

**A atuação da assessoria jurídica sob o olhar do TCU: três acórdãos
paradigmáticos de 2025**

Renila Bragagnoli¹

Introdução

Quando se fala em assessoria jurídica no âmbito da administração pública sob o olhar dos órgãos de controle, é recorrente que o debate se concentre na responsabilização do parecerista, seus limites, sua independência técnica e os contornos de eventual imputação de dolo, culpa ou, mais recentemente, erro grosseiro. Essa abordagem, embora relevante, não esgota a complexidade da atuação do assessor jurídico nas estruturas estatais.

Os três Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) proferidos em 2025 e analisados neste artigo fogem, em grande medida, dessa lógica tradicional. Em vez de centrarem a discussão na responsabilização individual do parecerista, os julgados enfrentam temas diversos e estruturantes relacionados à atuação da assessoria jurídica, como a natureza institucional da função, a necessidade de ocupação do cargo por servidor efetivo, o papel do jurídico no metaprocessos das contratações e os limites para a contratação direta de serviços advocatícios.

¹ Advogada da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), onde exerce atualmente o cargo de Secretária de Integridade. Mestranda em Políticas Públicas e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF). Possui experiência na alta administração pública, tendo atuado como Chefe da Assessoria Jurídica da Codevasf, Assessora na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e Gerente da Procuradoria Jurídica da Empresa de Planejamento e Logística (EPL). É membra efetiva do Instituto Nacional da Contratação Pública (INCP) e membra da Comissão de Estudos sobre Empresas Estatais do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Atua como professora e palestrante em cursos de pós-graduação, treinamentos e capacitações sobre licitações e contratos, governança, integridade e assessoria jurídica, com especialização na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais). É autora e coautora de obras e artigos especializados nessas temáticas.

Trata-se, portanto, de decisões que contribuem para uma compreensão mais ampla e madura do lugar da assessoria jurídica nas organizações públicas, deslocando o foco do controle meramente sancionador para uma perspectiva de governança, organização administrativa e prevenção de riscos.

1. Acórdão 1936/2025 – Plenário

O julgado em referência determina ao CRO/BA que, no prazo de 60 dias, elabore e apresente plano de ação, com indicação de responsáveis e prazos para implementação das medidas necessárias, de modo que a atividade finalística da Procuradoria Jurídica seja desempenhada por analistas jurídicos, conforme previsto no Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS). O Acórdão lança luz sobre um tema pouco debatido, mas de extrema relevância institucional: a exigência de que o cargo de assessoria jurídica seja ocupado por servidor efetivo.

O Voto que fundamenta a deliberação reafirma entendimento consolidado do TCU no sentido de que a contratação de profissionais para o exercício de atividades de assessoria jurídica inerentes às atividades finalísticas da entidade não se coaduna com os preceitos do art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, quando realizada por meio de cargos comissionados ou terceirização.

Especificamente no tocante aos conselhos profissionais, o Tribunal mantém entendimento pacífico de que as atividades de assessoria e consultoria jurídica, bem como a representação judicial, por integrarem o núcleo essencial das atribuições dessas autarquias, devem ser exercidas por membros de carreira, admitidos mediante concurso público. Nesse contexto, são vedadas tanto a terceirização das atividades-fim quanto a nomeação para cargos em comissão.

Os Ministros do TCU reforçam que devem ser providos por servidores efetivos os cargos responsáveis por serviços de assessoria jurídica inerentes às atividades finalísticas da entidade, incluindo a consultoria jurídica e a representação judicial, em estrita observância ao art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal.

Sob essa ótica, o Acórdão 1936/2025 reafirma a assessoria jurídica como função institucional permanente e estruturante da entidade, cuja atuação não pode ser precarizada

por meio de soluções organizacionais que afastem a exigência constitucional do concurso público. Ao exigir que as atividades finalísticas da Procuradoria Jurídica sejam exercidas por servidores efetivos, o TCU sinaliza que a função jurídica integra o núcleo essencial da atividade administrativa, demandando estabilidade, independência técnica e vinculação institucional. Trata-se de compreensão que desloca o debate do plano meramente formal para o campo da governança e da prevenção de riscos estruturais, na medida em que a ocupação irregular dos cargos jurídicos fragiliza o controle interno, compromete a continuidade institucional e amplia a exposição da entidade a questionamentos futuros.

2. Acórdão 2293/2025 – Plenário

O Acórdão 2293/2025 é contundente ao destacar a irregularidade decorrente da alteração substancial entre a minuta de edital inicialmente submetida à análise da assessoria jurídica e a versão final publicada, com a inclusão de exigências não examinadas juridicamente, em afronta aos arts. 5º, 9º, 18 e 67 da Lei nº 14.133/2021.

Conforme registrado no Relatório que embasou o Voto do Ministro Relator, o déficit de fundamentação torna-se ainda mais evidente quando se observa que a minuta analisada pela assessoria jurídica não previa a exigência de cursos específicos, limitando-se a certificações relacionadas à gestão da qualidade. Já na versão final do edital, passou a constar a exigência de seis cursos específicos, redigidos exatamente nos termos posteriormente questionados.

Para o TCU, a ausência de qualquer justificativa técnica ou jurídica para essa alteração evidencia vício no planejamento da contratação. A modificação da redação entre a minuta e o edital definitivo não foi acompanhada de motivação adequada, tampouco de novo parecer jurídico que examinasse a compatibilidade da exigência com os princípios da isonomia, da competitividade e da razoabilidade.

