 1993 criaram cargos comissionados para atribuições inerentes à chefia, direção e assessoramento - Alegação de inconstitucionalidade pela ausência de especificação dessas atribuições no corpo da lei e compatíveis com as respectivas atividades, vulnerando preceitos da Constituição Bandeirante – **CARGOS COMISSIONADOS** Exigência na Constituição Federal, com reprodução obrigatória nos Estados e Municípios, da criação de cargos para assessoramento, chefia ou direção somente para o exercício de atribuições de alta complexidade ou de efetiva supervisão, sob pena de mera dissimulação para afastar a exigência de concurso público de provas e títulos, bem como desvio do princípio da eficiência protagonizado pela EC-19/1998 que deu ensejo à reorganização administrativa nos órgãos do Poder Público Determinação, ainda, do Supremo Tribunal Federal ao atribuir repercussão geral no RE-1041210/SP (Tema 1010) para exigência de justificativa para criação de cargos comissionados, com clareza na necessidade da relação de confiança - **Constatação nas leis impugnadas que, à exceção dos cargos de Procurador Geral do Município e Procurador Geral Adjunto do Município, todos os outros impugnados não preencheram os requisitos constitucionais CARGOS JURÍDICOS** Atividades de advocacia pública, inclusive de assessoria e consultoria, e respectivas chefias/diretorias, que devem ser reservadas para profissionais de carreira, submetidos ao crivo do concurso público Precedentes - Circunstância em que no IRDR nº 2229223-53.2018.8.26.0000, julgado em 06/02/2019 no Colendo Órgão Especial do TJSP, ficou registrada a tese jurídica adotada pelo colegiado sobre a **impossibilidade de chefia ou direção das atividades da procuradoria municipal por pessoa estranha à carreira Dispositivos impugnados que vulneram os artigos 98, 99, 100, 111 e 144 da Constituição Estadual Inconstitucionalidade parcial da LC 710/1997, sem redução de texto, para restringir a ocupação dos cargos por servidores da carreira da Procuradoria Municipal, egressos de concurso público [...]** (grifos nossos)

O voto do relator, nesse sentido, reconheceu a inconstitucionalidade da maioria dos cargos comissionados criados pela norma. Com base no entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1010¹⁴, afirmou que cargos comissionados só são admissíveis quando destinados a funções de direção, chefia ou assessoramento, com atribuições previstas em lei e sustentadas por relação de confiança. Apenas os cargos de Procurador-Geral e Procurador-Geral Adjunto foram considerados compatíveis com tais exigências, desde que ocupados por integrantes da carreira. A decisão determinou a reestruturação da legislação municipal em 120 dias, com modulação dos efeitos para preservar a continuidade dos serviços públicos.

Pois bem.

14 O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 1041210/SP, com repercussão geral reconhecida (Tema 1010), fixou a tese de que “a criação de cargos em comissão para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais é inconstitucional, sendo legítima apenas quando se destinarem a atribuições de direção, chefia ou assessoramento, desde que exista relação de confiança e as atribuições estejam descritas de forma clara na lei que os institui”.

Em linha com esse posicionamento, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2223301-89.2022.8.26.0000, datada do ano de 2022 e proposta perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, versou sobre a constitucionalidade do cargo de “Assessor Especial da Secretaria de Justiça na Procuradoria”, instituído no âmbito do Município de Itu. A controvérsia concentrou-se, mais uma vez, na indevida atribuição de funções típicas da Advocacia Pública, notadamente a consultoria, o assessoramento e a representação judicial, a ocupantes de cargos comissionados ou a servidores estranhos aos quadros da Procuradoria Municipal.

Na oportunidade, o Tribunal reiterou a orientação de que o desempenho de tais atribuições exige, como condição constitucional indispensável, a prévia aprovação em concurso público específico, com ingresso formal na carreira da Advocacia Pública. Essa exigência encontra fundamento direto nos arts. 131, § 2º, e 132 da Constituição Federal, os quais conferem às Procuradorias jurídicas a competência exclusiva para exercer a representação judicial e extrajudicial, bem como o assessoramento jurídico dos respectivos entes federados, por meio de servidores integrantes de carreira estruturada e estável.

A jurisprudência do TJSP, portanto, consolidou-se no sentido de que a investidura em cargos com atribuições próprias da Advocacia Pública deve observar rigorosamente os princípios da legalidade, da impessoalidade e do concurso público, sendo vedada a designação discricionária de agentes alheios à carreira, ainda que revestida de qualificação técnica ou reputação ilibada. Trata-se de interpretação que visava resguardar a autonomia técnica da função e a institucionalidade da atuação jurídica estatal, em consonância com o modelo constitucional de profissionalização do serviço público:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.
§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

(...)

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, **na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.** (grifos nossos)

Nesse cenário, invocava-se o “Princípio da Simetria”¹⁵; o raciocínio subjacente seria o de que, se a Constituição da República estabelece que as funções de assessoria, consultoria e representação jurídica devem ser desempenhadas por advogados recrutados

15 Conforme alegado pelo Procurador-Geral do Estado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2052119-40.2019.8.26.0000, os dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo que regulam a advocacia pública devem ser obrigatoriamente reproduzidos pelos Municípios, por força do princípio da simetria. Sustentou-se, nas fls. 285/290, que a organização jurídica municipal não poderia afastar-se do modelo previsto no âmbito estadual, especialmente no tocante à estruturação da função essencial à justiça e à exigência de carreira própria para o exercício da representação judicial e consultoria jurídica.

mediante concurso público, e se a Constituição Paulista determina que o provimento do cargo de Procurador-Geral do Estado deve recair sobre integrante da carreira, então, em virtude da simetria, os Municípios estariam obrigados a seguir linha equivalente.

Ensinam Paulo Gonet e Gilmar Mendes¹⁶ que o princípio da simetria tem servido, sobretudo, de fundamento para que se declarem inválidas leis estaduais que resultam de projeto apresentado sem observância do sistema federal de reserva de iniciativa, aludindo ainda para o fato de que são diversos os casos de declaração de inconstitucionalidade de diplomas normativos locais por vício dessa ordem.

No mesmo sentido:

Ante a indefinição daquela Corte quando à fixação de um sentido uniforme para o princípio da simetria, a doutrina constitucional, a pretexto de lhe engendrar um significado, **associou a ideia de que os Estados, quando no exercício de suas competências autonômicas, devem adotar tanto quanto possível os modelos normativos constitucionalmente estabelecidos para a União, ainda que esses modelos, em princípio, não lhes digam respeito por não lhes terem sido diretamente endereçados.** (grifos nosso)¹⁷

Mesmo que não endereçado ao Município, por este princípio, cabe a ele “se auto endereçar”. A tese é convincente; se a Constituição estabelece, que as funções, alhures mencionadas, devem ser desempenhadas por advogados recrutados por meio de concurso público, e se a Constituição Paulista determina que o provimento do cargo de Procurador-Geral Estadual deve ocorrer por meio de nomeação de advogado pertencente aos quadros públicos, então, de forma simétrica, os Municípios estariam obrigados a adotar entendimento similar¹⁸.

