



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**DÊNIS LUCIANO PEREIRA ARAÚJO**

**A TERCEIRIZAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA NO PODER EXECUTIVO DOS  
MUNICÍPIOS TOCANTINENSES SOB A ÓTICA DA ECONOMICIDADE**

**Palmas/TO  
2023**

**Dênis Luciano Pereira Araújo**

**A terceirização da Advocacia Pública no Poder Executivo dos municípios  
tocantinenses sob a ótica da economicidade**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal do Tocantins, como requisito à obtenção do grau de Mestre.

Orientador (a): Dra. Lílian dos Santos Fontes  
Pereira Bracarense

**Palmas/TO  
2023**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

- A663t Araújo, Dênis Luciano Pereira.  
A terceirização da Advocacia Pública no Poder Executivo dos municípios tocantinenses sob a ótica da economicidade. / Dênis Luciano Pereira Araújo. – Palmas, TO, 2023.  
108 f.
- Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2023.  
Orientador: Lílian dos Santos Fontes Pereira Bracarense Dos Santos Fontes Pereira Bracarense
1. Advocacia Pública Municipal. 2. Serviços Jurídicos. 3. Terceirização. 4. Economicidade. I. Título

**CDD 338.9**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

Dênis Luciano Pereira Araújo

**A terceirização da Advocacia Pública no Poder Executivo dos municípios  
tocantinenses sob a ótica da economicidade**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Foi avaliado para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e aprovado em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora, com recomendação de mérito acadêmico.

Data de aprovação: 07/03/2023

Banca Examinadora

*EDSP Bracarense*

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Lillian dos Santos Fontes Pereira Bracarense - UFT

Documento assinado digitalmente

**gov.br**

WALDECY RODRIGUES

Data: 13/03/2023 15:08:30-0300

Verifique em <https://verificador.itl.br>

---

Prof. Dr. Waldecy Rodrigues – UFT

*André Luiz de Matos Gonçalves*

---

Prof. Dr. André Luiz de Matos Gonçalves – TCE/TO

*Dedico este trabalho às minhas filhas,  
Laura Viebrantz Araújo e Elisa Viebrantz  
Araújo, como uma forma de incentivar a  
busca pelo conhecimento.*

## AGRADECIMENTOS

Deus, obrigado!

Agradeço à minha esposa, Vanessa Viebrantz Oster, que, ao logo deste curso, mesmo na correria do doutorado que ela cursa, nunca se furtou de me ajudar, especialmente quanto à atenção às nossas meninas, durante a sucessão de dias e noites de estudos nos fins de semana.

Agradeço aos meus pais, Salustiano Costa de Araujo Filho e Lucimeire Pereira da Silva, a minha tia, Lucimar Pereira da Silva e a Renato Américo de Araújo Filho, *in memoriam*, por terem incentivado minha busca pelo conhecimento.

Agradeço ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins por ter proporcionado a realização do curso de mestrado aos seus servidores.

Agradeço aos professores do curso pelos valorosos conhecimentos transmitidos. Dentre eles, meu agradecimento especial à Dra. Lílian dos Santos Fontes Pereira Bracarense, que, com uma paciência e sabedoria invejadas me orientou nesta pesquisa.

Para não correr o risco de esquecer alguém, agradeço a todos que, direta ou indiretamente, tenham contribuído com a produção dessa pesquisa.

## RESUMO

A presente pesquisa teve o objetivo de elucidar se a terceirização dos serviços jurídicos pelos entes municipais tocantinenses, diante da sua baixa capacidade financeira e da desobrigação de criação de procuradorias, é a solução mais econômica para os Poderes Executivos municipais do que a execução por servidores públicos. A pesquisa, de natureza descritiva, adotou uma abordagem qualitativa e quantitativa, analisou e sistematizou as despesas com as terceirizações dos serviços advocatícios executadas pelos órgãos integrantes dos Poderes Executivos dos municípios tocantinenses, sob a ótica da economicidade, referente ao exercício financeiro de 2021. A metodologia usada baseou-se em projeções matemáticas envolvendo os salários praticados na Administração Pública em cotejo com os valores pagos aos terceirizados. O resultado da pesquisa demonstrou que a terceirização da atividade jurídica foi a regra nos órgãos integrantes dos Poderes Executivos tocantinenses e que, sob a ótica do Princípio da Economicidade, não foram econômicas, pois houve uma elevação dos custos, se comparado com as remunerações pagas aos servidores públicos.

**Palavras-chaves:** Serviços Jurídicos. Poder Executivo. Terceirização. Economicidade.

## ABSTRACT

The present research aimed to elucidate whether the outsourcing of legal services by the municipal entities of Tocantins, in view of their low financial capacity and the lack of obligation to create public offices, is a more economical solution for the Municipal Executive Branch than the execution by public servants. The research, of a descriptive nature, adopted a qualitative and quantitative approach, analyzed and systematized the expenses with the outsourcing of legal services performed by the agencies that made up the Executive Branch of the municipalities of Tocantins, from the point of view of economy, for the fiscal year 2021. The methodology used was based on mathematical projections involving the salaries practiced in the Public Administration in comparison with the amounts paid to the outsourced personnel. The result of the research demonstrated that the outsourcing of legal activities was the rule in the institutions that make up the Executive Branch of Tocantins and that, from the standpoint of the Principle of Economicity, they were not economical, since there was an increase in costs, if compared to the salaries paid to public servants.

