

## **ST12 - Dimensões intraorganizacionais na Gestão Pública**

### **UMA ANÁLISE SOBRE O ASSESSORAMENTO JURÍDICO PRIVADO EM UMA CÂMARA DE VEREADORES.**

Diego da Silva Saldanha<sup>1</sup>

#### **RESUMO**

Este trabalho investiga as dinâmicas internas a partir das contratações de assessorias jurídicas privadas por Câmaras de Vereadores, explorando a relação público-privado na gestão municipal. A ausência de obrigatoriedade constitucional para a constituição de procuradorias próprias, somada à inexigibilidade licitatória para a contratação de assessoramento privado, permite a inserção de escritórios especializados, consolidando certos grupos de influência jurídica local. Considerando esse contexto, por meio de um estudo de caso qualitativo na Câmara de Itacolomi, com observação participante, são analisados os impactos dessas assessorias privadas na rotina administrativa e nos processos decisórios. Os achados indicam um funcionamento predominantemente cooperativo, no qual as assessorias constroem uma imagem técnica e neutra, enquanto a procuradoria, devido à sua subalternidade estrutural, busca segurança na sua atuação por meio de pareceres externos. A pesquisa contribui para a compreensão de uma dimensão intraorganizacional da gestão pública pouco explorada pela literatura especializada.

Palavras-Chave: Assessoramento Jurídico, Burocracia Jurídica, Contratações Públicas, Dimensões Intraorganizacionais, Mercado Jurídico.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS e integrante do Laboratório de Estudos sobre Elites, Instituições e Agentes do Sistema de Justiça (LELIA). Contato: diego.saldanhadss@gmail.com

## RESUMO EXPANDIDO

### 1. INTRODUÇÃO

A contratação de assessorias jurídicas privadas é uma prática comum da municipalidade<sup>2</sup>. A Constituição Federal, ao silenciar sobre a obrigatoriedade de procuradorias municipais, concedeu liberdade para os Executivos e Legislativos locais criarem arranjos com escritórios jurídicos privados<sup>3</sup>. Essa configuração, pouco explorada pela literatura<sup>4</sup>, possibilita que esses agentes influenciem tanto na rotina administrativa quanto nas tomadas de decisão do gestor público. A massificação dessas contratações consolidam *grupos privados com influência jurídica* local, atuantes na fronteira entre o público e o privado, e que participam, por meio de seus pareceres<sup>5</sup>, das dinâmicas intraorganizacionais.

A reduzida capacidade das burocracias nos legislativos municipais<sup>6</sup> acentua a dependência desses serviços jurídicos. Nesse contexto, a Câmara de Vereadores de Itacolomi<sup>7</sup>, localizada na região metropolitana de Porto Alegre, emerge como um caso ilustrativo dessa dinâmica. Embora conte com uma procuradoria própria, a instituição mantém contratos com a Assessoria Alfa<sup>8</sup> e, de forma incidental, com a Editora Bravo<sup>9</sup>, esta última contratada para a aquisição de "publicações técnicas", mas que também opera como assessoria.

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, na Grande Porto Alegre, no ano de 2024, uma análise dos Portais de Transparência apontou que todos os municípios contrataram algum tipo de assessoria jurídica externa. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE-RS. **Informações dos Fiscalizados**. Porto Alegre, 2025. Disponível em: <https://tcers.tc.br/informacoes-dos-fiscalizados/>. Acesso em: 3 jun. 2025

<sup>3</sup> Refiro-me aos Artigos 132 e 133 da Constituição Federal. A possibilidade de arranjos distintos é consolidada pelo STF. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1097053** - São Paulo. Ministro. Marco Aurélio, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750445883>. Acesso em: 3 jun. 2025

<sup>4</sup> Pesquisas em bases como scielo e *google scholar* apontam para a predominância de trabalhos de caráter jurídico, pautados sobretudo na inexigibilidade licitatória para tais contratações.

<sup>5</sup> Utiliza-se pareceres, no entanto, o suporte é multivariado, podendo assumir formas informais, como contatos por mensagens eletrônicas e ligações telefônicas.