Ocorre que, ainda na ADI nº 2052119-40.2019.8.26.0000, começava-se um esboço para futura mudança de entendimento, os votos vencidos (os que constam declaração) proferidos pelos Desembargadores Ferreira Rodrigues, Soares Levada e Evaristo dos Santos, formam uma corrente minoritária, mas, coerente, e sustentavam que o cargo de Pro-

16 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 742.

17 LEONCY, Léo Ferreira. “Princípio da simetria” e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 10. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/publico/Tese_Leo_Ferreira_Leoncy_integral.pdf; Acesso em: 20 nov. 2025.

18 Importa destacar que, embora o Estado de São Paulo, nos termos do art. 100, parágrafo único, de sua Constituição Estadual, imponha ao Chefe do Poder Executivo a obrigatoriedade de nomear o Procurador-Geral do Estado dentre os integrantes da carreira da Procuradoria, outros entes federados adotam modelos menos restritivos, permitindo a nomeação de profissionais estranhos aos quadros efetivos da Advocacia Pública estadual. Tal é o caso, por exemplo, do Amapá (art. 153, §2º), cuja constituição faculta ao Governador a livre nomeação do Procurador-Geral, ainda que com preferência por membros da carreira; da Bahia (art. 141), que admite a escolha dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, mediante aprovação da Assembleia Legislativa; do Ceará (art. 153), que exige apenas que o nomeado possua, no mínimo, dez anos de prática forense e reputação ilibada; do Paraná (art. 126), que prevê nomeação livre, com preferência não vinculante por integrantes da carreira; e de Santa Catarina (art. 103), que exige apenas nacionalidade brasileira, idade mínima de trinta e cinco anos, inscrição na OAB e reputação ilibada. Esse modelo aproxima-se, em termos estruturais, da sistemática adotada pela União, prevista no art. 131, §1º, da Constituição da República, que confere ao Presidente da República ampla margem de discricionariedade para nomear o Advogado-Geral da União, sem necessidade de vínculo com a carreira da Advocacia-Geral da União.

curador-Geral do Município não está sujeito a reserva de carreira, podendo ser preenchido livremente pelo Chefe do Executivo. O argumento central, comum aos três votos, parte da comparação com o modelo federal: o Advogado-Geral da União é de livre nomeação, conforme o art. 131 da Constituição, exigindo notável saber jurídico e reputação ilibada. Se a própria Constituição admite que a mais alta autoridade da advocacia pública da União não seja oriunda da carreira, não haveria fundamento para exigir, nos municípios, requisito mais rígido do que aquele imposto ao Executivo Federal:

Se a Constituição Federal **garante ao ente municipal ampla autonomia para criação de sua procuradoria jurídica, não teria sentido a legislação estadual estabelecer que, no exercício dessa autonomia, o Município deve adotar, obrigatoriamente, o mesmo modelo da Procuradoria do Estado**, daí porque fica afastada essa suposta imposição, mesmo que se tente argumentar com o princípio da simetria (grifos nossos).

E a partir dessa lógica, a divergência concluiu que normas municipais que autorizam a livre nomeação do Procurador-Geral são compatíveis com a Constituição, pois preservam o espaço decisório do Executivo. Sem prejuízo de terem sido vencidos, essa argumentação parece ser aquilo que mais tarde traria claridade ao tema. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2236348-67.2021.8.26.0000 o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou novamente o tema, abordando a constitucionalidade do cargo em comissão de chefia da procuradoria no Município de Bom Jesus de Pirapora. Em contraste com os entendimentos anteriores, decidiu a corte pela improcedência da ação, reconhecendo a constitucionalidade do cargo, consolidando uma nova interpretação sobre a questão, possibilitando a nomeação para o cargo de Procurador-Geral Municipal sem a necessidade de vinculação estrita aos quadros da advocacia pública.

A Lei Complementar nº 164/2015 do município em questão, em seu art. 9º previa que o cargo de cargo público Procurador-Geral o Município, seria de comissionado, de livre nomeação e exoneração do Prefeito, o que, se seguida jurisprudência já estabelecida, seria inconstitucional, todavia, o entendimento foi alterado:

Por um lado, as normas constitucionais destacadas referem-se especificamente aos Advogados da União e Procuradores dos Estados, preservando neste aspecto a prerrogativa de autoorganização dos Municípios conforme art. 29 da Constituição Federal. Por outro, mesmo no contexto do art. 131 da Carta Magna o cargo de Advogado-Geral da União é expressamente destacado como de livre nomeação pelo Chefe do Executivo, não se podendo tomar norma municipal ou estadual equivalente por inconstitucional tão somente por este motivo¹⁹.

Desse modo, conforme se depreende dos fundamentos expostos, a interpretação conjugada da Constituição Federal e da Constituição do Estado de São Paulo conduziu ao entendimento de que não subsiste óbice constitucional à opção dos Municípios por estru-

19 BRASIL. Tribunal de Justiça. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2236348-67.2021.8.26.0000*. Relatora: Des. Luciana Bresciani. Julgada em: 20 abr. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 2 maio 2022. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 12 jan. 2025.

turar a chefia da Procuradoria Municipal como cargo de livre nomeação. Tal prerrogativa decorre diretamente da autonomia organizacional conferida aos entes federativos, em consonância com o princípio do federalismo cooperativo, que valoriza a descentralização político-administrativa. Ademais, verifica-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu na mesma direção, como será demonstrado no tópico seguinte.

4. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A CONSTITUCIONALIDADE DA ESTRUTURAÇÃO DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS.

No início de 2024, o tema recebeu aquilo que pode ser considerado um marco de pacificação interpretativa. Dois julgados sucessivos, um proferido em março e outro no mês seguinte, enfrentaram diretamente a controvérsia e consolidaram os limites constitucionais aplicáveis à matéria. Tratam-se do Agravo Regimental no ARE 1.465.818 (ES) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.331, ambos dotados de significativa repercussão na conformação do entendimento hoje predominante no âmbito da Suprema Corte. No primeiro caso, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo ajuizou Ação Civil Pública em desfavor do Município de Santa Teresa, alegando inconstitucionalidade na nomeação comissionada do Procurador-Geral Municipal, bem como na investidura de procuradores municipais sem prévia aprovação em concurso público, o que, segundo o órgão ministerial, violaria os artigos 131 e 132 da Constituição Federal. A defesa do Município alegou que a simetria com os modelos federal e estadual de Advocacia Pública não se estende de forma obrigatória aos entes municipais. Argumentou-se, ademais, que a autonomia municipal, prevista nos artigos 18 e 29 da Constituição, confere liberdade para definir a estrutura e o provimento de seus cargos jurídicos, à luz das necessidades locais.

À luz disto, o relator do caso, Alexandre de Moraes, sustentou que os arts. 131 e 132 da Constituição Federal, que disciplinam a Advocacia Pública da União e dos Estados, não se aplicam aos municípios, inexistindo obrigação constitucional de que estes adotem estrutura própria de procuradoria ou de que promovam o provimento desses cargos exclusivamente por concurso público. A partir dessa premissa, o ministro concluiu que a fundamentação utilizada pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo, especialmente a ideia de que o município deveria replicar o modelo estadual por força do princípio da simetria, não encontra respaldo na Constituição.