**Key-words:** Juridic services. Executive Branch. Outsourcing. Economy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Figura 1 – Mapa do Estado do Tocantins.....	47
Figura 2 - Distribuição da terceirização no Estado do Tocantins.....	57

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Repartição dos limites da despesa total com pessoal.....	31
Quadro 2 - Municípios tocantinenses com mais de 10.000 hab .....	48
Quadro 3 - Despesa liquidadas com serviços advocatícios, no ano 2021 .....	64
Quadro 4 - Maiores gastos por habitantes. ....	77
Quadro 5 - Comparação entre as remunerações de terceirizados e salários dos servidores.....	81
Quadro 6 - Economia projetada para os municípios terceirizantes.....	82

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Faixa de IDHM dos municípios terceirizantes .....	59
Gráfico 2 - Comportamento dos gastos com terceirizados segundo a tabela OAB/TO .....	72
Gráfico 3: Gasto médio por habitante .....	76
Gráfico 4 - Variação salarial praticada pelos municípios .....	80
Gráfico 5 - Montantes pagos aos terceirizados por contratado (escritório), referente ao ano de 2021. ....	86
Gráfico 6 - Distribuição dos contratos das 3 maiores firmas por Microrregiões.....	87
Gráfico 7 - Número de Poderes Executivos municipais que ultrapassaram limites da DTP .....	89
Gráfico 8 - Comparativo entre a DTP registrada nos RGF e a DTP projetada .....	90

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
DTP	Despesa total com pessoal
FIRJAN	Índice da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHN	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFGF	Índice da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro de Gestão Fiscal
LINDB	Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
ODC	Outras Despesas Correntes
OAB	Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
TCE/TO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TCU	Tribunal de Contas da União
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SICAP/LCO	Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública, módulo licitações, contratos e obras

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1.2 Objetivos</b> .....	<b>16</b>
<b>1.2.1 Geral</b> .....	<b>16</b>
<b>1.2.2 Específicos</b> .....	<b>16</b>
<b>1.3 Estrutura da Dissertação</b> .....	<b>16</b>
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>18</b>
<b>2.1. Advocacia Pública Municipal</b> .....	<b>18</b>
<b>2.2 Princípio Constitucional do Concurso Público</b> .....	<b>24</b>
<b>2.3 Controle exercido pelo Tribunal de Contas</b> .....	<b>33</b>
<b>2.4 Cenário sobre a terceirização na Administração Pública</b> .....	<b>40</b>
<b>2.5 Caracterização do Estado do Tocantins</b> .....	<b>47</b>
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>51</b>
<b>4. RESULTADOS E ANÁLISES</b> .....	<b>56</b>
<b>4.1 Exercício da Advocacia Pública nos Municípios Tocantinenses</b> .....	<b>56</b>
<b>4.2 Forma adotada para concretizar a terceirização</b> .....	<b>60</b>
<b>4.3. Montante das despesas executadas com as terceirizações</b> .....	<b>63</b>
<b>4.4. Economicidade nas terceirizações: valor dos contratos x salários dos Servidores</b> .....	<b>79</b>
<b>4.5. Terceirizados contratados pelos municípios</b> .....	<b>85</b>
<b>4.6. Terceirizações x cálculo da despesa total com pessoal</b> .....	<b>87</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>92</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>96</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Reza a Constituição Federal de 1988 (CF/88) que a Advocacia Pública é uma das funções essenciais à justiça.

Soma-se a isso a efetiva atuação da Advocacia Pública no dia a dia da função administrativa, atuando de forma a resguardar a Constituição Federal, especialmente na implantação e formulação das políticas públicas (SANTOS, 2021, p. 20).

Mesmo a Advocacia Pública sendo de relevante importância, o legislador constituinte deixou de incluir os entes municipais na seção constitucional que desenha as bases das procuradorias, as quais, dentre outras atribuições, são incumbidas da representação, judicial e extrajudicialmente, do exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, conforme fixam os arts. 131 e 132 da Carta Magna.

Não obstante essa omissão constitucional, em razão das bases do federalismo adotadas pela República Federativa do Brasil, o município, ente autônomo, pode criar e dispor de sua própria procuradoria, sem que isso fira a CF/88, segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), conforme se extrai do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.202.618/MS.

Mesmo o STF entendendo que a criação das procuradorias pelos municípios é uma faculdade, tem-se que a própria CF/88 fixa como regra o exercício das atividades públicas por servidores públicos investidos por meio de concurso público.

Nota-se, portanto, um possível choque entre os comandos estabelecidos pela CF/88, diante da interpretação do STF, sendo que, o exercício da faculdade de criar as procuradorias compromete a plenitude do princípio do concurso público.

O fato é que, independentemente da esfera de governo, todo Poder Executivo precisa e faz uso dos serviços, das atividades advocatícias.

Sabe-se que os agentes que exercem as atividades advocatícias na União, nos Estados e no Distrito Federal são servidores públicos concursados, em regra, cujas despesas com seus pagamentos pela prestação de tais serviços estão sujeitas aos limites impostos pela própria CF/88.

Nos municípios, tal raciocínio não pode ser acolhido como absoluto, diante da desobrigação destes em criar suas procuradorias, o que, se exercido de maneira ilimitada, tem o condão de sacrificar princípios constitucionais, como o do Concurso Público e o da Economicidade, diante da ocorrência da substituição de servidores públicos por terceirizados.

Neste contexto, o presente trabalho, de natureza descritiva, com uma abordagem qualitativa e quantitativa, teve como objetivo macro analisar e sistematizar as despesas com as terceirizações dos serviços advocatícios pelos 139 (cento e trinta e nove) Poderes Executivos dos municípios tocantinenses sob a ótica da economicidade, referente à execução do exercício de 2021.

A pesquisa busca contribuir com o estudo da terceirização no âmbito da Administração Pública tocantinense, com o aprimoramento das ações estatais e chamar a atenção do Poder Público e da sociedade para um debate sobre o tema, de forma a colaborar com a utilização mais econômica e eficiente dos escassos recursos públicos dos entes municipais.

## **1.1 Problema**

A cada dia que passa, o instituto da terceirização vem ganhando espaço na Administração Pública, especialmente a partir das decisões dos órgãos de controle e judiciais que reconhecem a legalidade em algumas situações.

Destarte, a pesquisa teve como problema direcionador a seguinte inquietação: Sob ótica da economicidade, a terceirização dos serviços jurídicos pelos entes municipais tocantinenses, diante da sua baixa capacidade financeira e da desobrigação de criação de procuradorias, seria a solução mais econômica para os Poderes Executivos municipais do que a execução por servidores públicos?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Geral**

Analisar e sistematizar a despesa com as terceirizações dos serviços advocatícios pelos Poderes Executivos dos municípios tocaninenses sob a ótica da economicidade, referente à execução do exercício de 2021.

### **1.2.2 Específicos**

- a) mostrar a praxe adotada pelos órgãos que integram o Poder Executivo municipal para a execução das atividades inerentes à advocacia pública, se por servidores ou por terceirizados;
- b) caracterizar a terceirização da advocacia pública municipal quanto à modalidade licitatória, montante gasto, método empregado para definição de custo e preço de mercado, bancas advocatícias beneficiadas e gasto médio das terceirizações por habitante;
- c) verificar a economicidade nas terceirizações, com base na comparação da faixa salarial recebida pelos servidores públicos com os valores pagos aos terceirizados e;
- d) identificar o reflexo fiscal das terceirizações no índice de despesa com pessoal dos Poderes Executivos terceirizantes.

