



Poder Judiciário do Estado de Sergipe
12ª Vara Cível de Aracaju

Nº Processo 202611200206 - Número Único: 0007096-85.2026.8.25.0001

Autor: Diogo Neves Mesquita de Holanda

Réu: MUNICÍPIO DE ARACAJU/SE E OUTROS

Movimento: Decisão >> Não-Concessão >> Liminar

Processo nº 202611200206.

Vistos, etc...

I. Do Relatório.

Cuida-se de **AÇÃO POPULAR COM PEDIDO LIMINAR DE TUTELA DE URGÊNCIA** ajuizada por **DIOGO NEVES MESQUITA DE HOLANDA** em face do **MUNICÍPIO DE ARACAJU**, de **JOSÉ HUNALDO SANTOS DA MOTA**, Procurador Geral do Município de Aracaju, da **FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE FORMAÇÃO PARA O TRABALHO (FUNDAT)**, da **FUNDAÇÃO CULTURAL CIDADE DE ARACAJU (FUNCAJU)**, do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ARACAJU (AJUPREV)** e da **SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE ARACAJU (SMTT/AJU)** e seus respectivos presidentes /superintendentes, aduzindo, em síntese e sem prejuízo do principal, que os entes listados na inicial realizaram diversas contratações (admissões) de servidores comissionados para realização de funções técnico burocráticas de representação (judicial e extrajudicial), consultoria e assessoramento jurídico; que existem pelo menos 13 servidores comissionados subscrevendo peças processuais e emitindo pareceres; que por se tratarem de funções estritamente técnicas e burocráticas, a mera admissão desses servidores comissionados, sem o devido concurso público, já configuraria evidente lesividade ao patrimônio público e à moralidade administrativa; que a contratação precária para atividades típicas de carreira gera um custo dúplice e ineficiente para o erário, além de submeter o interesse público à volatilidade das nomeações políticas, desvirtuando a impessoalidade exigida pelo art. 37 da Constituição; que no presente caso, a ilegalidade transborda a questão genérica do “cabide de empregos” e atinge o núcleo do sistema de justiça: a usurpação de competências privativas da Advocacia Pública; que conforme o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 6.331/PE (acórdão publicado em 04/05/2024, Doc. 03) e, principalmente, na ADPF 1037 (acórdão publicado em 19/08/2024, Doc. 04), nos municípios onde houver Procuradoria Municipal legalmente instituída, o princípio da unicidade (art. 132 da CF/88) se aplica integralmente, de modo que somente procuradores de carreira (cujo ingresso depende de êxito em concurso público de provas e títulos) podem exercer as funções de consultoria, assessoramento e representação, seja na administração direta, seja na administração indireta (autárquica e fundacional); que o município de Aracaju-SE possui Procuradoria Geral Municipal; que a carreira de Procurador do Município é composta de 60 cargos de provimento efetivo, dispondo de 37 procuradores ativos (consoante à folha de pagamento de dez/2025), e 23 cargos vagos; que é absolutamente vedado atribuir funções exclusivas da PGM a



ocupantes de cargo em comissão, contratá-los/nomeá-los para tal fim, bem como o próprio exercício dessas funções por aqueles que não integram os quadros da carreira de procurador municipal; que tais atos são eivados de nulidade por violarem diretamente a Constituição, consoante às decisões do STF proferidas em controle concentrado de constitucionalidade, cujos efeitos produzem efeito vinculante e eficácia *erga omnes*; que esses atos lesivos estão sendo praticados por omissão ou conivência dos réus, pois dispõem de meios para impedir-lhes a prática imediatamente; que além dos próprios membros ativos da PGM, o Município de Aracaju realizou concurso público para o Cargo de Procurador do Município de Aracaju/SE, no qual foram previstas 10 vagas e a formação de cadastro de reserva; que tendo o certame sido homologado em 04/11/2025, até a data do protocolo desta exordial, nenhuma nomeação foi realizada; que há na PGM-Aracaju, além dos 37 procuradores de carreira, 10 candidatos aprovados com direito subjetivo à nomeação, mais de 100 aprovados no cadastro de reserva e 23 cargos vagos; que se são 13 os comissionados exercendo irregularmente as funções exclusivas de procurador de carreira concursado, certo é que a alegação de falta pessoal seria inaceitável; que no Estudo Técnico Preliminar (ETP) relativo ao processo de contratação da banca examinadora do concurso da PGM-Aracaju, emitido em 22/05/2024, consignou-se expressamente a possibilidade da assunção da representação jurídica AJUPREV por meio de convênio; que, em outras palavras, tem-se um documento público dotado de presunção de veracidade e legalidade atestando que por meio de um simples instrumento administrativo (convênio) seria possível designar um procurador municipal de carreira para exercer as funções que lhe são próprias em favor de um ente da Administração Indireta Municipal e que o concurso foi destinado para tal fim; que se já era possível à época a assunção da AJUPREV pela PGM por meio de convênio, por que não seria diante da obrigatoriedade do precedente do Supremo firmado em controle concentrado (ADPF 1.037, acórdão publicado em 19/08/2024)?; que a título de exemplo, cite-se o caso do servidor comissionado João Vitor Oliveira Costa Teles, que embora esteja atualmente lotado Secretaria Municipal da Defesa Social e da Cidadania [Doc. 32] (órgão da administração direta, tal qual a PGM), foi-lhe conferida, pelo Superintendente da SMTT, outorga de poderes para representar judicialmente a Autarquia Municipal de Trânsito, com base na qual segue até os dias atuais subscrevendo peças processuais em favor do referido ente [Docs. 33 e 36]; que se um comissionado lotado em órgão da administração direta pode por uma simples procuração representar judicialmente um ente da administração indireta, que empecilho de ordem legal os réus poderiam legitimamente alegar como óbice a que um procurador municipal concursado também pudesse fazê-lo?; que os réus poderiam suscitar impedimentos de ordem financeira e orçamentária, o que seria uma escusa igualmente ilegítima e contraditória com os atos recentes da própria gestão; que a atual Prefeita enviou à Câmara Municipal, em 16/12/2025, o Projeto de Lei Complementar [Doc. 11] que alterou a Lei Orgânica da PGM, aprovado em regime de urgência surpreendente no dia seguinte (17/12/2025) [Doc. 12]; que tal diploma legal não apenas concedeu aumento remuneratório aos procuradores ativos e inativos, como estendeu o benefício do Auxílio-Qualificação aos auditores fiscais — carreira com mais de 40 membros ativos [Doc. 13]; que como será detalhado adiante, a FUNCAJU despendeu DEZENAS DE MILHÕES de reais em 2025 com contratações de artistas famosos [Doc. 18], demonstrando que não há falta de recursos, mas sim uma deliberada opção política de alocar verbas em festividades e benefícios corporativos em detrimento da legalidade institucional e da estruturação da defesa e consultoria jurídica da Administração Indireta Municipal; que os atos lesivos contra os quais se insurge esta ação popular continuam a ser praticados apenas pela morosidade e pela resistência dos réus em cumprir os preceitos insculpidos na Carta Magna e as decisões vinculantes da nossa Suprema Corte. Teceu outras considerações acerca da matéria. Requereu que seja concedida, liminarmente e inaudita altera pars, a Tutela de Urgência pleiteada, para determinar aos réus que, sob pena de multa diária pessoal ao gestor responsável: a.1) IMPEÇAM IMEDIATAMENTE os ocupantes de cargos exclusivamente em comissão (dentre os quais os nominados no tópico "Dos Fatos" e quaisquer outros em situação análoga) de exercerem funções técnicas privativas da Advocacia Pública, especialmente a subscrição de peças processuais judiciais e a emissão de pareceres jurídicos consultivos; a.2) SUSPENDER A EFICÁCIA de todas as procurações e instrumentos de mandato outorgados