Trata-se, assim, de indicativo claro de que a exigência foi introduzida à margem do devido processo de preparação da contratação, fragilizando substancialmente a defesa da Administração e evidenciando o papel estratégico da assessoria jurídica na fase de planejamento, não como instância meramente formal, mas como elemento de controle preventivo da legalidade.

A análise jurídica não se presta à validação genérica de minutas abstratas, mas à avaliação concreta e contextualizada do instrumento que será efetivamente publicado e produzirá efeitos jurídicos. Nessa perspectiva, o julgado reforça a compreensão da assessoria jurídica como instância de controle e de prevenção de riscos, integrada ao sistema de governança da Administração Pública.

Assim, sempre que houver alteração substancial entre a minuta originalmente examinada e a versão final do edital, impõe-se a submissão do novo texto à assessoria jurídica, sob pena de esvaziamento da própria função preventiva do jurídico. A ausência de reanálise compromete a completude, a atualidade e a aderência da manifestação jurídica ao conteúdo definitivo do ato administrativo, fragilizando a legalidade do procedimento e ampliando, desnecessariamente, a exposição da Administração Pública a riscos jurídicos e de controle.

3. Acórdão 2297/2025 – Plenário

O Acórdão 2297/2025 trata de duas impropriedades relacionadas à atuação da assessoria jurídica: a contratação por inexigibilidade de licitação de serviços que não demandam atuação de notórios especialistas e a contratação para atividades advocatícias já atribuídas aos titulares de cargos da entidade, mesmo diante da existência de concurso público homologado para o cargo de Procurador Jurídico. Neste julgado, a análise se restringirá ao primeiro ponto, uma vez que o segundo segue a mesma linha argumentativa adotada pelo TCU no Acórdão 1936/2025 tratado acima.

Observou-se que as atividades atribuídas ao escritório contratado, no caso concreto, eram variadas e, sobretudo, rotineiras. O escopo da contratação abrangia desde o assessoramento em matérias tributárias e administrativas até a supervisão de estagiários de Direito, além da elaboração de pareceres em licitações, atuação em processos administrativos disciplinares e prestação de assessoria jurídica em sessões plenárias da entidade.

Nesse cenário, restou afastado um dos requisitos essenciais fixados pela jurisprudência do TCU para a contratação direta de serviços advocatícios: a excepcionalidade do serviço. As atividades descritas integram o cotidiano da entidade e

não se qualificando como não usuais ou extraordinárias a demandar uma inexigibilidade de licitação para a prestação de serviços técnicos especializados.

No que se refere à notória especialização do escritório de advocacia, o órgão sustentou sua caracterização com base em atestados de capacidade técnica, experiência anterior, atuação em demandas complexas e na longa duração do vínculo contratual, que perdurava por cinco anos sem questionamentos quanto à qualidade dos serviços prestados. Para o Tribunal, o desempenho satisfatório das atividades contratadas, a existência de atestados ou a atuação em demandas complexas não são suficientes para caracterizar a notória especialização exigida para a inexigibilidade de licitação. O que se verifica, na verdade, é a execução regular de serviços advocatícios comuns, sem demonstração de singularidade ou expertise excepcional.

Além disso, a amplitude e diversidade do escopo contratual, descrito no Termo de Referência, afastam por completo a possibilidade de reconhecimento da notória especialização, pois não se mostra razoável admitir especialização notória em todos os assuntos ali elencados.

Diante desse conjunto de elementos, o TCU concluiu pela irregularidade da contratação direta, por ausência dos pressupostos legais e jurisprudenciais, determinando a adoção de medidas para prevenir novas ocorrências semelhantes.

O Acórdão 2297/2025 evidencia que a assessoria jurídica também desempenha papel central na prevenção de riscos relacionados à contratação de serviços advocatícios, especialmente no que se refere à observância dos pressupostos legais da inexigibilidade de licitação. Ao afastar a caracterização da notória especialização em contextos marcados pela prestação de serviços jurídicos rotineiros e abrangentes, o TCU reforça a necessidade de uma atuação jurídica interna robusta, capaz de identificar, desde a fase de planejamento, contratações que desbordem dos limites legais.

Considerações finais

Os três Acórdãos analisados revelam uma abordagem do Tribunal de Contas da União que vai além da tradicional discussão sobre a responsabilização do parecerista. Ao enfrentar temas como a estruturação da assessoria jurídica, a ocupação dos cargos por

servidores efetivos, o papel do jurídico no planejamento das contratações e os limites da inexigibilidade para serviços advocatícios, o TCU contribui para o fortalecimento de uma visão institucional da função jurídica.

Os julgados reforçam que a assessoria jurídica não se limita à emissão formal de pareceres, mas integra o sistema de governança, atuando de forma preventiva na mitigação de riscos, na qualificação das decisões administrativas e na preservação da legalidade. Ao mesmo tempo, evidenciam que a atuação jurídica deve observar parâmetros claros de organização administrativa, planejamento e conformidade com os princípios constitucionais.

Nesse sentido, as decisões analisadas oferecem importantes balizas para a atuação do advogado público e do assessor jurídico, não sob a ótica do medo da responsabilização, mas a partir de uma compreensão mais ampla de seu papel estratégico na administração pública contemporânea.

Referências

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 1936, de 20 ago. 2025. Plenário. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1936/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 2293, de 01 out. 2025. Plenário. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520NUMACORDAO%253A2293%2520ANOACORDAO%253A2025/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 2297, de 01 out. 2025. Plenário. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520NUMACORDAO%253A2297%2520ANOACORDAO%253A2025/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0