## **1.3 Estrutura da Dissertação**

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, sendo esse o Capítulo 1, no qual se apresenta uma contextualização da temática central da pesquisa, delimitação, problema norteador e objetivos.

O Capítulo 2, denominado de Fundamentação Teórica, apresenta a base legal, doutrinária e jurisprudencial que deram supedâneo à pesquisa, no qual se aborda assuntos como a Advocacia Pública Municipal, Princípio do Concurso Público, despesa com pessoal, terceirização na Administração Pública, atuação do Tribunal de

Contas do Estado do Tocantins, custo nas terceirizações e uma caracterização dos municípios do Estado do Tocantins.

O Capítulo 3 apresenta a metodologia adotada na pesquisa, bem como as fontes pesquisadas.

No Capítulo 4, apresenta-se os resultados, discussões e análises das terceirizações realizadas pelos entes municipais, o que se encontra estruturado em segmentos segundo os objetivos propostos para a pesquisa.

Na parte final, o Capítulo 5, são apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa, relacionando-se os objetivos traçados com os resultados alcançados. Ainda, são apresentadas sugestões que possibilitam melhorias sobre o tema e propostas de pesquisa a serem desenvolvidas a partir das experiências adquiridas com a execução do trabalho.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) é a base do sistema jurídico brasileiro, ou, o topo, na teoria de Hans Kelsen, de que o “direito se assemelha a uma ‘pirâmide normativa’” (RAMIRO; HERREIRA, 2015, p. 07).

Na lição de Barroso (2013, p. 221), a constituição desfruta de “superioridade jurídica em relação a todas as demais”. Continua o autor:

A Constituição é o primeiro documento na vida jurídica do Estado, assim do ponto de vista lógico-cronológico como hierárquico. Dotada de supremacia, suas normas devem ter aplicação preferencial, condicionando, ademais, a validade e o sentido de todos os atos normativos infraconstitucionais. (BARROSO, 2013, p. 223).

Para Moraes (2014, p.6), na concepção jurídica, a constituição:

(...) deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos.

Segundo a classificação quanto ao conteúdo (ou extensão ou finalidade, a depender do autor, p.e. Alexandre de Moraes), a CF/88 é analítica, por abordar uma extensão de conteúdo, conforme ensinamentos de Moraes (2014, p. 10) e Barroso (2013, p. 105).

Dentre essa variedade de assuntos tratados, destacam-se as passagens que tratam da Advocacia Pública, do concurso público e da despesa com pessoal, temas que são abordados na sequência, dada a relevância para a pesquisa.

### 2.1. Advocacia Pública Municipal

Ao tratar do tema, Silva (2002, p. 281) registrou que a “a Advocacia Pública é (...) um elemento essencial ao funcionamento do Estado Democrático de Direito”.

Reconhecendo a importância da atividade advocatícia ao Estado Democrático de Direito, a CF/88 dedica uma sessão à Advocacia Pública, dentro do capítulo que trata “das funções essenciais à justiça”, fixando que:

**CAPÍTULO IV**  
**DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA**  
 (...)
   
**Seção II**

**DA ADVOCACIA PÚBLICA**

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

Nesta esteira de atuação da Advocacia Pública, Santos (2019, p.11) defende que:

A atividade de consultoria jurídica tem como objetivo orientar os agentes públicos sobre a interpretação e aplicação do direito quanto aos fatos administrativos que se apresentem. Em um Estado de Direito Democrático, a Advocacia Pública não deve meramente legitimar decisões administrativas determinadas pelos gestores da coisa pública. No âmbito consultivo, deve o advogado público zelar pelo controle interno da juridicidade da atuação estatal e sugerir a revisão de atos administrativos, por meio do exercício da autotutela, que sejam contrários aos valores do Estado de Direito Democrático.

Já no plano processual, deve resguardar a juridicidade do ato administrativo em face de pretensões individuais infundadas ou, inclusive, rever atuações judiciais para adequação ao interesse público de concretizar os princípios que consubstanciam o Estado de Direito Democrático. Em regime de cooperação com os demais sujeitos do processo, ao advogado público cabe zelar por uma decisão justa e efetiva, como prevê o art. 6º do CPC. Isso importa na possibilidade de realizar conciliação, de desistir de ações e de abster-se de apresentar defesas e recursos flagrantemente infundados.

Do citado, nota-se que a Advocacia Pública é uma instituição permanente responsável pela representação, judicial e extrajudicial, exercendo atividades de consultoria, assessoramento jurídico e representação judicial do Poder Executivo, da União e dos Estados e Distrito Federal, atividades exercidas por meio das Procuradorias e/ou Advocacia-Geral da União, atuando “no apoio e no controle externo de juridicidade da governança pública do Estado” (MOREIRA NETO, 2016).

Não obstante a relevância das procuradorias, faz-se oportuno registrar que o texto constitucional, ao tratar da Advocacia Pública, não abarcou os entes municipais.

Diante dessa omissão constitucional, coube ao STF dirimir inúmeros conflitos quanto à obrigatoriedade de os municípios seguirem as disposições dos arts. 131 e 132 da CF/88, sendo, atualmente, pacificado o entendimento de que tais regras, não sendo de reprodução obrigatória, não se aplicam aos entes municipais. Veja-se<sup>1</sup>:

**AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.156.016 SÃO PAULO**

RELATOR: MIN. LUIZ FUX

AGTE.(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AGDO.(A/S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TATUÍ

ADV.(A/S): DANIEL GOMES BELANGA

AGDO.(A/S): PREFEITO MUNICIPAL DE TATUÍ

ADV.(A/S): GUILHERME ABRAHAM DE CAMARGO JUBRAM

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL.

**AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRECEDENTES. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RESTRIÇÃO AO PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. INVIABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.**

**AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.205.434/SP**

RELATOR: MIN. EDSON FACHIN AGTE.(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO AGDO.(A/S):

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CABREÚVA ADV.(A/S): JEFFERSON BARADEL AGDO.(A/S): PREFEITO MUNICIPAL DE CABREÚVA PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CABREÚVA AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE. PRECEDENTES. TEMA 10 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. INAPLICABILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. **É pacífica a jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que não existe obrigatoriedade de criação, pelos municípios, de órgãos de Advocacia Pública.** Precedentes. (Destaque do autor)

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

Dessa forma, resta claro que, na linha seguida pelo STF, dissociada de outros julgados, as atividades de representação, judicial e extrajudicial, de consultoria, assessoramento jurídico e representação judicial do Poder Executivo municipal,

<sup>1</sup> No mesmo sentido: AG. REG. no Recurso Extraordinário 893.694/SE; AG. REG. nos EMB. DECL. no Recurso Extraordinário 1.064.618/SP; Recurso Extraordinário 1.117.576/SP; Recurso Extraordinário 1.157.047/SP; AG. REG. no Recurso Extraordinário 1.157.047/SP.

podem ser atribuídas, por exemplo, a pessoas estranhas da administração, por meio de terceirizações.

Nessa esteira, Bacco (2021, p. 5) defende que a “Suprema Corte declarou que os serviços jurídicos do município não precisam ser executados por servidores públicos, logo, é lícito concluir que eles podem ser totalmente terceirizados”.

Conforme delineado, não foi o objetivo deste trabalho aprofundar sobre o mérito das manifestações do STF no que tange à desobrigação dos entes municipais de criar suas procuradorias.

Entretanto, dada a relevância do tema para a pesquisa, foi-se oportuno e necessário abordar o assunto, mesmo que de maneira simplória.

Mesmo diante da desobrigação mencionada acima, considerando a autonomia de que dispõem os entes federados para se auto-organizar (decorrente do princípio do federalismo, art. 1º da CF/88), a constituição não veda que os municípios possam criar suas procuradorias, mas tão somente não os obriga.

Esse raciocínio vai ao encontro do entendimento do STF (BRASIL, 2019), veja-se:

a criação de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta ou indireta e a realização de concurso para preenchimento de referidas vagas depende de iniciativa do Poder Executivo, restrita ao exercício do poder discricionário do Chefe do Executivo, não podendo o Judiciário se sobrepor àquele, sob pena de afronta aos princípios da separação dos poderes (STF. Recurso Extraordinário com Agravo 1.202.618/MS. Ministro Marco Aurélio de Mello).

Logo, usando da sua independência, autonomia e, no caso, a discricionariedade, podem os municípios instituírem procuradorias, sem embargos.

Ressalta-se que, em diversas oportunidades, o STF reconheceu que os procuradores municipais exercem atividades caracterizadas como função essencial à justiça, veja-se, p.e.:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

**1. Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.** (Destaquei).

[...]

**4. A hermenêutica que exclua da categoria “Procuradores” - prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88 – os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que *ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet.*** (destaquei).

5. O termo “Procuradores”, na axiologia desta Corte, compreende os procuradores autárquicos, além dos procuradores da Administração Direta, o que conduz que a mesma ratio legitima, por seu turno, a compreensão de que os procuradores municipais, também, estão abrangidos pela referida locução. Precedentes de ambas as Turmas desta Corte: RE 562.238 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 17.04.2013; RE 558.258, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 18.03.2011. [...] (RE 663696, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno DJe 22.08.2019)

Oportuno mencionar que, nesse julgado, o Min. Luiz Fux, relator do processo, registrou que “[...] nos Municípios em que existem Procuradorias organizadas, os advogados públicos municipais desempenham idênticas atribuições às de seus congêneres no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal”, e:

Em vista disso, sendo tais atividades identificadas pela Constituição como funções essenciais à Justiça, é imperativo que todas as disposições pertinentes à Advocacia Pública sejam aplicadas às Procuradorias Municipais, sob pena de se incorrer em grave violação à organicidade da Carta Maior.

Nesse mesmo diapasão, o Min. Gilmar Mendes, relator do Recurso Extraordinário com Agravo 1.311.066/SP (BRASIL, 2021), consignou que:

[...] a carreira da advocacia pública municipal se enquadra, para todos os fins, na categoria da advocacia pública, equiparando-se às procuradorias estaduais e federais no que se refere à prerrogativas da classe, o que no presente caso restam consubstanciadas na garantia de que a avaliação de desempenho seja realizada por órgão próprio, formada por integrantes da própria carreira, na forma do art. 132 do texto constitucional.

Ressalta-se que, desde 2012, tramita no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 17, de autoria do então Deputado Federal Maurício Rands, a qual:

Altera a redação do art. 132 da Constituição Federal para estender aos Municípios a obrigatoriedade de organizar carreira de procurador (para fins de representação judicial e assessoria jurídica), com ingresso por concurso público com a participação da OAB em todas as suas fases, garantida a estabilidade dos procuradores após 3 anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho. (BRASIL, 2012)

A citada PEC se encontra pronta para deliberação do Plenário do Senado Federal desde 27/06/2019, aguardando tão somente a votação.

Diante dessa morosidade do Congresso Nacional em deliberar sobre a PEC e corrigir uma omissão constitucional, a interpretação dada pelo STF, guardião da Constituição (art. 102 da CF/88), terá validade para todos os fins, inclusive para permitir que atividades tão importantes para a Administração Pública Municipal e essenciais à justiça sejam entregues a pessoas estranhas ao serviço público, por meio de terceirização.

O entendimento do STF de que os entes municipais não são obrigados de criar procuradoria, pode inviabilizar a criação por parte daqueles que não a tem, diante da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo de simplesmente optar por terceirizar as atividades e contratar quem ele bem quiser, inclusive por meio de inexigibilidade de licitação.

Se não bastasse essa possibilidade de terceirização – algo ruim para a Administração Pública, por romper com alguns princípios, especialmente o da simetria de interpretações entre os entes federados (VIEIRA, 2017, p. 174) e o do concurso público, mas excelente para o Chefe do Poder Executivo Municipal, pois permite que este coloque quem ele bem entender para desempenhar tais atividades – de acordo com o 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil (MENDONÇA; PORTO; VIEIRA, 2017), é corriqueiro o exercício das atividades inerentes à Advocacia Pública Municipal por servidores ocupantes de cargo em comissão, também de livre escolha pelo Chefe do Poder Executivo.