Nesse sentido, a autonomia municipal permite que cada ente organize sua estrutura administrativa interna, inclusive a prestação de sua assessoria jurídica, da forma que considerar mais adequada, com a possibilidade de criação de cargos em comissão para funções jurídicas de direção ou assessoramento. Assim, não haveria, vício de inconstitucionalidade na nomeação de Procurador Municipal-Geral por meio de cargo em comissão, tampouco na ausência de concurso público para essa designação específica:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADVOCACIA PÚBLICA. ARTIGOS 131 E 132 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DISPOSITIVOS QUE NÃO SÃO DE OBSERVÂN-

CIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS. PROCURADOR MUNICIPAL. NOMEAÇÃO POR CARGO EM COMISSÃO. POSSIBILIDADE. 1. **A jurisprudência reiterada desta CORTE firmou-se no sentido de que as normas veiculadas nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal não são de observância obrigatória pelos Municípios.**

2. A Constituição Federal dispõe expressamente sobre as hipóteses em que o legislador municipal deve observância obrigatória aos ditames da Constituição Estadual, como fez nos incisos VI, IX e X, do art. 29 da Constituição Federal. **Portanto, não estando a organização da advocacia pública inserida nas hipóteses estabelecidas no art. 29, da Constituição Federal, não há que se falar em inconstitucionalidade na nomeação para o exercício do cargo em comissão de Procurador Municipal.**

3. Agravo Interno a que se nega provimento. (grifos nossos)

O Supremo Tribunal Federal, ao consolidar entendimento no sentido de que os Municípios não estão vinculados, obrigatoriamente, aos artigos 131 e 132 da Constituição Federal, e de que é constitucional a nomeação comissionada para o cargo de Procurador-Geral Municipal, aparentemente resolveu um impasse interpretativo que, especialmente no Estado de São Paulo, vinha alimentando reiterados embates entre Ministérios Públicos estaduais e administrações municipais. No entanto, tal solução acabou por ensejar novos questionamentos jurídicos relevantes. Se os Municípios não estão adstritos às regras estruturantes da Advocacia Pública federal e estadual, poderiam, então, prescindir do concurso público para prover todos os cargos de sua procuradoria²⁰? Ou ainda, seria legítima a terceirização integral do serviço jurídico mediante a contratação de sociedade de advogados por processo licitatório?

A resposta definitiva viria um mês depois, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.331, de relatoria do Ministro Luiz Fux. Nesta oportunidade, o Supremo analisou a constitucionalidade do artigo 81-A, §1º *in fine* e §3º, da Constituição do Estado de Pernambuco, incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2019, que determinava a obrigatoriedade de os municípios instituírem procuradorias jurídicas para a prestação de consultoria, assessoramento e representação judicial, facultando-lhes a escolha entre prover os cargos por concurso público ou mediante contratação de sociedade de advogados, desde que por licitação.

O Procurador-Geral da República, autor da ação, sustentou que a possibilidade de delegar a função pública de advocacia estatal a particulares, por mais que submetidos a licitação, violaria frontalmente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37, caput, da CF), além de desfigurar a natureza institucional da Advocacia Pública como função essencial à justiça.

20 Ora, se não cabe ao Município a observância dos arts. 131 e 132 da Constituição Federal, dispositivos que tratam exclusivamente da Advocacia Pública da União e dos Estados, então qualquer exigência de provimento efetivo ou de concurso público para cargos jurídicos municipais carece de fundamento constitucional. Nesse contexto, a eventual nomeação de qualquer Procurador Municipal por cargo em comissão revela-se válida.

Argumentou, ainda, pela necessidade de reconhecer-se a obrigatoriedade de criação das procuradorias jurídicas municipais, a fim de impedir a fragilização da defesa judicial dos entes federativos e o comprometimento da juridicidade das políticas públicas locais. Após minuciosa análise do caso, a corte julgou parcialmente procedente a ação adotando o seguinte entendimento:

- i. conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 81-A, caput, da Constituição do Estado de Pernambuco, no sentido de que a **instituição de Procuradorias municipais depende de escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua autoorganização, sem que essa obrigatoriedade derive automaticamente da previsão de normas estaduais;**
- ii. declarar a inconstitucionalidade do § 1º e do § 3º art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, tendo em vista que, **feita a opção municipal pela criação de um corpo próprio de procuradores, a realização de concurso público é a única forma constitucionalmente possível de provimento desses cargos (art. 37, II, da CRFB/88)**, ressalvadas as situações excepcionais situações em que também à União, aos Estados e ao Distrito Federal pode ser possível a contratação de advogados externos, conforme os parâmetros reconhecidos pela jurisprudência desta Corte. (grifos nossos)²¹

Assentou o tribunal que é facultado aos Municípios instituírem suas procuradorias jurídicas, uma vez que a Constituição Federal, em seu artigo 132, impõe tal obrigatoriedade apenas à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, silenciando quanto aos entes municipais. Dessa forma, não apenas inexistente imposição constitucional para a criação das procuradorias no âmbito municipal, como também se revela inconstitucional qualquer tentativa, por parte dos Estados, de impor tal obrigação aos Municípios, sob pena de violação à autonomia político-administrativa e à competência de auto-organização prevista no artigo 18 da Carta Magna.

Nesse cenário, cabe exclusivamente ao Município a deliberação política sobre a conveniência e a oportunidade de instituir —ou não — sua estrutura de advocacia pública. Optando por não instituí-la, é plenamente legítima a contratação de serviços jurídicos por meio de sociedade de advogados, desde que respeitados os ditames do processo licitatório e os princípios que regem a Administração Pública. Por outro lado, caso opte pela criação formal de uma Procuradoria Municipal, o ente deve observar os parâmetros constitucionais pertinentes, em especial a obrigatoriedade de provimento dos cargos efetivos mediante concurso público.

Não obstante, conforme já assentado pela Suprema Corte, tal exigência não se aplica ao cargo de Procurador-Geral do Município, que poderá ser comissionado, inclusive mediante livre nomeação pelo Prefeito, ou ocupado por servidor de carreira, desde que haja previsão expressa na legislação local.

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.331*. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 9 abr. 2024. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgar/arquivos/2024/decisao-stf-adi-6331>. Acesso em: 11 jan. 2025.

