



NOTA TÉCNICA Nº 01/2026

Modelos de Estruturação de Procuradorias Públicas

TEMAS: Direito Administrativo. Modelos de estruturação de procuradorias públicas. Cargos efetivos. Cargos em comissão. Contratação de serviços jurídicos externos. Análise de constitucionalidade à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

I - INTRODUÇÃO

A presente nota técnica é resultado do estudo desenvolvido pelo Centro de Apoio às Promotorias do Patrimônio Público e Terceiro Setor, com a finalidade de analisar a conformidade de diferentes modelos de organização das Procuradorias Públicas, variando desde o comissionamento puro até a estruturação baseada exclusivamente em servidores de carreira, tendo em vista os questionamentos formulados pelos membros do Ministério Público de Pernambuco nos últimos meses por meio de consultas formais e interação com o Centro.

II - EXPOSIÇÃO TEÓRICA

O princípio do concurso público e a exceção constitucional

A Constituição Federal estabelece, de forma categórica, a regra geral para a investidura em cargo ou emprego público:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

A própria norma constitucional, contudo, prevê uma exceção a essa regra. O inciso V do mesmo artigo 37 delimita o escopo dessa exceção, restringindo os cargos em comissão a funções específicas:

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em





comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de **direção, chefia e assessoramento**; - grifos nossos.

O entendimento do STF: Tema 1010 de repercussão geral

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário 1.041.210, com repercussão geral reconhecida ([Tema 1010](#)), estabeleceu os requisitos cumulativos e obrigatórios para a criação de cargos em comissão, conferindo interpretação ao artigo 37, V, da CF/88 e servindo como diretriz para toda a Administração Pública.

Requisito	Descrição
a) Finalidade restrita	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) Relação de confiança	A criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.
c) Proporcionalidade	O número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo.
d) Descrição legal clara e objetiva	As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Autonomia municipal e obrigatoriedade do concurso

Já no julgamento da [ADI 6331](#), o STF esclareceu que uma Constituição Estadual não pode obrigar os municípios a criarem suas próprias procuradorias, pois isso violaria a autonomia do ente municipal para se auto-organizar. Contudo, o mesmo julgado firmou a tese de que, **uma vez que o município opte por criar seu corpo próprio de procuradores, a realização de concurso público é a única forma constitucionalmente válida de preenchimento desses cargos**. A autonomia municipal, portanto, reside na decisão de *ter ou não* uma procuradoria estruturada, mas, uma vez que a decisão seja positiva, o município está estritamente vinculado à regra do concurso público.

No mesmo sentido, ao apreciar a [ADPF 1037](#), o Relator do caso, Ministro Gilmar Mendes, afirmou:



Pontuo, desde logo, que, uma vez criada a Procuradoria Municipal, esta deve submeter-se ao regramento constitucional pertinente, de modo que a ela se aplica, igualmente, o art. 132 da Constituição Federal. **Ou seja, embora não seja obrigatória a sua criação, sendo instituída a Procuradoria Municipal, a observância do regramento constitucional da Advocacia Pública mostra-se imperativa, notadamente a unicidade institucional.** - grifos nossos.

A jurisprudência dos Tribunais de Justiça estaduais, a exemplo dos TJs do [Maranhão](#) e da [Paraíba](#), foi no mesmo sentido.

Aplicando os entendimentos firmados pelo STF, pode-se sistematizar o seguinte:

Modelo	Status	Fundamentação e Observações
Comissionamento puro (sem efetivos)	 Inconstitucional	Viola o princípio do concurso público (art. 37, II, CF). Cargos comissionados destinam-se apenas a funções de chefia, direção e assessoramento (art. 37, V, CF), não podendo substituir a atividade-fim técnica da procuradoria.
Comissionamento com idêntica atribuição de efetivos	 Inconstitucional	O STF veda a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições próprias de cargos de provimento efetivo. A lei deve descrever atribuições claras e distintas para o comissionado, sob pena de burla ao concurso.
Efetivos (modelo padrão)	 Regra Constitucional	A Advocacia Pública é função essencial à justiça. Estados e Municípios (conforme autonomia) devem organizar suas procuradorias com servidores concursados para garantir a impessoalidade e continuidade administrativa.

Quanto ao Procurador-Geral do Município, importa registrar que, embora haja quem o reconheça como cargo de natureza política e de confiança do Chefe do Poder Executivo, já que sua atuação, em regra, envolve a coordenação da atuação da Procuradoria e o alinhamento estratégico com a gestão municipal¹, o STF, por apertada maioria (6x5), decidiu, recentemente, na [ARE 1.520.440](#), que o Procurador-Geral da Câmara Municipal, quando houver Procuradoria instituída, não pode ser provido em comissão, devendo ser ocupado por procurador de carreira, aprovado em concurso

¹ A título de exemplo: decisões do do [TJMT](#) e [TJSC](#), assim como [monografia que analisa a atuação da Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade do Ministério Público de Minas Gerais \(CCConst-MPMG\) em relação a normas municipais que criam e disciplinam cargos em comissão](#).



público, em homenagem ao princípio da unicidade institucional. No caso em exame, o STF ressaltou que o cargo em comissão tinha **atribuições semelhantes** ao cargo efetivo e envolvia **funções técnicas/operacionais**, e não apenas direção ou chefia, violando os requisitos do Tema 1.010 de Repercussão Geral.

Contratação de serviços jurídicos externos (Escritórios de advocacia)

Quanto à contratação de serviços jurídicos externos, a Administração Pública deve observar os preceitos da Lei n.º 14.133/2021 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente o [Tema 309](#).

