

ARTIGO

A ADVOCACIA PÚBLICA NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO, GOVERNANÇA E SEGURANÇA JURÍDICA



Ivomar Luiz da Conceição

Advogado - OAB/SP nº 379.965

Advogado da Câmara Municipal de Francisco Morato/SP

Presidente da Comissão de Educação e Segurança Institucional

Resumo

O presente artigo examina o papel preventivo da advocacia pública e do assessoramento jurídico no âmbito do Poder Legislativo Municipal, compreendidos não apenas como instâncias de resposta a controvérsias já instauradas, mas como componentes de governança capazes de qualificar a formação da decisão administrativa e legislativa. A análise parte dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, das normas de segurança jurídica introduzidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e, especialmente, do modelo de governança e de controle preventivo estruturado pela Lei nº 14.133/2021.

Sustenta-se que a atuação jurídica produz maior valor institucional quando ocorre em momento oportuno, com independência técnica, linguagem clara, definição de responsabilidades e integração funcional com a Administração e o controle interno, sem confusão de competências. No campo das contratações, a legislação expressamente situa o assessoramento jurídico na segunda linha de defesa, ao lado do controle interno. No processo legislativo e nos demais procedimentos administrativos, a mesma lógica preventiva contribui para reduzir retrabalho, irregularidades, litígios e decisões dissociadas de seus efeitos práticos.

Palavras-chave

advocacia pública; Poder Legislativo municipal; governança; controle interno; segurança jurídica; prevenção.

1. Introdução

O Poder Legislativo Municipal é normalmente identificado por suas funções de legislar, fiscalizar e representar politicamente a população. Essa descrição, embora correta, não esgota a realidade institucional de uma Câmara Municipal. Para exercer suas competências constitucionais e regimentais, o Legislativo mantém estrutura administrativa própria, realiza contratações, administra pessoal e patrimônio, executa orçamento, celebra ajustes, promove transparência, responde a órgãos de controle e pratica uma ampla variedade de atos administrativos. Em todas essas atividades, incidem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Esse componente administrativo costuma revelar uma tensão recorrente. De um lado, existe a necessidade de resposta rápida às demandas institucionais; de outro, a atuação pública está submetida a competências, procedimentos, controles e deveres de motivação que não podem ser tratados como formalidades desprovidas de finalidade. A solução não está em multiplicar etapas burocráticas. Está em organizar o processo decisório para que as questões relevantes sejam identificadas antes de se transformarem em irregularidades, nulidades, desperdícios ou litígios.

É nesse ponto que a advocacia pública, entendida aqui em sentido funcional como a atividade de assessoramento e representação jurídica do órgão legislativo, assume papel que ultrapassa a produção de pareceres ao final de processos. O assessoramento jurídico preventivo participa da arquitetura de governança porque transforma normas, riscos e precedentes em informação útil para a decisão. Sua função não é governar em lugar da autoridade competente nem assumir atribuições das áreas técnicas. Sua contribuição consiste em indicar o espaço jurídico legítimo de atuação, esclarecer condicionantes, apontar riscos e oferecer alternativas juridicamente sustentáveis.

O Tribunal de Contas da União define a governança pública organizacional a partir de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados a avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com foco na geração de resultados para a sociedade (TCU, 2020). Esse conceito é particularmente útil para estruturas legislativas de pequeno e médio porte. Governança, nesse contexto, não significa criar uma camada adicional de burocracia, mas aumentar a qualidade do processo decisório, tornar responsabilidades mais claras e permitir que os riscos relevantes sejam tratados de maneira proporcional.

A dimensão preventiva também está presente na evolução recente do direito público brasileiro. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro passou a exigir consideração das consequências práticas das decisões, das dificuldades reais do gestor e das alternativas disponíveis, ao mesmo tempo em que vinculou a responsabilização pessoal por decisões ou opiniões técnicas às hipóteses de dolo ou erro grosseiro (BRASIL, 1942, arts. 20 a 22 e 28). Em paralelo, a Lei nº 14.133/2021 incorporou expressamente a governança, a gestão de riscos e o controle preventivo à disciplina das contratações públicas, conferindo papel definido ao assessoramento jurídico.