Registra-se que a Egrégia Corte Federal não admite para os entes públicos estaduais, salvo exceções, o exercício de atividades de assessoria sequer por servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, veja-se:

A alteração promovida pelo art. 1º da Lei Complementar do Estado de Minas Gerais 114/2010 ao art. 3º, § 4º, da Lei Complementar 81/2004, **retira o caráter privativo das competências de Procuradores do Estado junto às assessorias jurídicas da Administração Direta e Procuradorias das autarquias e fundações estaduais, violando a determinação do art. 132 da Constituição da República**, conforme precedentes desta Corte. (ADI 5.541, rel. min. Edson Fachin, j. 27-9-2019, P, DJE de 15-10-2019) (Destaque-se)

A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da OAB em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da CF. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos. **É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes.** (ADI 4.261, rel. min. Ayres Britto, j. 2-8-2010, P, DJE de 20-8-2010)] = ADI 4.843 MC-ED-REF, rel. min. Celso de Mello, j. 11-12-2014, P, DJE de 19-2-2015 (Destaque-se)

O fato é que o exercício das atividades da Advocacia Pública Municipal por terceirizados ou por cargo em comissão oferece riscos, diante da real possibilidade de perda da independência funcional, autonomia técnica e inviolabilidade, garantias indispensáveis e inafastáveis (BARRETA; SEMER, 2014, p.39) ao exercício dessa venerada função essencial à justiça.

Oportuno ressaltar que a Advocacia Pública carrega em sua essência a tarefa de defender os interesses do Estado, e não do governante, do Chefe do Poder Executivo (MADEIRA, 2011).

Destarte, observa-se que a Advocacia Pública tem um papel de suma importância no Estado Democrático de Direito, por exercer função essencial à justiça, atuando na defesa do Estado.

## 2.2 Princípio Constitucional do Concurso Público

A CF/88 fixa, como regra, a investidura em cargo público por meio de prévio concurso público, veja-se:

Art. 37. [...]

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

Surge dessa previsão o princípio constitucional do concurso público.

Para Carvalho Filho (2001, p. 472):

Concurso Público é o procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas. Na aferição pessoal, o Estado verifica a capacidade intelectual, física e psíquica de interessados em ocupar funções públicas e no aspecto seletivo são escolhidos aqueles que ultrapassam as barreiras opostas no procedimento, obedecidas sempre à ordem de classificação. Cuida-se, na verdade, do mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos.

Já para Meirelles (1999, p.78)

concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF.

Depreende-se, portanto, que o instituto do concurso público é o meio pelo qual a Administração Pública dispõe para selecionar os candidatos mais qualificados, em tese, para ocupar cargos e funções públicas, dando oportunidade de acesso a todos (DALBEM, 2013, p. 2), em homenagem ao princípio da igualdade.

O princípio constitucional do concurso público, dentre os fins buscados, serve como limitador ao uso da terceirização no âmbito da Administração Pública (CAVALCANTE FILHO, 2015, p. 9).

O instituto do concurso público, por ser regido pelos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência representa uma das vias mais democráticas para investidura no serviço público (DIAS).

O princípio em debate é de suma importância para a Administração Pública, que, segundo Moraes (2014, p. 365):

Supremo Tribunal Federal, ressalvada as exceções constitucionais, é intransigente em relação à imposição à efetividade do princípio constitucional do concurso público, como regra a todas as admissões da administração pública, vedando expressamente tanto a ausência deste postulado, quanto seu afastamento fraudulento, por meio de transferência de servidores públicos para outros cargos diversos daquele para o qual foi originariamente admitido.

Assim, resta claro que o concurso público é primordial para o desempenho dos cargos e funções públicas no Estado, ressalvados os cargos em comissão, os quais são de livre escolha do Administrador Público, e os contratos por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, incisos II e IX, da CF/88.

Aplicado ao tema do trabalho, tem-se que, conforme já mencionado no tópico anterior, a princípio, seguindo a regra constitucional, o exercício da Advocacia Pública, por meio das procuradorias e/ou Advocacia-Geral se dá por meio de concurso público.

No caso da União e dos Estados e Distrito Federal, essa regra não comporta exceção, por disposição expressamente dos arts. 131 e 132 da CF/88 e em sintonia com a jurisprudência do STF.

Nos municípios, por sua vez, com o advento do entendimento do STF de que estes entes não são obrigados constitucionalmente a criar órgãos de Advocacia Pública, o princípio constitucional em debate resta enfraquecido, pois permitiu que as atividades atribuídas a tal órgão possam ser exercidas por agentes não investidos em cargo ou função pública, não necessitando sequer ser servidor público, podendo ser terceirizado.

Diante do entendimento da Suprema Corte, nos entes municipais, o exercício das atividades de representação, judicial e extrajudicial, de consultoria, assessoramento jurídico e representação judicial do Poder Executivo pode ser exercido por servidores efetivos, investidos no cargo por meio de concurso público, ou por terceiros contratados. Ainda, há a hipótese de as atividades serem exercidas por servidores nomeados para cargo em comissão (MENDONÇA; PORTO; VIEIRA, 2017).

No 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil, os supracitados autores revelaram que a estrutura das Procuradorias dos municípios brasileiros é precária, possuindo um baixo percentual de procuradores efetivos.

Sobre essa realidade, Vieira (2018, p. 18) afirmou que:

[...] Apesar de a Constituição Federal de 1988 conferir indiscutível importância à Advocacia Pública, causou perplexidade o déficit institucional desse órgão na maior parte dos municípios brasileiros: apenas 34,4% dos municípios contam com, pelo menos, um procurador ocupante de cargo efetivo. Isso significa dizer, inversamente, que quase dois terços dos municípios não dispõem sequer de procurador concursado [...]. Nesses entes federados, as atribuições da Advocacia Pública são exercidas por agentes extraquadros, em sua maioria formada por servidores de cargo em comissão ou por escritórios de advocacia privada.

Diante disso, observa-se que em mais de 65,6% dos municípios brasileiros o princípio do concurso público não é aplicado para o exercício das atividades inerentes à Advocacia Pública municipal.

Imperioso ressaltar que, segundo o citado diagnóstico, a Região Norte é a que menos possui procuradores concursados, sendo que em 84,2% dos municípios não são efetivos.