pelos entes da Administração Indireta a servidores não integrantes da carreira efetiva de Procurador do Município, cassando-lhes imediatamente os poderes para representar o ente em juízo, bem como para transigir, confessar, dar quitação e receber valores; a.3) ABSTER-SE de realizar novas nomeações de comissionados ou outorgar novos mandatos a pessoas estranhas aos quadros da Procuradoria-Geral do Município (PGM) para o exercício das referidas funções, devendo a representação judicial e a consultoria ser atribuídas imediatamente aos Procuradores Municipais de carreira, garantindo-se a unicidade institucional. No mérito, requer seja julgada totalmente procedente a presente Ação Popular para: d.1) CONFIRMAR a tutela de urgência deferida; d.2) DECLARAR A NULIDADE ABSOLUTA, por vício de competência, forma, finalidade e objeto, dos atos administrativos de nomeação/admissão dos servidores comissionados impugnados exclusivamente quanto à atribuição de funções de advocacia pública; e d.3) DECLARAR NULIDADE DE TODAS AS PROCURAÇÕES outorgadas a esses agentes, por violação frontal ao art. 37, II e V, e art. 132 da CF, bem como aos precedentes vinculantes do STF (ADPF 1.037, ADI 6.331/PE e Tema 1010/RG); d.4) CONDENAR os Réus ao pagamento das perdas e danos ao erário que venham a ser apurados em liquidação de sentença, correspondentes aos valores pagos indevidamente a título de remuneração para o exercício ilegal da função ou prejuízos decorrentes de atuações processuais desidiosas ou nulas. Ainda, requereu a condenação dos Réus ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios sucumbenciais, nos termos do art. 85 do CPC. Rogou pela concessão da gratuidade de justiça, pela citação dos réus e pela intimação do Ministério Público. Protestou provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos. Deu valor à causa e juntou documentos.

Em Despacho publicado na data de 04/02/2026, fora determinada a manifestação prévia dos réus, nos termos do art. 2º da Lei n.º 8.437/92.

Devidamente intimado, o Município de Aracaju apresentou manifestação em 06/02/2026. Em sua defesa, defendeu a legalidade da atual estrutura administrativa, argumentando que os cargos em comissão (Assessores Técnicos) exercem funções de natureza estritamente auxiliar e instrumental, sob supervisão contínua de Procurador de carreira, não exteriorizando a vontade jurídica do ente. Destacou que os mesmos fatos foram objeto de apuração pelo Ministério Público Estadual (Notícia de Fato nº 2025.02.007.00000300), que promoveu o arquivamento do feito por entender ausentes ilegalidades e reconhecer as providências de regularização adotadas pelo Município, como a realização do concurso público homologado. Suscitou, ainda, o perigo de dano reverso, aduzindo que a suspensão abrupta das atividades dos assessores nas autarquias e fundações geraria desestruturação repentina e risco de paralisação de serviços públicos essenciais, ante a falta temporária de plano de transição imediato para encampar todo o passivo judicial e consultivo.