No âmbito municipal, a relevância desse modelo é ampliada por um dado estrutural: muitas Câmaras dispõem de equipes reduzidas, nas quais um número limitado de servidores precisa dar resposta a temas legislativos, administrativos, financeiros e contratuais bastante distintos. A escassez de pessoal, entretanto, não elimina a necessidade de controles; ao contrário, exige desenho institucional proporcional, rotinas documentadas e maior precisão na distribuição de responsabilidades. A prevenção passa a depender menos de estruturas complexas e mais de fluxos bem definidos, qualificação técnica e comunicação entre as unidades.

O objetivo deste artigo é analisar como a atividade jurídica pode funcionar como instrumento de prevenção, governança e segurança jurídica no Poder Legislativo Municipal. A abordagem é jurídico-institucional e documental, com base na Constituição Federal, na LINDB, na Lei nº 14.133/2021 e em referenciais e orientações dos Tribunais de Contas. A premissa central é simples: o jurídico agrega maior valor quando é ouvido no momento em que ainda existem alternativas legítimas de decisão, e não apenas quando o fato está consumado e resta discutir como corrigi-lo.

2. Segurança jurídica e atuação preventiva

A segurança jurídica na Administração Pública não pode ser reduzida à ausência de questionamentos externos. Uma decisão pode não ter sido impugnada e, ainda assim, ter sido construída sobre fundamentos frágeis; de modo inverso, a existência de dúvida jurídica não torna necessariamente inviável a atuação administrativa. A função preventiva da advocacia pública está justamente em organizar essa zona de incerteza, distinguindo o que é vedado, o que é obrigatório, o que depende de pressupostos técnicos e o que permanece no espaço legítimo de decisão da autoridade.

A Constituição fornece o primeiro parâmetro dessa atuação. O art. 37 submete a Administração de todos os Poderes e de todos os entes federativos aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para o assessoramento jurídico, isso significa que a análise não se limita à procura de um dispositivo autorizador isolado. É necessário verificar competência, finalidade, forma, motivação, procedimento, transparência, compatibilidade com o regime jurídico aplicável e respeito à igualdade, sem perder de vista a eficiência e o resultado que justificam a atuação administrativa.

A LINDB reforçou esse enfoque ao determinar, em seu art. 20, que decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial não sejam baseadas apenas em valores jurídicos abstratos sem consideração de suas consequências práticas. O art. 21 exige que a invalidação de atos indique suas consequências jurídicas e administrativas; o art. 22 determina que a interpretação de normas sobre gestão pública considere obstáculos e dificuldades reais; e o art. 28 prevê responsabilização pessoal do agente por decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro (BRASIL, 1942). Essas normas não reduzem o dever de legalidade. Elas exigem uma legalidade aplicada com motivação, proporcionalidade e compreensão da realidade administrativa.

Para o parecerista, a consequência metodológica é relevante. Um parecer preventivo de qualidade deve deixar claros os fatos e documentos considerados, o problema jurídico efetivamente submetido à análise, as normas incidentes, os riscos identificados, as alternativas juridicamente possíveis e os limites da conclusão. Quando houver premissa técnica ainda não demonstrada - como quantitativo, estimativa de preço, especificação de objeto ou dado contábil -, o adequado não é transformar a opinião jurídica em certificação técnica, mas registrar a necessidade de que a unidade competente a confirme.

Essa separação é essencial para a governança. O assessoramento jurídico não substitui a autoridade administrativa, o setor financeiro, a contabilidade, a engenharia, a área demandante ou o controle interno. Tampouco deve converter o parecer em ato de gestão. A decisão permanece com quem detém competência legal e deve ser motivada à luz dos elementos do processo. O parecer oferece fundamento jurídico e sinaliza riscos; a autoridade decide, inclusive quando, de forma motivada e juridicamente defensável, adota solução distinta da recomendação, salvo situações em que a legislação local atribua efeito vinculante específico à manifestação.