Para o então vice-presidente da Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM), Raphael Diógenes Serafim Vieira, um dos autores do diagnóstico, em entrevista concedida ao Jornal o Globo,

O procurador precisa ter autonomia e estabilidade para atuar sem medo de ser exonerado e defender os interesses do município, e não do partido que ocupa a prefeitura naquele momento. Se a pessoa não é concursada, é uma indicação política, não tem estabilidade no cargo. (O GLOBO, 2018)

Segundo Nunes (2012), “o advogado público tem que ser técnico, imparcial, não pode estar sujeito a pressões políticas e deve buscar a implementação das políticas públicas” e que a “atuação da advocacia pública deve transcender a defesa míope do governo”.

Ao se admitir que o Chefe do Poder Executivo municipal escolha livremente quem exercerá as atividades desempenhadas pela Advocacia Pública, seja por cargo em comissão (livre escolha) ou terceirizados, tem-se uma ruptura com o princípio constitucional do concurso público para a nobre função essencial à justiça, passando este a ser a exceção e não a regra constitucional (CAVALCANTE FILHO, 2015, p. 11), pois, “permitir a terceirização das atividades-fim de órgãos e entidades da Administração Pública configura uma violação ao núcleo essencial do princípio constitucional do concurso público” (CAVALCANTE FILHO, 2015, p. 9).

Sobre a necessidade de concurso público para o exercício da Advocacia Pública, oportuno mencionar que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB (2012), em defesa da advocacia pública, por meio da Súmula 01, estabeleceu que “o exercício das funções da Advocacia Pública, na União, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal, **constitui atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos** a teor dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988” (destaque-se).

Na mesma esteira, Serafim Vieira (2019, p. 186) defende que:

Mesmo que se desconsidere que a Constituição Federal impõe aos Municípios o dever de instituir o seu respectivo órgão de Advocacia Pública, à simetria da União e dos Estados-membros (art. 131 e 132, CRFB), **é imperativa a presença de um advogado público efetivo em todos os entes da federação, inclusive nos municípios**, visto que o exercício das funções da Advocacia Pública constitui atividade integrante do núcleo das carreiras típicas de Estado e, portanto, é exclusivo de servidores investidos em cargo de provimento efetivo, dotados das prerrogativas que essa condição jurídica lhes assegura para o exercício autônomo e independente do seu múnus público. (Destaque-se)

Ressalta-se que, não obstante a decisão do STF de que os municípios não são obrigados a criar procuradoria, a Corte Suprema possui julgados<sup>2</sup> de que os procuradores municipais, inseridos nas “funções essenciais à Justiça”, estão sujeitos ao teto remuneratório, sendo, portanto, servidores públicos.

Nesse diapasão, Velloso (2010, p. 27) sustenta que:

[...] o teto de remuneração dos procuradores municipais, desde que admitidos por concurso público de provas e títulos e sejam servidores efetivos e estáveis, corresponde ao subsídio dos desembargadores, tal como ocorre com os seus congêneres dos estados e do Distrito Federal (C.F., art. 37, inciso XI, parte final).

Dessa forma, observa-se que deve ser seguida a regra do concurso público também para o exercício das atividades atribuídas à Advocacia Pública, no limite imposto pela interpretação dada pelo STF, ou seja, caso o ente subnacional tenha criado a procuradoria municipal será obrigatória a regra constitucional do concurso público.

---

<sup>2</sup> RE 663.696, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28 -2-2019, P, DJE de 22-8-2019, Tema 510.

### 2.1.1 Despesa com pessoal

O gasto com a folha de pessoal do setor público é algo preocupante, dado o vulto de recursos que essa despesa consome do orçamento público<sup>3</sup>, estando o Brasil dentre os países que mais gastam com servidores públicos (EXAME, 2020).

O gasto com pessoal e encargos sociais do setor público nacional equivale a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, sendo que, em 2020, os entes nacionais gastaram R\$722 bilhões nesse grupo de natureza de despesa, segundo o Balanço do Setor Público 2021 – Ano Base 2020 (BRASIL, 2021, p. 8).

A preocupação com esse grupo de natureza de despesa foi inserida no ordenamento jurídico brasileira muito antes da CF/88 (CORREIA DIAS, 2009, p. 03)

A Constituição de 1967, por exemplo, no art. 66, §4º, na tentativa de frear o gasto público com pessoal, estabeleceu que “a despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes” (BRASIL, 1967).

Entretanto, foi somente na Constituição Cidadã, de 1988, que o legislador constituinte estabeleceu um limite, um teto para a despesa com pessoal, com uma consequente regulamentação e com medidas de controles mais duras, prevendo, inclusive, a possibilidade de exoneração de servidores efetivos.

Ao dispor do tema, a CF/88 fixa que:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

---

<sup>3</sup> Podendo chegar a até 60 % da receita corrente líquida dos entes subnacionais, conforme estabelece o art. 19 da LRF.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.  
(...)

Nota-se que a Carta Magna não se limitou apenas a prever a necessidade de fixação de limites para a despesa com pessoal, mas também tratou das condições para aumento desta despesa, assim como estabeleceu comandos para recondução aos limites e vedações em caso de descumprimento.

Conforme se observa no *caput* do art. 169, a CF/88, mesmo falando de um limite, deixou expressamente consignado que tal matéria seria regulamentada por lei complementar.

Ressalta-se que, não obstante a necessidade de uma regulamentação do art. 169, seguindo a mesma linha adotada na constituição anterior, a CF/88 fixou o limite para a despesa com pessoal em 50% da receita corrente líquida dos entes públicos, no art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual vigorou até a entrada em vigor da regulamentação mencionada.

Atualmente<sup>4</sup>, o art. 169 da CF/88 é regulamentado pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Hoje, A LRF é a principal norma de finanças públicas voltada para a responsabilidade na gestão fiscal, conforme prevê o seu art. 1º.

Ao tratar da responsabilidade na gestão fiscal, a citada lei fixa que:

Art. 1º [...].

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Conforme se observa, nas linhas indicadas no *caput* do art. 169 da CF/88, a LRF dispôs tanto do limite, como das condições para a geração de despesas com pessoal.

O tema é de tamanha preocupação que a LRF dedicou uma seção inteira (II, do Capítulo IV) para tratar de temas como: o conceito de despesa com pessoal, apuração, limites e repartição, controle e vedações.