A Fundação Municipal de Formação para o Trabalho – FUNDAT pronunciou-se em 09/02/2026, arguindo que a FUNDAT deve continuar atendendo às suas demandas internas administrativas e jurídicas, de forma a garantir a continuidade do serviço público e evitar prejuízos à população e à Administração Pública; que a atuação jurídica interna da FUNDAT possui caráter transitório e supletivo, até que a Procuradoria-Geral do Município exerça plenamente a coordenação prevista na Lei Complementar nº 108/2012; e que a medida encontra respaldo no art. 132 da Constituição Federal, bem como nos princípios da continuidade do serviço público, eficiência administrativa e supremacia do interesse público.

Por sua vez, o Instituto de Previdência do Município de Aracaju – ARACAJU PREVIDÊNCIA apresentou manifestação em 09/02/2026, aduzindo a inexistência de vedação absoluta à atuação de advogados ocupantes de cargos em comissão; a ausência de demonstração de exercício privativo da Procuradoria Municipal; a autonomia administrativa e funcional da administração indireta e a impossibilidade de imposição de modelo único de representação jurídica. Sustentou a inexistência de perigo de dano concreto apontado na inicial e alertou para o grave risco de desorganização administrativa na gestão previdenciária – envolvendo o



pagamento de aposentadorias e pensões – em caso de concessão da liminar. Alegou também a imperiosa necessidade de dilação probatória para análise da estrutura orgânica e a inadequação da ação popular para apuração de supostos atos de improbidade administrativa.

A Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito de Aracaju – SMTT juntou manifestação em 09/02/2026, arguindo as preliminares de inadequação da via eleita, sob o fundamento de que a ação popular estaria sendo utilizada como sucedâneo de ação civil pública, bem como a inépcia da inicial pela formulação de pedidos amplos e genéricos e a ilegitimidade passiva das autoridades apontadas. No mérito, corroborou os argumentos de ausência dos requisitos para a concessão da tutela de urgência e detalhou o severo impacto administrativo e financeiro que a destituição instantânea do seu corpo jurídico causaria na continuidade do poder de polícia e dos serviços de trânsito.

Em 10/02/2026, o autor apresentou Réplica às manifestações preliminares, rebatendo os argumentos defensivos e reiterando o pleito liminar com adaptações quanto ao modo de cumprimento, à vista da alegação de insuficiência temporária de pessoal na PGM.

A Fundação Cultural Cidade de Aracaju – FUNCAJU protocolou sua manifestação em 13/02/2026, argumentando que a Fundação atua amparada por legislação própria e que não há comprovação nos autos de que tenha ocorrido substituição irregular ou impedimento da atuação institucional da Procuradoria-Geral do Município. Defendeu que a mera alegação de incompatibilidade estrutural, sem demonstração de ilegalidade específica e prejuízo, não autoriza medida interventiva liminar. Pontuou, ainda, que eventual deferimento da liminar geraria severa instabilidade administrativa, comprometendo a formalização de contratos e o fomento cultural do município.

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório. Passo a decidir.

II. Da Fundamentação.

- Da legitimidade ativa e do cabimento da ação popular.

Antes de apreciar o mérito da tutela de urgência, impõe-se verificar, ainda que em sede de cognição sumária, a presença das condições mínimas de admissibilidade da demanda, notadamente a legitimidade ativa do autor e o cabimento da via processual eleita.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LXXIII, confere legitimidade para a propositura da ação popular a qualquer cidadão, assim entendido o nacional em pleno gozo dos direitos políticos. O único requisito de legitimação ativa é, portanto, a cidadania, que se demonstra mediante a apresentação do título de eleitor e da certidão de quitação eleitoral, nos termos do art. 1º, §3º, da Lei nº 4.717/65.

No caso dos autos, o autor acostou à exordial seu Título de Eleitor e a Certidão de Quitação Eleitoral (fls. 34/35), comprovando sua regularidade perante a Justiça Eleitoral e, por conseguinte, sua aptidão para o exercício da fiscalização da res publica conferida pelo Constituinte. Ressalta-se que a lei não exige que o cidadão seja domiciliado no Município em que praticado o ato lesivo – a legitimidade popular é atribuída em razão da cidadania brasileira, e não em razão de vínculo territorial com a localidade afetada. O Autor está, portanto, regularmente legitimado para a propositura da presente demanda.



Diante do exposto, colaciono julgados dos tribunais pátrios acerca da legitimidade ativa do cidadão para propositura da Ação Popular, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. REMESSA DE OFÍCIO. **AÇÃO POPULAR. LEGITIMIDADE ATIVA. CIDADÃO. TÍTULO DE ELEITOR. INTERESSE PROCESSUAL. BINÔMIO NECESSIDADE-UTILIDADE. PETIÇÃO INICIAL. INÉPCIA. AUSÊNCIA. MÁ-FÉ. INEXISTÊNCIA. LICITAÇÃO. CONCESSÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. 1. O cidadão tem legitimidade para propor ação popular e tal condição é comprovada por meio da apresentação do título de eleitor. 2. A ação popular constitui a via adequada para buscar a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, notadamente quando presente o binômio necessidade-utilidade**, consubstanciado na alegação de vícios no procedimento licitatório. 3. Afasta-se a pecha de inépcia da petição inicial quando presentes os requisitos necessários, quais sejam, a condição de eleitor do requerente, a alegação de ilegalidade do ato e da lesividade aos cofres públicos. 4. A atuação do autor popular eivada de má-fé depende de efetiva demonstração. Ausente, não se reconhece a prática odiosa. 5. A ação popular constitui instrumento jurídico apto para buscar a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao erário, especialmente quando se trata de licitação. 6. Inexistentes provas suficientes para anular o procedimento licitatório, correta a sentença que julga improcedente o pedido deduzido em ação popular. 7. Remessa de ofício desprovida. (TJ-DF 20130110140523 DF 0000709-58.2013.8.07.0018, Relator.: MARIO-ZAM BELMIRO, Data de Julgamento: 22/02/2018, 8ª TURMA CÍVEL, Data de Publicação: Publicado no DJE: 28/02/2018. Pág.: 576/587)