A prevenção, portanto, não se confunde com poder de veto. Ela é um método de decisão. Quanto mais cedo uma questão jurídica relevante aparece no fluxo, maior é a possibilidade de corrigi-la com baixo custo institucional. Um vício de iniciativa pode ser percebido antes da votação de um projeto; uma incompatibilidade contratual pode ser ajustada antes da assinatura; uma exigência indevida pode ser retirada de um edital antes de restringir a competição; uma atribuição funcional mal definida pode ser corrigida antes de produzir pagamentos ou responsabilidades. Em cada hipótese, o valor do jurídico decorre do momento e da qualidade da intervenção.

Existe, ainda, uma dimensão pedagógica. Pareceres claros, orientações padronizadas, notas técnicas e modelos juridicamente revisados reduzem a repetição de erros e permitem que os próprios setores administrativos reconheçam riscos recorrentes. A prevenção deixa de depender exclusivamente da memória do servidor ou da consulta informal e passa a integrar a capacidade institucional do órgão. Esse acúmulo de conhecimento é especialmente importante nas Câmaras Municipais, em que mudanças periódicas na direção política não devem provocar perda da memória administrativa.

3. A Lei nº 14.133/2021 e a segunda linha de defesa

A Lei nº 14.133/2021 tornou explícita, no campo das contratações públicas, uma concepção de controle que favorece a atuação preventiva. O parágrafo único do art. 11 atribui à alta administração a responsabilidade pela governança das contratações e determina a implementação de processos e estruturas de gestão de riscos e controles internos capazes de avaliar, direcionar e monitorar licitações e contratos. O objetivo é produzir ambiente íntegro e confiável, alinhado ao planejamento e orientado à eficiência, eficácia e efetividade (BRASIL, 2021).

No art. 53, a lei estabelece que, ao final da fase preparatória, o processo licitatório seja submetido ao órgão de assessoramento jurídico para controle prévio de legalidade. A manifestação deve utilizar linguagem simples, clara e objetiva e apreciar os elementos indispensáveis da contratação. A norma afasta a ideia de parecer meramente ritual: a análise jurídica precisa ser compreensível para quem decide e suficientemente delimitada para demonstrar quais questões foram examinadas.

O art. 169 aprofunda esse desenho ao exigir práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo. A primeira linha de defesa é integrada pelos agentes e autoridades que atuam diretamente na estrutura de governança da contratação; a segunda, pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; a terceira, pelo órgão central de controle interno e pelo tribunal de contas. Trata-se de distribuição funcional de responsabilidades, e não de uma cadeia hierárquica em que uma linha absorva as atribuições da outra.

Para o Poder Legislativo Municipal, esse dispositivo possui grande relevância prática. A unidade jurídica passa a ter posição legalmente reconhecida no sistema de defesa da contratação, mas sua atuação só é efetiva se o processo chegar para análise com instrução minimamente adequada. Documento de formalização de demanda, estudos técnicos quando exigíveis, termo de referência ou projeto, estimativas, pesquisa de preços, disponibilidade orçamentária, justificativas e minutas devem ser produzidos ou validados pelas unidades competentes. O jurídico analisa a conformidade e pode apontar lacunas, mas não deve fabricar o substrato técnico necessário para depois controlá-lo.

Essa distinção protege o próprio parecer. Uma análise jurídica confiável depende de fatos corretamente documentados. Se a necessidade administrativa, a quantidade, a especificação técnica ou o valor estimado não estão demonstrados, a conclusão jurídica precisa registrar essa deficiência. Em contratações diretas, por exemplo, a existência de hipótese legal de dispensa ou inexigibilidade não elimina a necessidade de motivação, justificativa de preço, demonstração da escolha do contratado e observância dos demais requisitos aplicáveis. O parecer preventivo deve verificar o encadeamento jurídico desses elementos, e não apenas a presença física de documentos.