5. LIVRE NOMEAÇÃO E ESCOLHA POLÍTICA: A DELIBERAÇÃO CONSTITUINTE SOBRE A CHEFIA DA ADVOCACIA PÚBLICA

Do ponto de vista jurídico, é insofismável o reconhecimento de que o município detém discricionariedade para instituir, ou não, sua respectiva procuradoria jurídica. E, uma vez optando por sua criação, igualmente lhe é facultado conferir à chefia da instituição, o cargo de Procurador-Geral do Município, natureza comissionada, sujeita à livre nomeação pelo Prefeito. Tal prerrogativa encontra respaldo no pacto federativo delineado pela Constituição Federal de 1988, cujos dispositivos que regulam a estruturação da Advocacia Pública estadual e federal não impõem, de forma vinculante, obrigações organizacionais aos entes municipais, como reiteradamente assentado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

À luz dessa constatação normativa, impende analisar, sob enfoque estritamente político-institucional, quais fatores levariam o legislador municipal a optar por modelar o cargo de Procurador-Geral como de livre nomeação, e, por conseguinte, o próprio Chefe do Executivo local a preferir a escolha discricionária de um nome externo à carreira de advogados públicos, quando existente. Tal reflexão, cumpre ressaltar, não assume natureza prescritiva, tampouco busca recomendar a superioridade de um modelo sobre outro. Trata-se, unicamente, de delinear os possíveis fundamentos políticos que orientam essa prática, notadamente à luz da liberalidade conferida aos entes subnacionais pelo constituinte originário.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 estabeleceu, de modo inequívoco, que o Advogado-Geral da União — autoridade máxima da Advocacia Pública no plano federal — seria nomeado livremente pelo Presidente da República (art. 131, §1º), consagrando, assim, o caráter político do cargo. A razão de ser dessa escolha repousa na compreensão de que a atuação do AGU demanda, além de notório saber jurídico e reputação ilibada, alinhamento institucional e afinidade estratégica com as diretrizes do Executivo federal. O constituinte, portanto, vislumbrou na livre nomeação um mecanismo de preservação da unidade de ação governamental e de fortalecimento do assessoramento jurídico direto ao Chefe de Governo.

Desse modo, a replicação desse modelo no âmbito municipal pode ser compreendida como reflexo de uma racionalidade institucional mais ampla, em que se busca assegurar ao gestor público a prerrogativa de estruturar sua equipe jurídica conforme critérios de confiança política e afinidade programática, sem prejuízo das exigências de qualificação técnica e responsabilidade administrativa. Ao estabelecer, em seu artigo 131, §1º, que o AGU será nomeado livremente pelo Presidente da República, dentre cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, o constituinte consagrou a ideia de que a chefia da Advocacia de Estado, no plano federal, deve estar em consonância direta com a orientação política do Chefe do Executivo. Trata-se de uma escolha institucional que revela não apenas a centralidade do AGU como assessor jurídico do Presidente, mas também a sua condição de agente de confiança na articulação jurídico-política da administração pública.

Os debates travados na Assembléia Nacional Constituinte de 1987–1988 foram decisivos para a concepção da Advocacia-Geral da União (AGU) como função essencial à Justiça, com identidade própria e separada do Ministério Público. Na 153ª Sessão Plenária da ANC, realizada em 2 de setembro de 1987²², ficou evidente que uma das principais motivações para a criação da AGU era pôr fim à situação institucional considerada anômala e disfuncional, na qual o Ministério Público Federal acumulava, de forma incompatível com sua missão constitucional, a dupla função de fiscal da lei e representante judicial da União. Tal acúmulo, segundo diversos constituintes, compromete a imparcialidade, a independência e a credibilidade do Ministério Público, que, ao atuar como advogado do governo federal, tornava-se parte interessada nos litígios em que deveria zelar pela legalidade abstrata e pela defesa dos interesses difusos da sociedade. A nova estrutura da Advocacia Pública foi concebida, assim, como um desdobramento da lógica de fortalecimento das instituições republicanas e da separação entre as funções estatais, garantindo maior coerência entre atribuições jurídicas e a natureza institucional dos órgãos envolvidos. Ao transferir para a AGU a representação judicial e a consultoria do Poder Executivo, a Constituição visou assegurar a especialização técnica e a fidelidade funcional da advocacia do Estado à vontade governamental, sem prejuízo da legalidade.

Nesse contexto, entendeu-se que o chefe da AGU, deveria ocupar posição de confiança direta do Presidente da República, atuando como seu intérprete jurídico primário e conselheiro institucional, à semelhança dos ministros de Estado. A prerrogativa de livre nomeação — prevista expressamente no §1º do art. 131 da Carta de 1988 — foi defendida como um instrumento necessário para garantir unidade de ação entre os fundamentos jurídicos da Administração e as diretrizes políticas do governo eleito, rejeitando a ideia de submeter o cargo à aprovação do Senado ou vinculá-lo à carreira de Estado.

Tal solução refletia não apenas o compromisso com a profissionalização da função, mas também o entendimento de que, ao contrário do Ministério Público, alçado à condição de defensor autônomo dos interesses sociais, a AGU deveria operar como órgão de Estado inserido na estrutura do Executivo, subordinado hierarquicamente ao Chefe de Governo. A proposta, nesse sentido, consolidou uma nova engenharia institucional que visava não só corrigir distorções herdadas do regime autoritário, como também conferir maior racionalidade ao funcionamento jurídico do Estado Democrático de Direito.

A dissertação de Marcos D’Avino Mitidieri²³, aprofunda essa perspectiva, ao ressaltar que o modelo de investidura atual – por nomeação direta e exoneração *ad nutum* – assemelha-se ao dos Ministros de Estado, evidenciando o caráter eminentemente político do cargo. Segundo o autor, a forte vinculação do AGU ao Executivo federal compromete,

22 **BRASIL.** Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *153ª Sessão Plenária da 16ª Reunião, realizada em 2 de setembro de 1987*. In: **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília: Senado Federal, 1987. v. 6. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N009.pdf#:~:text=O%20SR,ainda%20as%20fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20consultoria>. Acesso em: 7 jun. 2025.

23 MITIDIERI, Marcos D’Avino. A nomeação e a exoneração do Advogado-Geral da União: mantê-las à livre escolha presidencial ou deixá-las a cargo de outrem? 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstream/handle/123456789/16324>. Acesso em: 7 jun. 2025.

por vezes, sua autonomia funcional, sobretudo quando se exige a mediação jurídica de interesses entre diferentes órgãos da União, como o Legislativo, o Judiciário e os entes de controle. Ainda assim, a opção pela livre nomeação revela-se coerente com a lógica mencionada nos debates da constituinte, em que a eficiência decisória e a unidade política da administração são princípios estruturantes.

Essa racionalidade institucional tem repercussões evidentes no plano municipal. Embora os municípios não estejam vinculados a um modelo constitucional específico para a estruturação de suas procuradorias, o paralelo com o arranjo federal é frequentemente adotado como referência normativa e organizacional. A possibilidade de o prefeito nomear livremente o Procurador-Geral do Município encontra respaldo nessa tradição institucional, fundada na ideia de que a chefia da advocacia pública local deve refletir a confiança política do chefe do Executivo. Tal prerrogativa não se contrapõe ao princípio da legalidade, desde que observados os requisitos mínimos de qualificação técnica e integridade moral, que garantam a competência funcional e a probidade administrativa do nomeado.

Impende destacar que, no plano federativo, a Constituição assegura autonomia política, administrativa e financeira aos entes municipais (art. 18, CF/88), conferindo-lhes margem de liberdade para definir, nos limites da lei orgânica local, a forma de provimento e as atribuições dos cargos que integram sua estrutura jurídica. Assim, a nomeação discricionária do Procurador-Geral pode ser compreendida como instrumento de alinhamento institucional, destinado a garantir a coesão estratégica da atuação governamental no campo jurídico, sobretudo em contextos que exigem resposta célere, unificada e constitucionalmente orientada.

Destarte, o modelo adotado para a Advocacia-Geral da União não apenas fundamenta, mas também legitima, por analogia funcional, a prática administrativa de livre nomeação de procuradores-gerais nos municípios. Trata-se de uma escolha político-institucional que deve ser lida à luz dos princípios constitucionais da eficiência, da separação de poderes e da autonomia federativa, sempre tendo como contrapeso o controle jurídico e social da legitimidade e legalidade dos atos administrativos praticados.