REMESSA NECESSÁRIA - AÇÃO POPULAR - PRETENSÃO DE AFASTAMENTO DOS EFEITOS DE LEI MUNICIPAL E CONSEQUENTE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO - LEGISLAÇÃO QUE FIXA OS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS - LEI DE EFEITOS CONCRETOS - DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE - POSSIBILIDADE. **1 - A ação popular, com assento constitucional, confere legitimidade a qualquer cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. 2 - Para o cabimento da ação popular, imprescindível a comprovação da prática de ato administrativo concreto violador do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente ou do patrimônio histórico e cultural. 3 - A ação popular, portanto, deve voltar-se à anulação de ato lesivo ao patrimônio público, não sendo cabível para a invalidação de lei em tese. 4 - A ação popular não é sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, não se destinando ao controle abstrato de lei. Contudo, possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em sede de ação popular, desde que não se confunda com o pedido principal, mas figure como causa de pedir ou questão prejudicial.**(TJ-MG - Remessa Necessária: 50859609420188130024, Relator.: Des.(a) Maria Inês Souza, Data de Julgamento: 28/03/2023, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 30/03/2023)

Quanto ao cabimento da ação popular, a via processual eleita é plenamente adequada à tutela pretendida. Explico.

O art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular visando a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. A ação popular não tutela exclusivamente o patrimônio material do Estado:



a Constituição ampliou seu objeto para abranger também a moralidade administrativa, de modo que a simples ofensa a esse princípio já é suficiente para legitimar o manejo da via popular, independentemente da demonstração de prejuízo financeiro direto ao erário.

Os atos impugnados nesta ação – nomeações de servidores comissionados para o exercício de funções privativas da Advocacia Pública e outorga de procurações a agentes sem habilitação constitucional – configuram, em tese, atos administrativos praticados por autoridades públicas no exercício de suas atribuições, com potencial lesivo à moralidade administrativa e ao patrimônio público. A contratação de servidores sem concurso público para funções técnicas e permanentes de Estado constitui, por si só, ato lesivo à moralidade, prescindindo da demonstração de prejuízo financeiro direto, na esteira do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 836 da Repercussão Geral, segundo o qual não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, bastando a lesividade ao patrimônio moral do Estado. Nesse sentido:

Direito Constitucional e Processual Civil. **Ação popular. Condições da ação. Ajuizamento para combater ato lesivo à moralidade administrativa. Possibilidade.** Acórdão que manteve sentença que julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, por entender que é condição da ação popular a demonstração de concomitante lesão ao patrimônio público material. Desnecessidade. Conteúdo do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Reafirmação de jurisprudência. Repercussão geral reconhecida. **1. O entendimento sufragado no acórdão recorrido de que, para o cabimento de ação popular, é exigível a menção na exordial e a prova de prejuízo material aos cofres públicos, diverge do entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal. 2. A decisão objurgada ofende o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, que tem como objetos a serem defendidos pelo cidadão, separadamente, qualquer ato lesivo ao patrimônio material público ou de entidade de que o Estado participe, ao patrimônio moral, ao cultural e ao histórico. 3. Agravo e recurso extraordinário providos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência.** (STF - ARE: 824781 MT, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 27/08/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/10/2015)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AÇÃO POPULAR. COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO EXCLUSIVAMENTE ECONÔMICO. DESNECESSIDADE. PROTEÇÃO AOS BENS E DIREITOS ASSOCIADOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DO ENTENDIMENTO ALCANÇADO PELA INSTÂNCIA DE ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA RECONHECIDO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. ÓBICE DA SÚMULA 83/STJ. **1. O Superior Tribunal de Justiça possui firme orientação de que um dos pressupostos da Ação Popular é a lesão ao patrimônio público. Ocorre que a Lei 4.717/1965 deve ser interpretada de forma a possibilitar, por meio de Ação Popular, a mais ampla proteção aos bens e direitos associados ao patrimônio público, em suas várias dimensões (cofres públicos, meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio artístico, estético, histórico e turístico). 2. Para o cabimento da Ação Popular, basta a ilegalidade do ato administrativo por ofensa a normas específicas ou desvios dos princípios da Administração Pública, dispensando-se a demonstração de prejuízo material. 3. Hipótese em que a Corte de origem concluiu que "o então Gestor Público Municipal atentou contra os princípios da administração pública, com violação da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, desviando a finalidade de sua atuação para satisfazer sentimento pessoal alheio à ética e à moral (...)". 4. Descabe ao Superior Tribunal de Justiça iniciar juízo valorativo a fim de desconstituir a conclusão alcançada pela instância de origem, pois, para isso, seria necessário o exame do contexto fático-probatório dos autos, o que não se admite nesta estreita via recursal, ante o óbice da Súmula 7/STJ. 5. No mais, cabe esclarecer, quanto ao artigo 11 da Lei 8.429 /1992, que a jurisprudência do STJ, com relação ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra,**



independe da ocorrência de dano ou lesão ao Erário. 6. O acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento deste Tribunal Superior, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida". 7. Agravo Interno não provido. (STJ - AgInt no AREsp: 949377 MG 2016/0180898-1, Relator.: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 09/03/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/04/2017)

Estão presentes, portanto, os pressupostos de admissibilidade da ação popular: i) legitimidade ativa do cidadão; ii) objeto compatível com a via processual eleita, consistente em ato lesivo à moralidade administrativa e ao patrimônio público; e iii) ilegalidade e lesividade dos atos impugnados ao menos em tese, a serem aprofundadas por ocasião do julgamento do mérito.