<sup>6</sup> Nesse sentido: "[...] outro fator que tende a enfraquecer o Legislativo frente ao Executivo diz respeito a certas deficiências internas que limitam sua atuação. Uma das principais está ligada à fraca capacitação técnica de suas comissões de mérito. Conseqüentemente, no confronto com o Executivo, a Câmara perde em recursos técnicos e de informação, ainda que os vereadores tentem compensar essa falha buscando assessoria técnica externa". PROLON, E.; FERREIRA, G. N. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no Processo Decisório. *Em*: PROCESSO DE GOVERNO NO MUNICÍPIO E NO ESTADO: UMA ANÁLISE A PARTIR DE SÃO PAULO. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. p. 77.

<sup>7</sup> Utiliza-se um topônimo fictício para preservar a instituição e a liberdade da análise.

<sup>8</sup> Resolveu-se, para preservar a pesquisa e as relações laborais do pesquisador, omitir a identificação da Assessoria.

<sup>9</sup> Resolveu-se, para preservar a pesquisa e as relações laborais do pesquisador, omitir a identificação da Editora.

## 2. METODOLOGIA

Este estudo de caso objetiva investigar a presença das assessorias jurídicas privadas em uma Câmara de Vereadores, analisando impactos na rotina administrativa, na instrução dos processos decisórios e na interação com a Procuradoria Jurídica do órgão. A Câmara de Vereadores de Itacolomi foi selecionada como local da pesquisa por conta da proximidade deste pesquisador com a instituição.

A principal técnica de coleta de dados é a observação participante. A imersão prolongada no cotidiano institucional proporciona uma compreensão aprofundada das dinâmicas de poder, dos processos informais e das relações interpessoais que moldam o funcionamento da instituição. A pesquisa fundamenta-se na observação direta, nos dados de investigações anteriores sobre a assimetria de atribuições e as estratégias de inserção de assessorias jurídicas externas, além de uma análise de normas e documentos oficiais.

Por fim, o referencial teórico basal é a sociologia dos campos de poder de Pierre Bourdieu, que oferece a lente analítica para compreender a conformação de um mercado jurídico e as estratégias de legitimação empregadas pelos agentes envolvidos.

## 3. DISCUSSÃO

A aparente ausência de análises acerca de conflitos entre procuradorias e assessorias jurídica sugere o predomínio de um funcionamento cooperativo<sup>10</sup>. Essa acomodação parece ser sustentada pelo ordenamento jurídico, por decisões judiciais,

---

<sup>10</sup> Nesse sentido, bem sintetiza Saint Martin: “A competição e a concorrência não excluem a solidariedade entre os concorrentes nem a cooptação quando se trata de defender posições. Todos os jogadores ou agentes que estão engajados num campo têm alguns interesses fundamentais em comum; a luta entre eles pressupõe uma concordância, entre os antagonistas, sobre o que merece ser disputado. Eles dispõem de trunfos, de diversas espécies de capital (econômico, cultural, social, simbólico)” SAINT MARTIN, M. de. **A noção de Campo em Pierre Bourdieu**. Revista Brasileira de Sociologia, v. 10, n. 26, p. 222–235, 2022

pelo interesse corporativo e pela doutrina jurídica<sup>11</sup>. Ainda, a naturalização desse fenômeno é reforçada pela influência do Estado na definição dos problemas sociais<sup>12</sup>.

As assessorias jurídicas, para se inserirem no espaço burocrático<sup>13</sup>, investem em estratégias que as posicionam como agentes técnicos e neutros, valorizando uma expertise técnico-científica<sup>14</sup>. Nesse sentido, a Assessoria Alfa, por meio de seu *síte*, enfatiza fortemente a sua capacidade técnica por meio de depoimentos de gestores, pela quantificação de atendimentos realizados e pela oferta de boletins técnicos. Em contrapartida, as procuradorias, por sua natureza, exibem baixa autonomia e maior fragmentação de classe. Sugere-se, assim, que esse quadro contribui para a cessão de um espaço para essa atuação privada.