No âmbito da Administração Pública, os atos de provimento de cargos e funções devem observar, de forma estrita, os princípios constitucionais insculpidos no caput do artigo 37 da Constituição da República, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios constituem o núcleo axiológico que orienta a atuação do Estado e impõem balizas inafastáveis à sua estrutura organizacional. Nesse mesmo dispositivo, estabelece-se que o ingresso nos cargos públicos deve ocorrer, em regra, mediante aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas de cargos em comissão e funções de confiança, destinadas, exclusivamente, às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Segundo Nohara²⁴, ao comentar a lição de Pinto Ferreira, o concurso público, consagrado no artigo 37, inciso II, da Constituição de 1988 visa consolidar o sistema do mérito (*merit system*), afastando práticas historicamente associadas ao patrimonialismo, como o nepotismo, a corrupção e o clientelismo político. Trata-se de mecanismo jurídico-institucional destinado a impedir a partilha arbitrária de cargos públicos por meio do denominado *spoil system* — sistema de despojo — em que funções estatais eram distribuídas como moeda de troca, favorecendo interesses pessoais ou partidários em detrimento do interesse público.

Para Hely Lopes Meirelles²⁵, o concurso público constitui instrumento técnico-jurídico colocado à disposição da Administração Pública com o propósito de assegurar os princípios da moralidade, da eficiência e do aperfeiçoamento do serviço público. Ao mesmo tempo, esse mecanismo propicia isonomia de oportunidades a todos os candidatos que preencham os requisitos legais para o ingresso na carreira pública, em estrita consonância com o disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, o provimento de cargos públicos por meio de concurso constitui verdadeiro pilar de sustentação da Administração Pública republicana, ao assegurar que o acesso às funções estatais se dê por critérios objetivos de mérito, afastando riscos de captura por interesses político-partidários e promovendo a profissionalização do serviço público. Todavia, o próprio texto constitucional, ao dispor sobre a regra do concurso público no artigo 37, inciso II, prevê expressamente exceções a essa exigência, notadamente no tocante aos cargos em comissão. Tais cargos, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, admitem provimento discricionário, considerando-se a necessidade de confiança e afinidade política para o exercício de funções estratégicas no interior da máquina estatal.

Neste sentido, Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário 1.041.210/SP em sede de repercussão geral (Tema 1010), reafirmou que o concurso público constitui a regra matriz de acesso aos cargos públicos, sendo mecanismo imprescindível para assegurar a impessoalidade, a moralidade e a eficiência na Administração Pública. Contudo, o próprio texto constitucional excepciona essa regra ao admitir a nomeação para cargos em comissão, desde que estes se limitem às funções de direção, chefia e assessoramento. A Corte foi enfática ao advertir que o desvirtuamento dessa exceção, sobretudo com a designação de comissionados para exercer atividades técnicas, operacionais ou rotineiras, configura afronta direta à Constituição.

Em outras palavras, cargos de confiança não se prestam ao preenchimento de lacunas funcionais ou à criação de espaços de livre nomeação para fins meramente políticos, sob pena de violação à lógica meritocrática que estrutura o serviço público. Destarte, a decisão do STF confere densidade normativa à exigência de que a criação e o provimento de cargos em comissão observem não apenas a finalidade constitucional (atribuições de

24 NOHARA, Irene Patrícia D. *Direito administrativo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p. 636. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775934/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

25 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 237.

confiança), mas também os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da transparência administrativa. A interpretação consagrada pela Corte, portanto, não invalida a figura dos cargos comissionados, mas exige rigor na sua fundamentação legal e compatibilidade com o desenho funcional da estrutura pública.

Pois bem.

Encerrado o processo eleitoral, incumbe ao chefe do Poder Executivo legitimamente eleito, em qualquer das esferas federativas, a constituição de sua equipe de governo, por meio da designação de titulares para as diversas pastas administrativas. Nesse contexto, os cargos em comissão assumem papel central, uma vez que se destinam, por sua própria natureza, às funções de direção, chefia e assessoramento no interior da estrutura estatal. Trata-se de postos que exigem não apenas qualificação técnica, mas também relação de confiança e afinidade programática com os propósitos do governo eleito:

O objetivo dos cargos comissionados aponta-se para cargos de chefia no serviço público, de natureza política, ou também, para o assessoramento da administração pública, os cargos em comissões darão suporte para a execução das funções públicas. A gestão pública poderá contratar pessoal de forma imediata ou excepcional para atender as demandas apresentadas e sem necessidade de concurso público²⁶.

Trata-se, em verdade, da equipe incumbida de concretizar o projeto político legitimado pelo sufrágio popular e incorporado ao mandato do Chefe do Executivo. Por essa razão, impede que seus membros estejam minuciosamente alinhados com os princípios, diretrizes e metas do governo empossado, sob pena de comprometer-se a efetividade e a coesão da ação governamental.

Nesse contexto, os cargos dessa natureza constituem instrumentos fundamentais para a concretização do programa de governo legitimado pelo voto popular. A nomeação de ocupantes para tais funções revela não apenas a confiança pessoal do Chefe do Executivo, mas também o compromisso com a unidade de propósitos administrativos, elemento indispensável à governabilidade. Ademais, a existência de uma equipe politicamente alinhada configura verdadeira manifestação do princípio da eficiência, expressamente consagrado no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

Com efeito, a execução de políticas públicas por agentes desconectados das diretrizes governamentais comprometeria a celeridade, a racionalidade e a efetividade da ação estatal, ensejando descompassos operacionais que poderiam obstaculizar a consecução dos objetivos administrativos legitimamente definidos. No âmbito municipal, a necessidade de confiança pessoal para a nomeação de cargos em comissão adquire relevância ainda mais acentuada. As particularidades do processo político local — especialmente nos pequenos municípios²⁷ — impõem dinâmicas próprias à relação entre o Chefe do Executivo

26 ARAÚJO, Anderson de Oliveira; MOURA, Mara Águeda Porfírio; VERAS, Wesley Alves. **Cargos comissionados: análise dos artigos publicados nas plataformas SciELO e LUME de 2016 a 2021.** *Anais do Congresso de Administração Pública*, 2023, p. 4. Disponível em: </mnt/data/07232023_190715_64bda32ba3fe5.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.

27 Até mesmo em grandes municípios, como é o caso de Recife, onde a disputa eleitoral se deu contra primos: CARTA CAPITAL. *Como João Campos venceu a acirrada disputa entre primos no Recife*. 11 jan. 2025. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/como-joao-campos-venceu-a-acirrada-disputa-entre-primos-no-recife/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

e sua equipe de governo. Nessas localidades, é comum a existência de vínculos interpessoais mais estreitos entre os agentes públicos e os cidadãos, o que contribui para tornar o ambiente político-administrativo mais direto e, por vezes, informal.