Nesse contexto, a contratação de serviços jurídicos externos não pode ser utilizada para suprir a ausência de um corpo técnico efetivo ou para desempenhar atividades jurídicas rotineiras que são inerentes à função dos Procuradores de carreira. Sua admissibilidade está condicionada à sua natureza complementar e extraordinária. A exceção não pode se tornar a regra para suprir a omissão do ente em estruturar sua própria advocacia pública.

Feito esse apontamento, a licitação constitui a regra geral para a contratação de serviços jurídicos quando o serviço puder ser prestado por diversos escritórios ou profissionais e for possível a comparação objetiva das propostas, mediante critérios como preço, técnica ou combinação de ambos. Nessas hipóteses, ainda que se trate de serviço especializado, não se afasta o dever de licitar, nos termos da Lei n.º 14.133/2021.

A inexigibilidade é excepcional e somente se justifica com o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos:

- Incapacidade da prestação pelo Poder Público (o corpo de Procuradores efetivos é insuficiente em número ou carece de especialização técnica específica para a demanda concreta);
- O serviço deve possuir natureza singular (o serviço deve ser complexo, incomum ou exigir estratégia jurídica diferenciada, não se confundindo com atividades rotineiras e/ou padronizadas da Procuradoria);
- O profissional ou escritório precisa deter notória especialização (o profissional ou escritório deve possuir reconhecimento público e indiscutível na matéria, comprovado por currículo, publicações, experiência anterior e atuação em casos similares);
- Preço compatível com o mercado (o valor contratado deve ser compatível com a complexidade do serviço, a responsabilidade profissional exigida e os preços praticados em situações análogas).

Registre-se que toda contratação, especialmente por inexigibilidade, deve ser precedida de processo administrativo formal. A sua ausência pode ensejar a nulidade



da contratação e a responsabilização dos agentes públicos, especialmente em improbidade administrativa caso seja comprovado o elemento subjetivo doloso.

Em síntese:

Modelo	Status	Fundamentação e Observações
Quadro efetivo de procuradores com contratação externa pontual (para demanda específica)	 Constitucional em caráter excepcional	A advocacia pública ordinária deve ser exercida por servidores de carreira. A contratação externa somente se admite de forma excepcional e pontual, para demandas específicas, observados os critérios fixados pelo Tema 309 do STF. A inexigibilidade apenas é válida em hipóteses excepcionais; caso haja possibilidade de competição objetiva, a licitação é obrigatória.
Comissionamento puro com contratação de escritórios de advocacia	 Inconstitucionalidade dupla	Modelo incompatível com a Constituição, pois substitui a advocacia pública de carreira por comissionados e “terceiriza” integralmente a função por meio de licitação ou contratações diretas. Configura inconstitucionalidade manifesta, com potencial responsabilização dos gestores.

III - CASUÍSTICA

Os Tribunais de Contas e os Tribunais de Justiça têm reiteradamente afastado a inexigibilidade quando se trata de serviços jurídicos rotineiros, genéricos ou compatíveis com a atuação ordinária das Procuradorias, tais como:

- Pareceres jurídicos em licitações, contratos e atos administrativos;
- Assessoria e consultoria jurídica administrativa;
- Elaboração, revisão e redação de projetos de lei;
- Atuação no contencioso judicial e administrativo;
- Representação e resposta a órgãos de controle;
- Atividades de regularização municipal em cadastros restritivos (SIAFI, CAUC, CADIN, Plataforma Brasil, entre outros).

Precedentes:

- [TCU. Acórdão 2297/2025 - Plenário](#)
- [TCU. Acórdão 2303/2025 - Plenário](#)
- [TCE-PE. Processo TC nº 24100787-2, Acórdão TC nº 2273/2025](#)
- [TCE-PE. Processo TC nº 23100232-4, Acórdão TC nº 203/2025](#)
- [TJPE. Apelação Cível 0003602-13.2022.8.17.3030](#)
- [TJMT. Agravo de Instrumento 1025698-37.2025.8.11.0000](#)



IV - CONCLUSÃO:

À luz da Constituição Federal e da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, conclui-se que a criação e a manutenção de Procuradorias Municipais integram o âmbito de auto-organização dos entes federativos, não havendo imposição constitucional para sua instituição.

Todavia, uma vez feita a opção política pela criação de Procuradoria própria, a sua estruturação deve observar, o regime constitucional da Advocacia Pública, com provimento dos cargos técnicos mediante concurso público, como regra geral, em homenagem aos princípios da legalidade, impessoalidade e continuidade administrativa.

Os cargos em comissão, por sua vez, somente se admitem de forma excepcional, restrita às funções de direção, chefia e assessoramento, não podendo ser utilizados como mecanismo de substituição da Advocacia Pública de carreira.

A contratação de serviços jurídicos externos, por outro lado, pode substituir a atuação da Advocacia Pública, desde que realizada mediante licitação, observados os parâmetros da Lei nº 14.133/2021, ou, excepcionalmente, por inexigibilidade, quando presentes os requisitos fixados pela jurisprudência do STF, não se admitindo sua utilização como solução permanente para suprir a ausência de estruturação regular do ente.

Permanecemos à disposição para prestar informações e oferecer o apoio necessário à atuação finalística dos colegas.

Recife, 11 de fevereiro de 2026.

**Hodir Flavio
Guerra Leitao
de
Melo:1883658**
Hodir Flávio Guerra Leitão de Melo
Coordenador CAO PPTS

Assinado de forma
digital por Hodir
Flavio Guerra Leitao
de Melo:1883658
Dados: 2026.02.11
12:13:21 -03'00'