A Câmara de Itacolomi, composta por 21 parlamentares e com sede própria fisicamente afastada da Prefeitura Municipal, apresenta um quadro de pessoal no qual quase dois terços são ocupados por cargos comissionados. Internamente, sua estrutura jurídica conta com dois procuradores efetivos e um Procurador-Geral comissionado. Entre

---

<sup>11</sup> Ao defender a legitimidade dessas contratações, o administrativista Hely Lopes Meirelles, apresenta bem o quadro: “[...] para que os serviços técnicos especializados possam ter a licitação considerada inexigível são necessárias duas condições (art. 25, II): que o serviço tenha natureza singular e seja desempenhado por profissional ou empresa de *notória especialização* [...]. O fato de os serviços serem singulares não significa sejam únicos. Nem que não possam ser executados por mais de um prestador. São serviços que não podem ser objetivamente comparáveis com outros do mesmo gênero, que apresentem determinadas características que os individualizem, porque prestados por profissionais de *notória especialização*. Tais são, por exemplo, serviços jurídicos não rotineiros[...]. Os serviços advocatícios, inclusive os de consultoria jurídica, estão, sem dúvida, incluídos no rol do art. 13. Da lei de licitações (Incisos I, II, V); e a impossibilidade de serem licitados tem sido sistematicamente registrada pela doutrina e pela jurisprudência, inclusive dos Tribunais de Contas. Também a Ordem dos Advogados pelo Tribunal de Ética assinala a inviabilidade de competição licitatória para contratação de serviços profissionais advocatícios[...].” MEIRELLES, H. L. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p.55.

<sup>12</sup> Conforme Bourdieu: “É no domínio da produção simbólica que particularmente se faz sentir a influência do Estado: as administrações públicas e seus representantes são grandes produtores de “problemas sociais” que a ciência social frequentemente apenas ratifica, retomando-os por sua conta como problemas sociológicos (para prová-lo, bastaria avaliar a proporção, variável, sem dúvida, de um país para outro, e conforme a época, das pesquisas que tratam dos problemas do Estado, apresentadas de maneira mais ou menos científica).” BOURDIEU, P. **Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático**. In Razões práticas. Papirus: Campinas/SP, 1996. p. 95

<sup>13</sup> Acerca da “influência sobre a contratante” tem-se o estudo “Doutrinadores, políticos e ‘Direito Administrativo’ no Brasil”, no qual os autores Juliane Bento, Fabiano Engelmann e Luciana Penna, bem exploram as influências de grupos juristas na formação do direito administrativo, a partir do qual se legitimam os discursos acerca dos diferentes regimes jurídicos. BENTO, J. S.; ENGELMANN, F.; PENNA, L. R. *Política & Sociedade*. Doutrinadores, políticos e “Direito Administrativo” no Brasil, Florianópolis, p. 286–314, 2017.

<sup>14</sup> Há uma aproximação com a análise da gênese da burocracia de Bourdieu: “Tudo permite supor que os escritos pelos quais os juristas tentam impor sua visão do Estado, principalmente a ideia de “utilidade pública” (de que são os inventores), são também estratégias pelas quais eles visam fazer reconhecer sua presença ao afirmar a precedência do “serviço público” a que são associados. [...] os que, sem dúvida, mais contribuíram para fazer avançar a razão e o universal tinham um interesse evidente no universal e pode-se mesmo dizer que tinham um interesse privado no interesse público”. BOURDIEU, P. *Da Casa do Rei à razão de Estado: um modelo de gênese do campo burocrático*. Em: WACQUANT, L. (org.). **O mistério do ministério**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p.64

os anos de 2018 e 2022, aproximadamente 300 propostas normativas foram submetidas ao plenário, conforme análise empírica prévia. A subalternidade do Legislativo frente ao Executivo local é facilmente observável, com o Prefeito detendo significativo poder de agenda e ampla base de apoio parlamentar. As comissões parlamentares, embora formalmente técnicas, são compostas por vereadores sem suporte especializado, o que os impulsiona a busca por auxílio externo. Apesar desse contexto, a Procuradoria atua predominantemente junto à Presidência, sem envolvimento imediato com a atividade legislativa. Ainda assim, a alternância anual da presidência do Legislativo impacta diretamente a relação com a Procuradoria, que ora é afastada, ora é atraída para o processo decisório, ocasionando maior ou menor prestígio interno.