Também é recomendável distinguir controle prévio de acompanhamento permanente. O art. 53 posiciona uma análise jurídica formal ao final da fase preparatória, mas o art. 169 fala em práticas contínuas de gestão de riscos e controle preventivo. Isso permite que questões jurídicas relevantes sejam consultadas durante o planejamento, especialmente em objetos complexos, modelos contratuais incomuns ou situações em que a escolha inicial possa comprometer etapas futuras. A consulta antecipada não substitui a manifestação final quando esta for exigida; ela evita que todo o planejamento seja desenvolvido sobre premissa jurídica inadequada.

Em estruturas pequenas, a proporcionalidade é indispensável. Nem sempre será possível reproduzir a divisão de trabalho de grandes órgãos. Ainda assim, devem ser evitadas acumulações que eliminem a independência do controle ou façam o mesmo agente conceber, executar e revisar integralmente o próprio ato. Fluxos escritos, distribuição expressa de responsabilidades, checklists, minutas padronizadas, registro das ressalvas e documentação da decisão são medidas de baixo custo que aumentam significativamente a rastreabilidade e a segurança do processo.

4. Integração entre jurídico, controle interno e Administração

O controle público é estruturado por diferentes instâncias, com atribuições que se complementam. Os arts. 70 e 74 da Constituição estabelecem, no plano federal, a lógica de fiscalização e de sistemas de controle interno; no âmbito municipal, a organização concreta depende da Constituição estadual, da Lei Orgânica e da legislação local, além das normas nacionais aplicáveis. O ponto relevante para a governança é que controle externo, controle interno, assessoramento jurídico e gestão não são substitutos entre si. Cada um observa o processo a partir de finalidade própria.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem reiterado o caráter pedagógico e preventivo do controle interno. Seu Manual de Controle Interno destaca a redução de equívocos técnicos e o fortalecimento da atuação administrativa quando os mecanismos de controle são efetivos (TCESP, 2022). Em reflexão publicada em setembro de 2026, auditores do próprio Tribunal chamaram atenção para a diferença entre uma unidade de controle formalmente existente e um controle que efetivamente funciona, emite alertas e é ouvido antes da decisão (XAVIER; COSTA, 2026). A ideia é inteiramente compatível com o papel preventivo do jurídico.

Integração, contudo, não significa sobreposição. A assessoria jurídica concentra-se na validade jurídica da atuação, na interpretação normativa, na competência, no procedimento e na construção de soluções juridicamente sustentáveis. O controle interno possui escopo próprio de avaliação de riscos, conformidade, execução, controles, economicidade e aderência às rotinas e objetivos institucionais, conforme a organização de cada ente. As áreas administrativas e técnicas, por sua vez, respondem pelos dados, especificações, estimativas e decisões operacionais que compõem o processo. A qualidade da governança depende de que essas fronteiras sejam compreendidas.

Quando as competências são confundidas, surgem dois riscos opostos. O primeiro é a concentração: o jurídico ou o controle interno passa a executar tarefas de gestão e, depois, é chamado a revisar aquilo que ajudou a produzir. O segundo é a fragmentação: cada setor atua de forma isolada, sem compartilhar alertas ou informações relevantes, e o problema somente aparece quando o processo chega à autoridade ou ao órgão de controle externo. Em ambos os casos, a prevenção perde efetividade.

Uma integração madura pode ser construída por instrumentos simples. Matriz de responsabilidades, fluxos de tramitação, classificação de matérias por risco, checklists de instrução, reuniões técnicas em situações excepcionais e registros de orientação permitem que cada unidade saiba quando e por que deve intervir. A troca de informações também precisa ocorrer depois da decisão: apontamentos do Tribunal de Contas, recomendações do controle interno, litígios judiciais, impugnações e falhas de execução contratual devem alimentar a revisão das rotinas internas.