---

<sup>4</sup> Antes da LRF, o artigo foi regulamentado por duas Leis Complementares: nº 52/1995, Lei Camata I; e nº 96/1999, conhecida como Lei Camata II.

Nos termos do art. 18 da Lei Regente, a despesa total com pessoal é entendida como:

[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

De forma a complementar o entendimento de despesa total com pessoal, a LRF fixou que “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal<sup>5</sup>’(art. 18, §1º). Logo, nota-se que o gasto com terceirizados podem ser incluídos no cálculo da despesa total com pessoal, dependendo da finalidade.

Para Correia Dias (2009, p. 26) “a intenção do legislador foi evitar a terceirização como artifício para burlar as restrições da LRF, já que essas despesas são contabilizadas como Outras Despesas Correntes (ODC)”.

Ressalta-se que, segundo o art. 18, §2º, da LRF, “a despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho”, traduzindo o caráter dinâmico da apuração dos limites, podendo ser observado o comportamento mês a mês, mesmo que a verificação de cumprimento se dê em outro período (quadrimestralmente).

Ao tratar dos limites, no art. 19, a LRF fixou que “a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder” 50%, para a União, e 60%, para os entes subnacionais, da receita corrente líquida (RCL).

Nota-se que, no caso dos estados e municípios, os percentuais fixados são maiores que o previsto no art. 38 do ADCT.

---

<sup>5</sup> Sobre o tema, a Portaria Interministerial nº 163/2001, define Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização como sendo Despesas orçamentárias relativas a salários e demais encargos de agentes terceirizados contratados em substituição de mão de obra de servidores ou empregados públicos, bem como quaisquer outras formas de remuneração por contratação de serviços de mão de obra terceirizada, de acordo com o art. 18, § 1o, da Lei Complementar no101, de 2000.

Ressalta-se que, para Correia Dias (2009, p. 7), a fixação dos limites levou em conta a real situação dos entes públicos nos períodos antecedentes à LRF, o que, afasta o estabelecimento de percentuais arbitrários.

A LRF não se limitou a estabelecer um limite global de despesa com pessoal, mas também os detalhou, os dividiu entre os poderes e órgãos públicos das três esferas de governo, uma forma de repartir o dever de controle e responsabilidade fiscal entre todos os órgãos que compõem e sobrecarregam a máquina pública.

Ao dispor da distribuição dos percentuais globais de despesas total com pessoal, a LRF assim o fez:

*Quadro 1 - Repartição dos limites da despesa total com pessoal*

<b>Poder/Órgão</b>	<b>União (%)</b>	<b>Estados (%)</b>	<b>Municípios (%)</b>
Executivo	40,9	49	54
Legislativo/Tribunal de Contas	2,5	3	6
Judiciário	6	6	-
Ministério Público	0,6	2	-
<b>Total global</b>	<b>50</b>	<b>60</b>	<b>60</b>

Fonte: Elaborado pelo autor. Art. 20 da LRF.

Do quadro 1, nota-se que o maior percentual de repartição é destinado ao Poder Executivo, sendo que os municípios são os entes legitimados a gastar o maior percentual da RCL em despesa com pessoal.

No que tange ao controle, o art. 22 da LRF estabelece que “a verificação do cumprimento dos limites [...] será realizada ao final de cada quadrimestre”, realizado pelos Tribunais de Contas, aos quais compete, dentre outras, “verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão” (art. 59, §2º), por meio do acompanhamento dos limites prudencial<sup>6</sup> e de alerta<sup>7</sup>.

Conforme a LRF, caso o órgão ou poder ultrapasse 95% do limite a ele estabelecido estará sujeito às seguintes vedações:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

<sup>6</sup> Quando o percentual da despesa total com pessoal do órgão ou Poder excede a 95% do limite, conforme previsão do art. 22, parágrafo único, da LRF.

<sup>7</sup> Quando o percentual da despesa total com pessoal do órgão ou Poder ultrapassa a 90% do limite, conforme previsão do art. 59, §1º, inciso II, da LRF.

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;  
 V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Caso ocorra extrapolação do limite indicado acima, a Lei Regente estabelece que o órgão ou poder deverá eliminar o percentual excedente nos dois “quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro” (art. 23, *caput*), por meio da “redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança” (art. 169, §3º, inciso I, da CF/88), o que pode se dar “tanto pela extinção dos cargos ou função como pela redução dos valores a eles atribuídos” (art. 23, §1º, da LRF), “redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária” (art. 23, §1º, inciso II, da LRF), “exoneração dos servidores não estáveis” (art. 169, §3º, inciso II, da CF/88), e exoneração de servidores estáveis (art. 169, §4º, da CF/88).

Caso o limite não seja observado, reconduzido no prazo estabelecido (dois quadrimestres seguintes), a CF/88 prevê que “serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites” (art. 169, §2º).

Ao tratar das vedações, a LRF fixa que:

Art. 23. [...]

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Do exposto, nota-se que o controle da despesa total com pessoal é imprescindível para a Administração Pública, pois, a ausência de limites minguariá a capacidade de investimento do Estado em garantir o bem-estar social dos cidadãos (BARBOSA, 2008), por meio do atendimento em educação, segurança pública, saúde, dentre outras demandas.

Mesmo diante da importância do controle da despesa com pessoal, diuturnamente, as Cortes de Contas têm verificado condutas tendentes a burlar o cumprimento do limite, por meio das tentativas reiteradas de realização de despesas sem a devida inclusão no cálculo do índice despesa total com pessoal, como é o caso da terceirização de mão de obra-de-obra dos serviços advocatícios.

### 2.3 Controle exercido pelo Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é uma instituição de natureza constitucional criado pouco depois da Proclamação da República, em 07/11/1890, pelo Decreto nº 966-A (MARANHÃO, 1992, p. 2).

Idealizado pelo então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa (o qual passaria a ser o patrono das Cortes de Contas), o Tribunal de Contas (da União) fora incumbido do “exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes á receita e *despeza da Republica*”, conforme estabelecia o art. 1º do citado ato de criação.

Ao longo das décadas, com a sucessão de constituições, o Tribunal de Contas se manteve como instituição inserida no bojo do controle externo, atuando no sistema de freios de contrapesos dos atos da Administração Pública.

Após quase um século de sua criação, com a CF/88 é que as Cortes de Contas – não mais apenas o da União – tiveram suas competências ampliadas, o que serviu para reforçar a importância desta instituição frente ao tema controle externo.