Não se vislumbra, neste momento processual, qualquer hipótese de extinção prematura do feito por inadequação da via processual ou por ilegitimidade manifesta do autor.

- Da tutela de urgência – Requisitos do art. 300 do CPC.

A tutela antecipada de urgência, nos termos do art. 300 do CPC, exige a demonstração simultânea de dois pressupostos: **a probabilidade do direito** (*fumus boni iuris*) e **o perigo de dano** ou **risco ao resultado útil do processo** (*periculum in mora*). No regime específico da Ação Popular, o art. 5º, § 4º, da Lei nº 4.717/65 autoriza a **suspensão liminar do ato lesivo impugnado**, sem afastar o esquema geral do Código de Processo Civil.

A análise de tais pressupostos, no presente caso, envolve questão constitucional de considerável complexidade e de repercussão direta sobre a organização administrativa do Município de Aracaju, o que recomenda prudência no juízo de cognição sumária. Passo a examinar cada requisito.

II.1. Da probabilidade do direito.

A tese jurídica central do autor assenta-se na aplicação do princípio da unicidade da Advocacia Pública municipal (art. 132 da CF/88, por simetria), tal como interpretado pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente na ADPF 1.037/AP, na ADI 6.331/PE, na ADI 7.380/AM e no Tema 1.010/RG. A premissa é que, uma vez instituída Procuradoria Municipal, os atos de consultoria jurídica, assessoramento e representação judicial e extrajudicial dos entes da Administração Direta e Indireta passam a ser privativos dos Procuradores de carreira, sendo vedada a atribuição dessas funções a ocupantes de cargos em comissão.

Reconheço que a tese é juridicamente consistente e conta com suporte em precedentes de controle concentrado do Supremo Tribunal Federal, cujos efeitos são vinculantes e de eficácia *erga omnes*. A existência de decisões do STF declarando a inconstitucionalidade de normas que atribuem funções de advocacia pública a comissionados em municípios com Procuradoria instituída é fato incontroverso nos autos e não foi negada pelos réus.

Diante desse cenário, vejo que a probabilidade do direito, neste momento processual de cognição sumária, encontra-se suficientemente demonstrada pelo conjunto probatório documental pré-constituído acostado à exordial. Para sua correta compreensão, impõe-se a análise conjugada dos seguintes pilares normativos.



II.1.1. Da obrigatoriedade do concurso público na Administração Indireta Municipal.

O art. 37, inciso II, da Constituição Federal estabelece, com clareza e sem qualquer ressalva em relação ao nível federativo ou à natureza do ente, que:

“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.”

O *caput* do mesmo art. 37 é expresso ao submeter à disciplina constitucional não apenas a Administração Direta, mas também a **Administração Indireta** de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista estão, portanto, **igualmente vinculadas** à exigência do concurso público para o provimento de cargos e empregos públicos.

Não há, na Constituição Federal, qualquer dispositivo que autorize os entes da Administração Indireta a escapar do imperativo do concurso público pelo simples expediente de criar cargos em comissão. A regra do concurso público é norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, que vincula a Administração em toda a sua extensão orgânica.

No caso concreto, a **FUNDAT**, a **FUNCAJU**, o **AJUPREV** e a **SMTT** são, respectivamente, fundações públicas e autarquias municipais, integrantes da Administração Indireta do Município de Aracaju. Todos esses entes estão submetidos, sem exceção, ao regime constitucional do art. 37 da Constituição Federal, sendo-lhes vedado prover funções de natureza permanente e técnica por meio de cargos exclusivamente comissionados.

Nesse sentido, colho julgado do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. **3. Criação por lei de cargo de procurador municipal. Obrigação da prévia aprovação em concurso para o exercício das atribuições próprias do cargo.** 4. Concurso público para o cargo de procurador municipal. Candidatos aprovados fora do número de vagas. **Contratação de servidores para cargo em comissão com atribuições equivalentes. Preterição imotivada.** Surgimento de direito subjetivo à nomeação. Aplicação do tema 784 da repercussão geral. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Precedentes. 6. Agravo não provido. (STF - ARE: 1480637 MG, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 19/08/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-08-2024 PUBLIC 23-08-2024)

II.1.2. Das hipóteses constitucionais de cargo em comissão e a incompatibilidade com o exercício da Advocacia Pública.

A Constituição Federal, ao ressaltar a exigência de concurso público para os cargos em comissão, o fez de forma taxativa e restritiva. O art. 37, inciso V, dispõe:



“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.”

A norma constitucional é clara: **os cargos em comissão estão constitucionalmente limitados às atribuições de direção, chefia e assessoramento**. Essas três hipóteses, tomadas em seu sentido técnico-jurídico, caracterizam funções de confiança política e de gestão, que pressupõem relação de fidúcia pessoal entre o nomeante e o nomeado, e não funções de natureza técnica especializada, cujo exercício independe da vontade política de quem ocupa o topo hierárquico.