Em tais circunstâncias, o critério da confiança política assume papel determinante na escolha dos titulares de cargos estratégicos, justamente por possibilitar ao gestor municipal a formação de uma equipe coesa, alinhada e apta a executar com eficiência o plano de governo legitimado nas urnas. Normalmente, o ambiente político nos municípios de menor porte é marcado por relações interpessoais historicamente consolidadas, nas quais o Prefeito eleito possui conhecimento direto de seus opositores, muitas vezes desde a infância — não sendo raro, inclusive, que haja vínculos de parentesco entre estes. Em tais contextos, os pleitos eleitorais tendem a assumir contornos de elevada tensão social, frequentemente permeados por rivalidades familiares, disputas comunitárias e animosidades que transcendem o campo meramente político.

Os embates retóricos e as provocações mútuas, por vezes, degeneram em confrontos mais graves, ocasionando rupturas sociais duradouras e, em casos extremos, episódios de violência com desfechos trágicos²⁸. Essas especificidades do ambiente político local evidenciam a delicadeza inerente ao processo de formação da equipe governamental no âmbito municipal, tornando ainda mais relevante a observância do critério de confiança pessoal na nomeação para cargos de direção. Um estudo publicado na SEADE²⁹ relevou que dos 645 municípios paulistas, 503 contam com menos de 50 mil habitantes. Trata-se de se uma realidade vivenciada ao menos, aproximadamente, por 77,95% dos municípios paulistas.

De fato, em localidades de menor porte, a proximidade entre as pessoas e o conhecimento mútuo tornam as interações sociais e políticas mais intensas, o que exige uma gestão mais cuidadosa e estratégica. Nesse contexto, a chefia daqueles que compartilham afinidades políticas com o gestor torna-se crucial, pois a confiança mútua facilita a implementação de políticas públicas e decisões administrativas. Portanto, ratifica-se que é necessário que os gestores comissionados estejam alinhados ao plano político do gestor, não apenas para garantir a eficiência nas ações, mas também para manter a harmonia e a coesão dentro da gestão pública.

Admitamos, a título de hipótese, a realidade do fictício Município Z — uma localidade de pequeno porte no Estado de São Paulo, com cerca de 22.549 habitantes e 14.435 eleitores registrados. Findo o processo eleitoral, o candidato “X” é legitimamente eleito

28 Em algumas localidades, a polarização política e as rivalidades pessoais atingem níveis tão agudos que resultam em desfechos trágicos, como a morte de candidatos durante o período eleitoral. Em 2020, por exemplo, ao menos 63 postulantes a cargos eletivos nas eleições municipais foram assassinados após o registro de candidatura, evidenciando a gravidade dos conflitos políticos locais. VEJA. *O número de candidatos que morreram após inscrição nas eleições municipais*. Coluna Radar, 28 out. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/o-numero-de-candidatos-que-morreram-apos-inscricao-nas-eleicoes-municipais>. Acesso em: 7 jun. 2025.

29 FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. *Dinâmica demográfica nos municípios de pequeno porte populacional do estado de São Paulo*. São Paulo: Fundação SEADE, 2021. Disponível em: <https://populacao.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/18/2021/12/SPDemografico-dinamica-demografica-municipios-pequeno-porte-populacional-estado-sp.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

para o cargo de Prefeito. Suponham-se, então, dois cenários plausíveis e ilustrativos das complexidades da dinâmica local:

(i) o prefeito eleito mantém antigas e notórias desavenças, de ordem pessoal e profissional, com todos os integrantes da carreira de advogados públicos municipais;

(ii) o conjunto de procuradores manifesta explícita discordância quanto às diretrizes e propostas contidas no plano de governo vitorioso nas urnas.

Diante de tal conjuntura, impõe-se a indagação: seria razoável exigir que o Chefe do Executivo municipal, empossado com respaldo democrático, depositasse a confiança institucional da assessoria e consultoria jurídica da administração justamente àqueles que, publicamente, demonstram dissenso quanto às suas diretrizes políticas e administrativas? Poder-se-ia, em nome de uma equivocada leitura da impessoalidade, compelir o Prefeito a subordinar seu programa de governo ao juízo de atores que não apenas se contrapõem à sua agenda, mas que, por razões objetivas, carecem de sintonia mínima com os rumos administrativos que se pretende imprimir? A resposta, por evidente, é negativa.

O assessoramento jurídico do Poder Executivo exige, além de capacitação técnica, compatibilidade programática e confiança mútua. Confiar o enfrentamento das questões jurídicas sensíveis do município, tais como contratos, políticas públicas, judicializações estruturais e controle externo a agentes declaradamente avessos às diretrizes do governo equivale a tolher a legitimidade do mandato conferido pelo voto popular. A chefia da procuradoria, nesse cenário, não pode ser alçada a um bastião de resistência institucional, sob pena de comprometer-se a eficiência, a coerência e a governabilidade da gestão pública. Trata-se, pois, de preservar o equilíbrio entre profissionalismo técnico e alinhamento institucional, essência do modelo de cargos em comissão previsto no próprio texto constitucional. Se todo o corpo jurídico municipal fosse por exemplo, apoiador do candidato “Y” que fora derrotado nas urnas, como ficaria a prestação dos serviços jurídicos ao novo governo? É interessante, que ao menos a chefia seja de alguém alinhado ao Prefeito para evitar capturas políticas de tal órgão.

Raciocínio análogo pode ser extraído do modelo institucional adotado pela Justiça Eleitoral no que tange à nomeação de seus magistrados. Com efeito, o artigo 120, §2º, da Constituição da República estabelece que os juízes integrantes dos tribunais eleitorais, ressalvada justa causa, exercerão suas funções por, no mínimo, dois anos, vedando-se a recondução para mais de dois biênios consecutivos. Os respectivos substitutos são escolhidos no mesmo momento e mediante o mesmo procedimento, assegurando-se paridade por categoria. A lógica subjacente a tal previsão é clara: impedir a vinculação prolongada e potencialmente comprometedora de magistrados a determinados grupos ou interesses políticos locais. Trata-se, pois, de um mecanismo normativo destinado a resguardar a imparcialidade da jurisdição eleitoral e a assegurar a higidez do processo democrático, por meio da neutralização de influências indevidas e da prevenção ao partidarismo judicial.

A fim de preservar a imparcialidade do Judiciário, e afastar possibilidade de ingerências políticas nos Tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, seus membros servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos,

sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria³⁰.

A situação delineada, portanto, revela nítida similitude entre a dinâmica institucional dos Procuradores Municipais, especialmente quanto ao cargo de Procurador-Geral, e outras figuras de confiança política no interior da Administração Pública. Nos pequenos municípios, onde os laços pessoais e políticos tendem a se entrelaçar ao longo do tempo, não se pode desconsiderar o risco de que integrantes da carreira, embora formalmente concursados, alinhem-se implicitamente a determinados grupos políticos, comprometendo, em alguma medida, a isenção necessária ao exercício das funções de assessoramento e representação jurídica do ente público. Tal cenário reforça, sob ótica eminentemente prática e institucional, a pertinência do modelo que assegura ao Chefe do Executivo a escolha de pessoa de sua confiança para o comando da procuradoria.