Outro elemento é a qualidade da comunicação. Pareceres excessivamente abstratos ou relatórios que apenas reproduzem normas tendem a produzir pouco efeito. A linguagem deve ser tecnicamente correta, mas orientada à decisão. Isso significa identificar o risco, explicar a razão jurídica, indicar o que precisa ser corrigido e, quando houver mais de uma alternativa válida, demonstrar os requisitos de cada uma. O objetivo não é simplificar o direito a ponto de empobrecer a análise, mas tornar o conteúdo jurídico utilizável por quem possui a responsabilidade de decidir.

Essa abordagem também preserva a independência técnica. O assessor jurídico deve ter liberdade para registrar entendimento divergente da preferência administrativa, assim como o controle interno precisa apontar fragilidades sem receio de que a discordância seja interpretada como obstáculo à gestão. Ao mesmo tempo, independência não significa isolamento. A manifestação deve conhecer os fatos, compreender o contexto e dialogar com as unidades responsáveis. A boa governança combina autonomia técnica com cooperação institucional.

5. Aplicações no Poder Legislativo Municipal

A atuação preventiva da advocacia pública no Legislativo não se limita às licitações. No processo legislativo, o assessoramento jurídico pode examinar competência municipal, iniciativa legislativa, compatibilidade com a Constituição e a Lei Orgânica, técnica normativa, quórum, observância do Regimento Interno e, quando pertinente, impactos orçamentários e fiscais. Essa análise não substitui a deliberação política do Plenário nem o juízo de conveniência do autor da proposição. Seu papel é permitir que a decisão política seja tomada dentro de parâmetros juridicamente sustentáveis.

Na administração interna, a mesma lógica alcança pessoal, estrutura organizacional, concessão de vantagens, comissões, patrimônio, transparência, proteção de dados, convênios, termos de cooperação e execução contratual. Em cada matéria, o jurídico deve reconhecer o limite de sua competência e exigir que os pressupostos técnicos sejam fornecidos pelos setores responsáveis. A robustez da manifestação está diretamente ligada à qualidade da instrução recebida.

A representação judicial e o acompanhamento de processos perante órgãos de controle fornecem ainda um insumo valioso para a prevenção. Demandas repetitivas, glosas, apontamentos, recomendações e decisões desfavoráveis revelam fragilidades de procedimento que podem ser corrigidas administrativamente. A advocacia pública passa, assim, a operar um ciclo de aprendizagem institucional: o contencioso não é visto apenas como defesa de um caso individual, mas como fonte de informação para impedir a repetição do problema.

Para tornar esse modelo operacional, algumas diretrizes podem ser adotadas de forma proporcional à estrutura de cada Câmara Municipal:

- 1. Consulta antecipada em matérias de maior risco** - questões com impacto financeiro relevante, inovação jurídica, contratação complexa ou possível conflito de competências devem chegar ao jurídico enquanto ainda existirem alternativas de estruturação.
- 2. Fluxo e escopo definidos** - o processo deve indicar qual unidade produz cada documento, em que momento ocorre a análise jurídica e quais matérias exigem retorno para saneamento ou nova manifestação.
- 3. Segregação de funções possível e proporcional** - mesmo em estruturas reduzidas, deve-se evitar que a mesma pessoa concentre todas as etapas de concepção, execução e controle, especialmente quando houver risco de autorrevisão.
- 4. Padronização inteligente** - checklists, minutas e orientações consolidadas diminuem erros repetitivos e liberam tempo técnico para as questões realmente complexas, sem converter o procedimento em conferência automática de papéis.
- 5. Pareceres com premissas explícitas** - a manifestação deve indicar fatos, documentos, limitações da análise, riscos e conclusão, permitindo compreender o raciocínio adotado e facilitando eventual revisão futura.
- 6. Retroalimentação pelos controles e pelo contencioso** - falhas detectadas pelo controle interno, Tribunal de Contas, Judiciário ou execução contratual devem ser convertidas em ajustes de rotina, capacitação e revisão de modelos.
- 7. Capacitação e rastreabilidade** - processos digitais, registro de orientações, formação continuada e organização do acervo de precedentes aumentam a memória institucional e reduzem a dependência de soluções informais.