A atividade de Advocacia Pública – que compreende a representação judicial e extrajudicial, a consultoria e o assessoramento jurídico dos entes públicos – é, por definição ontológica, legal e constitucional, uma atividade técnica. O próprio Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94), em seus arts. 1º e 3º-A, qualifica a advocacia como atividade técnica singular, cujo exercício pressupõe habilitação profissional específica. Não se trata, portanto, de função de "direção", "chefia" ou "assessoramento" no sentido do art. 37, V, da Constituição – que se refere a cargos de gestão administrativa, não a funções jurídicas técnico-burocráticas.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema 1.010 da Repercussão Geral, consolidou o entendimento de que a criação de cargos em comissão pressupõe necessariamente: (a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; e (b) a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado. A ausência de qualquer desses requisitos torna o cargo em comissão inconstitucional, por fraude à exigência do concurso público.

No caso dos entes réus, os cargos denominados “Chefe de Procuradoria Jurídica”, “Procurador-Chefe”, “Assessor Executivo” e designações similares foram criados para o exercício de funções de representação judicial, consultoria e emissão de pareceres jurídicos – funções que a Constituição, em seu art. 132, reserva com exclusividade à carreira de Procurador Municipal, de ingresso por concurso público. O uso de nomenclaturas que evocam direção ou chefia não tem o condão de alterar a natureza jurídica das atribuições efetivamente exercidas, que são, por essência, técnico-burocráticas e permanentes, incompatíveis com a natureza dos cargos em comissão.

II.1.3. Da impossibilidade de lei municipal criar cargos em comissão para o exercício da Advocacia Pública em ofensa à Constituição Federal.

Suscita-se, neste ponto, questão de relevo constitucional: ainda que os entes réus sustentem que a criação dos cargos em comissão ora impugnados tenha amparo em legislação municipal, tal argumento não socorre à Administração.

A Constituição Federal ocupa o ápice da hierarquia normativa brasileira, vinculando todos os entes federativos, inclusive os Municípios, no exercício de sua autonomia legislativa. A autonomia municipal, prevista no art. 29 da Constituição, não confere ao legislador local o poder de contrariar normas constitucionais de observância obrigatória.



A criação de cargos em comissão, por lei municipal, para o exercício de funções privativas da Advocacia Pública implica, necessariamente, burla à exigência constitucional do concurso público (art. 37, II) e violação à reserva constitucional das atribuições de Procurador Municipal à carreira concursada (art. 132). Trata-se de legislação municipal inconstitucional, insuscetível de validar os atos administrativos nela baseados.

Não pode o legislador municipal, por lei ordinária ou complementar, ampliar as hipóteses de provimento por comissão previstas no art. 37, V, da Constituição Federal, que são taxativas. A lei local que o faça invade matéria de competência constitucional e é nula de pleno direito, não podendo servir de fundamento para atos administrativos de nomeação. O controle de constitucionalidade dessa legislação, ainda que incidentalmente, é possível e necessário no âmbito desta ação popular, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição, que autoriza a impugnação de ato lesivo fundamentado em ato normativo inválido. Desta sorte:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Art. 43, V, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar 136/2020, do Município de Macapá/AP. 3. Municípios não são obrigados a instituir Advocacia Pública Municipal. Liberdade de conformação. **4. Criada Procuradoria Municipal, há de observar-se a unicidade institucional. Exclusividade do exercício das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem assim de representação judicial e extrajudicial.** Ressalvadas as hipóteses excepcionais, conforme a jurisprudência do STF. **5. Impossibilidade de ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da Procuradoria-Geral do Município, exercerem as funções próprias dos Procuradores Municipais.** 6. Parcial procedência do pedido. (STF - ADPF: 1037 AP, Relator.: Min . GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 19/08/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-08-2024 PUBLIC 22-08-2024)

Nesse sentido, o controle judicial dos atos administrativos praticados com base em lei municipal inconstitucional não configura indevida interferência do Poder Judiciário nas escolhas do legislador local, mas sim exercício da função precípua de guarda da Constituição, que compete ao Poder Judiciário nos termos do art. 102 e seguintes da Carta Magna.

II.1.4. Da unicidade da Advocacia Pública e da obrigatoriedade de concurso no Município com PGM instituída.

O Município de Aracaju instituiu sua Procuradoria Geral do Município por meio da LC Municipal nº 108/2012, posteriormente alterada pela LC Municipal nº 221/2025, estruturando carreira de Procurador Municipal mediante aprovação em concurso público de provas e títulos. A existência e a plena operacionalidade dessa carreira restam demonstradas documentalmente nos autos.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADPF 1.037 (acórdão publicado em 19/08/2024), firmou tese vinculante no sentido de que, nos Municípios onde houver Procuradoria Municipal legalmente instituída, aplica-se integralmente o princípio da unicidade da Advocacia Pública, previsto no art. 132 da Constituição Federal, sendo vedado o desempenho das funções de consultoria, assessoramento e representação jurídica por agentes estranhos à carreira concursada, tanto na Administração Direta quanto na Indireta. No mesmo sentido, a ADI 6.331/PE consolidou a obrigatoriedade do concurso público para o ingresso na Advocacia de Estado



municipal: feita a opção municipal pela criação de corpo próprio de procuradores, a realização de concurso público é a única forma constitucionalmente admissível de provimento desses cargos.