Todavia, a realidade administrativa vai muito além de formulações abstratas sobre moralidade e necessidade política, que muitas vezes se limitam ao plano discursivo e subjetivo, sem aderência concreta às práticas cotidianas da gestão pública. Na prática, numerosos municípios brasileiros, justamente nesses de pequeno porte e com estruturas institucionais reduzidas, é recorrente a distorção do modelo formal de provimento de cargos. Em vez de assegurar um arranjo que garanta a coesão estratégica do governo e a responsabilidade técnica da chefia, o que se verifica, muitas vezes, é a prevalência de mecanismos tradicionais de apadrinhamento político, com a nomeação de pessoas próximas ao Prefeito, aliados eleitorais ou figuras vinculadas a redes familiares locais³¹.

Esse fenômeno, longe de ser episódico, reflete resquícios persistentes de uma cultura político-administrativa marcada por traços patrimonialistas³². Nesses contextos, a fragilidade institucional aumenta o risco de captura dos cargos públicos, por interesses particulares ou faccionais, comprometendo a impessoalidade e a racionalidade das decisões administrativas. Assim, o modelo teórico de autonomia municipal não pode ser idealizado sem o reconhecimento dessas tensões concretas.

Em que pese essa constatação, os argumentos de ordem jurídica e política ora expostos revelam-se harmônicos com o ordenamento constitucional vigente, que não apenas reconhece a legalidade da nomeação discricionária para cargos de direção, como

30 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. p. 678. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774944/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

31 Basta uma pesquisa mínima para identificar inúmeros episódios recentes envolvendo a nomeação de familiares próximos cargos de direção ou chefia em prefeituras brasileiras, evidenciando a persistência de práticas de apadrinhamento e de traços patrimonialistas em diversos municípios. Cf. CNN Brasil, *Prefeito de Rio Branco nomeia esposa para ser sua chefe de gabinete*, 2025; O Fator, *Prefeito de cidade mineira nomeia a esposa como secretária*, 2025; G1 Tocantins, *Prefeito nomeia esposa, cunhada e parentes de vereadores da base aliada; MPE recomenda exonerações*, 2025.

32 Desde os primeiros debates da Assembleia Nacional Constituinte, os parlamentares manifestaram forte preocupação com o uso dos cargos comissionados como instrumentos de apadrinhamento político. Na 29ª Sessão da ANC, realizada em 9 de março de 1987, foram feitas denúncias sobre a instrumentalização de cargos de confiança como mecanismo de pressão sobre congressistas, bem como apelos pela moralização do serviço público e pela valorização dos servidores de carreira. Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Ata da 29ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 9 de março de 1987*. In: Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N002.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.

também assegura autonomia legislativa aos entes federados para regulamentarem a matéria conforme suas peculiaridades. Não há, pois, qualquer óbice normativo — tampouco ofensa a princípios constitucionais — no fato de a Câmara Municipal editar norma dispondo que o cargo de Procurador-Geral do Município seja de livre nomeação pelo Prefeito, à semelhança do que ocorre, de forma expressa, no plano federal com o Advogado-Geral da União (art. 131, §1º, CF).

Ao cabo, impende reconhecer que a nomeação para cargos de direção jurídica, ainda que inserida na estrutura da advocacia pública, carrega consigo inevitável dimensão política. Trata-se de instrumento legítimo para assegurar ao gestor a coesão técnica e estratégica de sua equipe, em consonância com o programa de governo sufragado nas urnas. A decisão sobre quem deve assessorar juridicamente o Executivo, portanto, é matéria de natureza política — e, como tal, deve permanecer sob a esfera de competência de quem foi democraticamente eleito para governar. Ao legislador municipal, por sua vez, cabe disciplinar o tema com responsabilidade institucional, zelando para que a estrutura administrativa reflita não apenas os princípios do direito, mas também as realidades políticas e sociais do município que representa. Trata-se, em suma, do exercício legítimo da autonomia local, expressão máxima do pacto federativo consagrado pela Constituição da República³³.

6. CONCLUSÕES

O reconhecimento da autonomia municipal na estruturação de suas procuradorias jurídicas não constitui mera concessão administrativa, mas, sim, expressão direta do pacto federativo delineado pela Constituição de 1988. Trata-se do exercício legítimo da capacidade de auto-organização, conferida aos entes federados como núcleo essencial do Estado Democrático de Direito. A superação, pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, da jurisprudência que anteriormente impunha a obrigatoriedade de provimento da chefia da Procuradoria por membro da carreira representa avanço institucional relevante.

Esse novo entendimento, consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, reafirma que os municípios detêm liberdade para definir se instituirão suas procuradorias por meio de lei local e, em caso afirmativo, de que forma se dará a nomeação de sua chefia, desde que preservado o concurso público para os cargos efetivos. Mais do que uma questão jurídica, trata-se de reconhecer a racionalidade política subjacente ao modelo federativo

33 A exemplo de inúmeros municípios paulistas que exercem legitimamente sua autonomia constitucional, tem-se o caso de Jales, cuja Lei Complementar nº 130, de 31 de maio de 2006, prevê expressamente que o Procurador-Geral do Município será de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito, exigindo apenas qualificação técnica mínima para o exercício do cargo. Em São João da Boa Vista, a Lei nº 4.683, de 30 de junho de 2020, posteriormente alterada pela Lei nº 5.050/2022, rompeu com o modelo de nomeação restrita à carreira, autorizando a livre nomeação de profissional habilitado conforme as diretrizes administrativas do Chefe do Executivo. O município de Pirapora do Bom Jesus, por sua vez, instituiu modelo semelhante por meio da Lei Complementar nº 164, de 29 de maio de 2015 — cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo na ADI 2236348-67.2021.8.26.0000. Já em Rio das Pedras, a Lei nº 3.266, de 11 de janeiro de 2023, também admite a livre nomeação do Procurador-Geral, exigindo, contudo, experiência jurídica mínima de cinco anos. Tais normativas demonstram a consolidação de um entendimento que respeita as especificidades locais e a prerrogativa dos entes federativos de organizarem suas estruturas administrativas conforme suas necessidades, sem que isso represente qualquer violação ao texto constitucional.

brasileiro, que confere ao Chefe do Executivo local a prerrogativa de compor uma equipe de confiança capaz de executar, com coerência e eficiência, o programa de governo sufragado nas urnas. Ao prever expressamente, em seu artigo 131, §1º, que o Advogado-Geral da União será livremente nomeado pelo Presidente da República, o constituinte originário deixou claro que a liderança da Advocacia Pública é, por natureza, função de confiança, dotada de indiscutível relevância estratégica.

É nesse contexto que se deve compreender a legitimidade de o Prefeito Municipal nomear, com fundamento em legislação própria, o Procurador-Geral do Município dentre pessoas de sua confiança — prerrogativa que visa garantir coesão política, efetividade administrativa e governabilidade. O respeito à autonomia local, longe de fragilizar o sistema, representa a sua mais genuína consolidação. É o que quis a Assembleia Nacional Constituinte ao estruturar um Estado federado plural, descentralizado e sensível às realidades locais. Cercear essa liberdade em nome de uma pretensa uniformidade interpretativa seria trair o espírito da Constituição de 1988.