Essas medidas não pressupõem estruturas sofisticadas. O elemento decisivo é a coerência entre risco e controle. Uma Câmara de pequeno porte pode adotar fluxo simples e objetivo; uma estrutura maior pode utilizar matrizes de risco, especialização e automação. Em ambos os casos, a finalidade é a mesma: produzir decisões mais bem instruídas, transparentes e defensáveis, com redução de retrabalho e respeito à competência de cada unidade.

6. Conclusão

A advocacia pública no Poder Legislativo Municipal alcança sua maior utilidade quando deixa de ser tratada como instância destinada apenas a validar processos prontos ou responder a problemas já consumados. Seu papel preventivo consiste em transformar o direito em elemento de qualidade da decisão: identificar riscos, organizar alternativas, delimitar competências, exigir motivação adequada e contribuir para que a Administração escolha caminhos juridicamente sustentáveis.

A legislação contemporânea oferece base clara para essa compreensão. A Constituição impõe princípios administrativos a todos os Poderes; a LINDB exige decisões contextualizadas, motivadas e atentas às consequências práticas; e a Lei nº 14.133/2021 incorpora governança, gestão de riscos e controle preventivo às contratações, colocando o assessoramento jurídico, ao lado do controle interno, na segunda linha de defesa. Esse desenho não transforma o jurídico em gestor nem o controle interno em órgão jurídico. Ao contrário, pressupõe competências distintas, cooperação e independência técnica.

No ambiente das Câmaras Municipais, em que muitas vezes a estrutura administrativa é enxuta e as demandas são heterogêneas, a prevenção depende de soluções proporcionais: fluxos claros, distribuição de responsabilidades, documentação suficiente, consulta em momento oportuno, padronização de rotinas e aproveitamento institucional das lições trazidas pelo contencioso e pelos órgãos de controle. Segurança jurídica não decorre do volume de documentos produzidos, mas da qualidade da instrução e da racionalidade da decisão.

O assessoramento jurídico também não deve ser compreendido como obstáculo à gestão. Uma atuação excessivamente formalista, que apenas enumera proibições sem compreender o problema concreto, pode ser tão pouco útil quanto a ausência de controle. A boa advocacia pública precisa combinar rigor técnico com capacidade de construir alternativas legítimas. Prevenir não é impedir a Administração de agir; é permitir que atue com maior consciência dos limites, riscos e consequências de suas escolhas.

Em síntese, a maturidade institucional de um Legislativo Municipal pode ser medida, entre outros fatores, pela capacidade de ouvir suas instâncias técnicas antes da decisão e de preservar a autonomia de cada uma. Quando jurídico, controle interno, administração e autoridade política atuam com responsabilidades definidas, o resultado tende a ser uma gestão mais íntegra, eficiente, transparente e segura. A prevenção deixa de ser reação ao erro e passa a ser parte do próprio modo de governar.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, com as alterações da Lei nº 13.655/2018.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 10 Passos para a Boa Governança. Brasília: TCU, 2021.

SÃO PAULO (Estado). TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Manual de Controle Interno. São Paulo: TCESP, 2022.

SÃO PAULO (Estado). TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais. São Paulo: TCESP, 2023.

XAVIER, Eduardo Bouçós; COSTA, Lorhan Henrique. O Controle Interno como Pilar da Governança Pública: da Previsão Constitucional à Efetividade na Gestão. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2026.

Nota do autor: as opiniões e análises expressas neste artigo possuem caráter técnico-acadêmico e não substituem a análise jurídica específica de casos concretos nem representam, necessariamente, posicionamento institucional da Câmara Municipal.