A decisão do TJ/SE na Apelação Cível nº 202500710910, proferida em 24/11/2025, aplicou rigorosamente esse entendimento ao Município de Estância, determinando a **apresentação de um projeto de estruturação da Procuradoria do Município**. Se tal rigor é exigido de Municípios com menor estrutura, com maior razão é imposto ao Município de Aracaju, que já possui PGM estruturada, lei orgânica vigente e concurso homologado com candidatos aprovados aguardando nomeação.

No plano infraconstitucional, o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 condiciona a validade das contratações públicas à realização de controle prévio de legalidade pelo órgão de assessoramento jurídico competente, o que pressupõe agente dotado de habilitação constitucional para o exercício da advocacia pública. Pareceres emitidos por agente incompetente equivalem, para fins de validade, à ausência de parecer, comprometendo a higidez dos contratos celebrados.

A prova documental carreada aos autos demonstra, com suficiente grau de verossimilhança para esta fase de cognição sumária, que: (a) os entes réus FUNDAT, FUNCAJU, AJUPREV e SMTT mantêm servidores comissionados exercendo atribuições exclusivas de procurador de carreira; (b) o concurso público para a PGM/Aracaju foi regularmente homologado, com 10 candidatos aprovados com direito subjetivo à nomeação; (c) há 23 cargos vagos na carreira de Procurador Municipal; (d) foram outorgadas procurações com poderes exorbitantes – inclusive para confessar dívidas, transigir e dar quitação – a agentes de vínculo precário, demissíveis *ad nutum*.

O próprio Estudo Técnico Preliminar produzido pela PGM/Aracaju, datado de 22/05/2024, reconheceu expressamente a possibilidade de assunção da representação jurídica da AJUPREV por meio de convênio com a Procuradoria Municipal. Trata-se de documento oficial dotado de presunção de veracidade e legalidade que evidencia a viabilidade prática da regularização, afastando qualquer alegação de impossibilidade técnica ou operacional.

Registra-se que este Juízo está ciente de que a análise dos requisitos da tutela é feita em cognição sumária, não definitiva. A questão relativa à modulação de efeitos eventualmente estabelecida pelo STF na ADPF 1.037 deverá ser conferida em profundidade quando da apreciação do mérito, oportunidade em que os Réus terão plena possibilidade de impugnar os fundamentos da demanda.

II.2. Perigo de dano e risco ao resultado útil do processo.

O perigo de dano é igualmente verificável na situação descrita.

Em primeiro lugar, a representação judicial dos entes réus por agentes destituídos de habilitação constitucional coloca em risco a validade de atos processuais em um universo significativo de demandas – identificou-se, conforme a inicial, a distribuição de ao menos 2.242 novos processos envolvendo a AJUPREV apenas em 2025. A atuação de agentes sem legitimidade pode gerar nulidades processuais, perdas de prazo e configura risco concreto e atual ao patrimônio público.

Em segundo lugar, a outorga de poderes para confessar dívidas, transigir e dar quitação a agentes de vínculo precário, demissíveis *ad nutum* e sem a blindagem funcional inerente ao cargo efetivo, cria risco iminente de captura do interesse público por interesses privados, com



potencial de dano irreversível ao erário e ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário municipal (AJUPREV) e ao poder de polícia da SMTT.

Em terceiro lugar, os atos lesivos não são pretéritos: a prova documental indica que os comissionados mencionados na inicial continuam atuando na subscrição de peças processuais e na emissão de pareceres em processos licitatórios (FUNCAJU). A cada dia de continuidade da situação, novos pareceres são emitidos por agente sem habilitação constitucional, comprometendo a validade das contratações realizadas nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133 /2021.

A situação é tanto mais urgente quanto o concurso já foi homologado e os aprovados aguardam nomeação – o que demonstra que a manutenção dos comissionados não é fruto de impossibilidade fática, mas de opção administrativa cuja constitucionalidade é aqui questionada.

II.3. Da proporcionalidade da medida e do prazo de adequação.

Embora reconheça a presença dos requisitos autorizadores da tutela de urgência, este Juízo entende que o deferimento integral e imediato dos pedidos tal como formulados – sem qualquer prazo de transição – incorreria no risco de provocar dano inverso ao interesse público, ao paralisar subitamente a representação judicial e a consultoria jurídica de entes cujo grau de litigiosidade é elevado, notadamente o AJUPREV, com mais de 2.242 novos processos distribuídos apenas em 2025.

A concessão de tutela de urgência deve observar os princípios da proporcionalidade e da menor restrição possível, evitando que a medida protetiva do patrimônio público gere, paradoxalmente, déficit de defesa judicial para os próprios entes réus, com risco de condenações por revelia ou perda de prazo em larga escala.

Nessa perspectiva, a melhor solução que concilia a urgência da situação com a continuidade dos serviços jurídicos essenciais é determinar que o **Município de Aracaju** promova a apresentação, em prazo razoável, de um **Plano de Adequação Jurídico Administrativa** que estabeleça, de forma concreta e cronologicamente estruturada, o **projeto de reorganização da Procuradoria do Município e da Administração Pública Indireta Municipal**, visando à integral conformação do quadro jurídico ao art. 37, II, da Constituição Federal e à tese firmada no Tema 1.010 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal.