Destarte, reafirma-se: ao município, cabe a liberdade normativa de modelar sua estrutura jurídica conforme suas necessidades e peculiaridades; ao Prefeito, a prerrogativa de nomear seu Procurador-Geral como figura de confiança; ao sistema constitucional, a função de garantir que essas escolhas sejam exercidas com responsabilidade, legalidade e em plena sintonia com os princípios da Administração Pública. É nessa convergência entre liberdade política e responsabilidade institucional que se fortalece, verdadeiramente, a Federação brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAPÁ. **Constituição do Estado do Amapá**. 1989. Disponível em: <https://www.al.ap.gov.br/pagina/constituicao-do-estado-do-amapa>. Acesso em: 20 nov. 2025

ARAÚJO, Anderson de Oliveira; MOURA, Mara Águida Porfírio; VERAS, Wesley Alves. **Cargos comissionados: análise dos artigos publicados nas plataformas SciELO e LUME de 2016 a 2021**. Anais do Congresso de Administração Pública, 2023. Disponível em: [/mnt/data/07232023_190715_64b-da32ba3fe5.pdf](https://mnt/data/07232023_190715_64b-da32ba3fe5.pdf). Acesso em: 20 nov. 2025.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia. Promulgada em 5 de outubro de 1989**. Disponível em: <https://www.al.ba.gov.br/constituicao-estadual>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). 153ª Sessão Plenária da 16ª Reunião, realizada em 2 de setembro de 1987**. In: Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Senado Federal, 1987. v. 6. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N009.pdf#:~:text=O%20SR,a%20inda%20as%20fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20consultoria>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Ata da 29ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 9 de março de 1987**. In: Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Se-

- nado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N002.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988>. Acesso em: 7 jun. 2025.
- BRASIL. **Senado Federal. Anais da Assembleia Nacional Constituinte: Sessões Plenárias, Comissões e Subcomissões Temáticas. Brasília: Senado Federal, 1987**. v. 6. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N009.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2025.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.331**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 9 abr. 2024. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/arquivos/2024/decisao-stf-adi-6331>. Acesso em: 2 jan. 2025.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.465.818**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 11 mar. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=775260354>. Acesso em: 11 jan. 2025.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.264.403/SP**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 3 mar. 2023. Repercussão geral reconhecida (Tema 1.010). Diário da Justiça Eletrônico, 24 abr. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 13 jun. 2025.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- CARTA CAPITAL. **Como João Campos venceu a acirrada disputa entre primos no Recife**. 11 jan. 2025. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/como-joao-campos-venceu-a-acirrada-disputa-entre-primos-no-recife/>. Acesso em: 12 jan. 2025.
- CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/constucional>. Acesso em: 20 nov. 2025.
- CNN BRASIL. **Prefeito de Rio Branco nomeia esposa para ser sua chefe de gabinete**. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/prefeito-de-rio-branco-nomeia-esposa-para-ser-sua-chefe-de-gabinete/>. Acesso em: 20 nov. 2025.
- DORES, Moacir das. **O federalismo educacional brasileiro: o papel dos municípios**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/8639>. Acesso em: 13 jan. 2025.
- FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559644599/>. Acesso em: 11 jan. 2025.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. **Dinâmica demográfica nos municípios de pequeno porte populacional do estado de São Paulo**. São Paulo: Fundação SEADE, 2021. Disponível em: <https://populacao.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/18/2021/12/SPDemografico-dinamica-demografica-municipios-pequeno-porte-populacional-estado-sp.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.
- G1 TOCANTINS. **Prefeito nomeia esposa, cunhada e parentes de vereadores da base aliada; MPE recomenda exonerações**. 8 nov. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2025/11/08/prefeito-nomeia-esposa-cunhada-e-parentes-de-veredores-da-base-aliada-mpe-recomenda-exoneracoes.ghtml>. Acesso em: 20 nov. 2025.

GONZALES, Douglas Camarinha. **Competência legislativa dos entes federados: conflitos e interpretação constitucional**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/D.2.2011.tde-16082012-150740. Acesso em: 23 jan. 2025.

JALES (SP). **Lei Complementar nº 130, de 31 de maio de 2006**. Disponível em: <https://jales.siscam.com.br/arquivo?id=26183>. Acesso em: 7 jun. 2025.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

LEONCY, Léo Ferreira. “**Princípio da simetria**” e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/publico/Tese_Leo_Ferreira_Leoncy_integral.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MITIDIERI, Marcos D’Avino. **A nomeação e a exoneração do Advogado-Geral da União: mantê-las à livre escolha presidencial ou deixá-las a cargo de outrem?** 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstream/handle/123456789/16324>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MOHN, Paulo. **A repartição de competências na Constituição de 1988**. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/173096>. Acesso em: 11 jan. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774944/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775934/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

O FATOR. **Prefeito de cidade mineira nomeia a esposa como secretária**. 2025. Disponível em: <https://ofator.com.br/informacao/prefeito-de-cidade-mineira-nomeia-a-esposa-como-secretaria/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. 1989. Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/atividade-parlamentar/constituicao-estadual>. Acesso em: 20 nov. 2025.

PERNAMBUCO. **Constituição do Estado de Pernambuco**. 1989. Disponível em: <http://www.ales-pe.pe.gov.br>. Acesso em: 2 fev. 2025.

PIRAPORA DO BOM JESUS (SP). **Lei Complementar nº 164, de 29 de maio de 2015**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/p/pirapora-do-bom-jesus/lei-complementar/2015/17/164>. Acesso em: 11 jan. 2025.

RIBEIRÃO PRETO (SP). **Lei Complementar nº 7, de 18 de fevereiro de 1997**. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/legislacao-municipal/pesquisa/lei/85>. Acesso em: 11 jan. 2025.

RIO DAS PEDRAS (SP). **Lei nº 3.266, de 11 de janeiro de 2023. Dispõe sobre a criação e estruturação da Procuradoria Geral do Município e dá outras providências.** Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/RioDasPedras-SP/LeisOrdinarias/3266/Arquivos/1>. Acesso em: 7 jun. 2025.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina. Promulgada em 5 de outubro de 1989.** Disponível em: <https://www.alesc.sc.gov.br/legislativo/constituicao>. Acesso em: 20 nov. 2025.

SÃO JOÃO DA BOA VISTA (SP). **Lei nº 4.683, de 30 de junho de 2020.** Alterada pela Lei nº 5.050, de 2022. Disponível em: <https://sapl.saojoaodaboavista.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/10593/lei.4683.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2025.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo. 1989.** Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br>. Acesso em: 11 jan. 2025.

SÃO PAULO. **Tribunal de Justiça do Estado. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2052119-40.2019.8.26.0000.** Relator: Des. Jacob Valente. São Paulo, 15 jul. 2020. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 11 jan. 2025.

SÃO PAULO. **Tribunal de Justiça do Estado. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2223301-89.2022.8.26.0000.** Relator: Des. Matheus Fontes. São Paulo, 29 mar. 2023. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 11 jan. 2025.

SÃO PAULO. **Tribunal de Justiça do Estado. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2236348-67.2021.8.26.0000.** Relatora: Des. Luciana Bresciani. Julgada em 20 abr. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, São Paulo, 2 maio 2022. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 12 jan. 2025.

VEJA. **O número de candidatos que morreram após inscrição nas eleições municipais.** Radar, 11 jan. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/o-numero-de-candidatos-que-morreram-apos-inscricao-nas-eleicoes-municipais>. Acesso em: 5 jan. 2025.