A Câmara de Itacolomi mantém um contrato, ao menos desde 2016, com a Assessoria Alfa, conferindo aos membros da Procuradoria a função de fiscalização e de gestora de usuários. Para otimizar as operações, os servidores são incentivados a consultarem diretamente à Assessoria Alfa, por meio da plataforma digital. Quando questionada formalmente, a Procuradoria recorre à Assessoria Alfa para obter entendimentos, o que pode constar em seus pareceres<sup>15</sup>. Assessores parlamentares também utilizam a Assessoria Alfa para a instrução de pareceres das comissões parlamentares. Adicionalmente, a Câmara mantém contrato com a Editora Bravo, cujo suporte, de natureza personalíssima, é acionado apenas pelo gestor ou pela própria Procuradoria. Alguns casos importaram no conflito de entendimentos entre a Assessoria Alfa e a Editora Bravo, cabendo à Procuradoria eleger aquele que instruiria seu parecer.

Caso o entendimento da Assessoria Alfa seja considerado insuficiente, o gestor pode buscar orientações jurídicas complementares de outras fontes, sejam do Executivo ou de advogados de confiança<sup>16</sup>. Em situações de potencial oposição interna, a consulta a pareceres externos proporciona maior segurança à Procuradoria, salvaguardando-a de envolvimento político direto ou de conflitos com os demais servidores. A Procuradoria, a despeito de sua competência, abstém-se de atuar no processo legislativo, justificando tal postura pela necessidade de preservar sua imparcialidade para eventuais respostas

---

<sup>15</sup> Os pareceres jurídicos, emitidos pela Procuradoria, não raramente contém expressões como “Após consulta à Assessoria Alfa...”

<sup>16</sup> Para além de uma leitura pessoalista, o temor de apontamentos do Tribunal de Contas desponta com um grande motivador das tomadas de decisão da gestão pública, conforme pode ser acompanhado nas entrevistas realizadas com os prefeitos municipais na tese “Julgar a Política: lutas pela definição da boa administração pública no Rio Grande do Sul (1992-2016)”, da Professora Juliane Sant’Anna Bento. BENTO, J. S. **JULGAR A POLÍTICA: lutas pela definição da boa administração pública no Rio Grande do Sul (1992-2016)**. 243 f. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/168951>. Acesso em: 15 abr. 2025.

institucionais em Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs). As empresas contratadas ainda oferecem cursos, dos quais os membros da Procuradoria participam, reforçando a legitimidade da assessoria.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo de caso da Câmara de Itacolomi revela que a inserção de assessorias jurídicas privadas configura uma complexa dinâmica interorganizacional. A análise demonstra que essas assessorias constroem uma imagem de neutralidade técnica, permitindo-lhes operar na fronteira entre o público e o privado. A Procuradoria Jurídica, por sua vez, em um cenário de subalternidade estrutural e de busca por segurança, vê-se deslegitimada em certas esferas e, ao ceder espaço a esses privados, encontra um resguardo para a sua atuação. Dessa forma, esta pesquisa contribui para a compreensão das dimensões intraorganizacionais na gestão pública, evidenciando constrangimentos que podem moldar o funcionamento dos legislativos municipais.

## REFERÊNCIAS

BENTO, J. S.; ENGELMANN, F.; PENNA, L. R. Política & Sociedade. **Doutrinadores, políticos e “Direito Administrativo” no Brasil**, Florianópolis, p. 286–314, 2017.

BENTO, J. S. **JULGAR A POLÍTICA: lutas pela definição da boa administração pública no Rio Grande do Sul** (1992-2016). 243 f. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/168951>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BOURDIEU, P. **Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático**. *In* Razões práticas. Papius: Campinas/SP, 1996. p. 95

BOURDIEU, P. Da Casa do Rei à razão de Estado: um modelo de gênese do campo burocrático. Em: WACQUANT, L. (org.). **O mistério do ministério**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p.55.

PROLON, E.; FERREIRA, G. N. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no Processo Decisório. *Em*: PROCESSO DE GOVERNO NO MUNICÍPIO E NO ESTADO: UMA ANÁLISE A PARTIR DE SÃO PAULO. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SAINT MARTIN, M. de. **A noção de Campo em Pierre Bourdieu**. Revista Brasileira de Sociologia, v. 10, n. 26, p. 222–235, 2022

STF. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1097053** - São Paulo. Ministro. Marco Aurélio, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750445883>. Acesso em: 3 jun. 2025

TCE-RS. **Informações dos Fiscalizados**. Porto Alegre, 2025. Disponível em: <https://tcers.tc.br/informacoes-dos-fiscalizados/>. Acesso em: 3 jun. 2025