O Plano de Adequação deverá contemplar, no mínimo: (i) o levantamento de todos os servidores comissionados atualmente no exercício de funções de advocacia pública em cada ente; (ii) o cronograma de substituição gradual desses servidores por membros da carreira de Procurador Municipal, inclusive mediante convênio com a PGM – instrumento já reconhecido como viável no Estudo Técnico Preliminar de 22/05/2024 –, com indicação das datas previstas para cada etapa; (iii) a nomeação imediata dos candidatos aprovados no concurso da PGM /Aracaju com direito subjetivo à nomeação, considerando os 23 cargos vagos existentes; e (iv) a previsão de mecanismos de supervisão técnica e de controle interno durante o período de transição.

A exigência de apresentação de Plano de Adequação não afasta, contudo, a necessidade de adoção imediata de medidas de contenção dos riscos mais graves já identificados – especialmente a suspensão das cláusulas exorbitantes das procurações outorgadas a comissionados –, que não demandam reorganização estrutural e podem ser implementadas de imediato.



II.4. Da multa cominatória.

Em caso de descumprimento da presente decisão no prazo fixado, fica estabelecida multa diária (astreintes) nos seguintes termos.

Levando em conta a natureza da obrigação, o porte institucional e orçamentário dos entes réus e a necessidade de que a medida cominatória seja efetivamente dissuasória, fixa-se multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), incidente sobre o Município de Aracaju, acaso permaneça em descumprimento após o escoamento do prazo de adequação, revertida em favor do Fundo de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347/85, aplicado subsidiariamente.

A multa é fixada em desfavor do ente público, e não pessoalmente do gestor, neste momento processual, por ser mais adequada à realidade institucional do obrigado e à natureza da obrigação de fazer, sem prejuízo de eventual revisão fundamentada no curso do processo ou em sede de agravo regimental, caso demonstrada ineficácia da medida.

III. Do Dispositivo.

Ante o exposto, com fundamento no art. 300 do CPC c/c art. 5º, §4º, da Lei nº 4.717/65, **DEFIRO PARCIALMENTE** a tutela de urgência requerida, nos seguintes termos:

a) **SUSPENSÃO IMEDIATA DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES DAS PROCURAÇÕES:**

Determino ao **MUNICÍPIO DE ARACAJU** e aos entes da Administração Indireta Municipal (**FUNDAT, FUNCAJU, AJUPREV e SMTT**) que, no prazo de 15 (quinze) dias contados da intimação desta decisão, suspendam a eficácia das cláusulas das procurações *ad judicium et ad extra* outorgadas a servidores não integrantes da carreira efetiva de Procurador Municipal que conferem poderes para confessar dívidas, transigir, dar quitação e receber valores em nome dos entes públicos réus, por representarem risco de dano imediato e irreversível ao erário, independentemente de qualquer reorganização estrutural;

b) PLANO DE ADEQUAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA: Determino ao **MUNICÍPIO DE ARACAJU** e aos demais requeridos que, no prazo de 06 (seis) meses, contados da intimação desta decisão, apresente nos autos Plano de Adequação Jurídico Administrativa, devidamente subscrito pelos dirigentes máximos de cada ente, que estabeleça o projeto concreto de estruturação de suas respectivas Procuradorias, visando à integral adequação do quadro jurídico ao art. 37, II, da Constituição Federal e à tese firmada no Tema 1.010 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal.

O Plano de Adequação deverá contemplar, obrigatoriamente, os seguintes elementos:

b.1) Levantamento individualizado, por ente, de todos os servidores ocupantes de cargos exclusivamente em comissão atualmente no exercício de funções de advocacia pública, com indicação do cargo ocupado, da data de admissão e das atribuições efetivamente desempenhadas;

b.2) Cronograma detalhado de substituição gradual desses servidores por membros da carreira de Procurador Municipal, com indicação das datas previstas para cada etapa de transição e dos instrumentos jurídicos a serem



utilizados, inclusive a celebração de convênio com a Procuradoria Geral do Município – mecanismo já reconhecido como tecnicamente viável no Estudo Técnico Preliminar elaborado pela própria PGM/Aracaju em 22/05/2024;

b.3) Manifestação expressa e fundamentada acerca da nomeação dos candidatos aprovados no concurso público da PGM/Aracaju com direito subjetivo à nomeação, considerando a existência de 23 cargos vagos na carreira, com indicação do prazo para convocação e posse;

b.4) Previsão de mecanismos de supervisão técnica e de controle interno a serem adotados durante o período de transição, de modo a assegurar a continuidade e a regularidade da prestação dos serviços jurídicos essenciais dos entes réus.

Apresentado o Plano, este Juízo apreciará sua adequação e fixará, se necessário, medidas complementares ou prazo definitivo para cumprimento integral, ouvido o Ministério Público.

c) MULTA COMINATÓRIA: Em caso de descumprimento das determinações contidas nos itens (a) e (b) acima, fica o **MUNICÍPIO DE ARACAJU** sujeito ao pagamento de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a incidir a partir do primeiro dia subsequente ao vencimento de cada prazo respectivo, revertida em favor do Fundo de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347/85;

d) Determino a citação dos Réus, para que contestem a presente ação no prazo legal previsto no art. 7º da Lei nº 4.717/65, devendo as cartas ser expedidas com urgência;

f) Determino a intimação do Ministério Público para intervir no feito como custos legis, nos termos do art. 6º, §4º, da Lei nº 4.717/65, devendo ser comunicado dos termos desta decisão.

Após as citações, voltem os autos conclusos para deliberação sobre o prosseguimento do feito.

Sem prejuízo do acima determinado, **intime-se a parte autora para que se manifeste acerca do pedido de assistência simples** formulado por meio da petição protocolada em 19/02/2026. Prazo de 10 dias.

Intimem-se e cite-se com urgência.