Ressalta-se que, mesmo inserido no contexto do controle externo, as Cortes de Contas, órgãos autônomos e de natureza técnica, atuam como auxiliares do Poder Legislativo, nos termos do art. 71 da CF/88.

Nessa esteira, Silva (2007, p. 759) ensina que “estamos assim também de acordo que o Tribunal de Contas é um órgão técnico, não jurisdicional. Julgar contas ou a legalidade de atos, para registros, é manifestamente atribuição de caráter técnico”.

Ao dispor das competências do Tribunal de Contas da União (TCU), a CF/88 prescreve que:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Do citado, nota-se que o legislador constituinte atribuiu um rol de competências exclusivas aos Tribunal de Contas.

Para o TCU (2019), na linha das competências, as funções básicas dessa Corte são:

FISCALIZADORA - audita/fiscaliza, aprecia ato;

CONSULTIVA - responde consulta, emite parecer prévio;

INFORMATIVA - presta informações ao Congresso Nacional e ao Ministério Público;

JUDICANTE - julga contas;

SANCIONADORA - aplica sanção/penalidade;

Ressalta-se que as competências cravadas na CF/88, direcionadas ao TCU, são reproduzidas, *mutatis mutandis*, nas constituições ou nas leis orgânicas dos entes subnacionais, para dar espaço aos Tribunais de Contas Estaduais e/ou Municipais, Distrital e Municipal.

No exercício do controle externo, as Cortes de Contas não têm sua atuação limitada às disposições constitucionais, pois, a partir delas, foram sendo criadas outras atribuições em normas infraconstitucionais.

A LRF, por exemplo, estabeleceu a competência, não de maneira exclusiva, dos Tribunais de Contas de fiscalizar o cumprimento das disposições da norma.

No que concerne ao controle da despesa com pessoal, frisa-se que a LRF atribuiu aos Tribunais de Contas a competência para “verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão”, segundo o art. 59, §2º, e de

alertar os órgãos ou Poderes quando o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% (noventa por cento) do limite, nos termos do §1º, inciso II, do citado artigo.

No cumprimento das suas atribuições de controle externo, sejam de ordem constitucional ou infraconstitucional, as Cortes de Contas são dotadas do poder sancionador, lado mais conhecido desses órgãos, exercido quando da constatação de atos praticados por agentes públicos que contrariem preceitos constitucionais ou legais.

Mas, em outro viés, os Tribunais de Contas atuam de maneira preventiva, orientando seus respectivos jurisdicionados, inseridos na função pedagógica.

O TCE/TO, por exemplo, estabelece em seu Regimento Interno (2002) que:

Art. 8º - Constituem elementos da função de controle externo:

I - a verificação ou constatação de atos e fatos da administração;

II - o juízo de legalidade e de mérito, considerando os princípios da legitimidade, economicidade, razoabilidade e moralidade;

III - a orientação pedagógica de caráter preventivo ou da eventual providência a ser adotada pela administração.

§ 1º - O Tribunal de Contas deverá manter os Poderes públicos informados das irregularidades e ilegalidades apuradas, ensejando a adoção de medidas saneadoras com vistas a evitar ou reduzir o dano à administração pública, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas em lei e neste Regimento, aos responsáveis ou interessados.

§ 2º - O Tribunal de Contas deverá orientar seus jurisdicionados a respeito da aplicação de normas relativas à administração financeira, contábil, orçamentária e patrimonial, sem prejuízo da fiscalização prevista em lei e neste Regimento.

Dessa forma, resta claro que, no exercício do controle externo, a atuação do TCE/TO pode ter um viés sancionador e/ou orientador, a depender do caso sob controle.

Nota-se que as Cortes de Contas têm uma atuação fundamental no controle dos limites da despesa total com pessoal.

Destarte, diante da atuação dos Tribunais de Contas no que tange ao tema do trabalho, conforme o recorte delineado, faz-se oportuno e relevante abordar a jurisprudência do TCE/TO formada ao longo dos anos de fiscalização da LRF, o qual será abordado na seção seguinte.

### 2.3.1 Jurisprudência do TCE/TO

É sabido que, no exercício do controle externo, os Tribunais de Contas são encarregados de fiscalizar os atos praticados por agentes públicos no desempenho

das atividades estatais, com vista a garantir a correta aplicação das normas vigentes, sejam elas de natureza constitucional ou infra.

Para tanto, a CF/88 dotou as Cortes de Contas com funções fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora e pedagógica.

Nesse contexto, as Egrégias Cortes de Contas são instituições que propagam orientações gerais quando dão interpretações sobre a aplicabilidade de atos normativos, por meio de suas manifestações, que traduzem suas jurisprudência<sup>8</sup>, conforme preconiza o art. 24, parágrafo único do Decreto-Lei nº 4.657/42 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Ressalta-se que a jurisprudência é uma das fontes do direito que contribuem para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, princípio reforçado pelas alterações promovidas na LINDB.

Em decorrência do pacto federativo, cada um dos 33 (trinta e três) Tribunais de Contas brasileiros tem atuação limitada à sua jurisdição, que, corresponde ao alcance dos entes tutelados.

Segundo o art. 33 da Constituição Estadual, a jurisdição do TCE/TO abrange o Estado do Tocantins, com seus órgãos e agentes, e os municípios que integra esse ente estadual.

Em razão de pluralidade de Cortes de Contas, atuando de maneira autônoma e independente, constantemente, o que se pode ter é uma pluralidade de interpretações das normas, o que, se não fosse a delimitação da jurisdição, ter-se-ia o reinado da insegurança jurídica.

No quesito economicidade, assim como as outras Corte de Contas, o TCETO, no exercício do seu mister, com supedâneo no caput do art. 70 da CF/88, possui sólida jurisprudência que sustenta as ações de controle da atuação estatal sob o prisma da do Princípio da Economicidade - abordado no item 2.4.1, desse capítulo – o que além de gerar recomendações, sanções (multa), vem acarretando imputação de débito aos

---

<sup>8</sup> Segundo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios jurisprudência é o termo jurídico, que significa o conjunto das decisões, aplicações e interpretações das leis.

responsáveis pelas condutas lesivas aos cofres públicos, conforme extraído das decisões da Corte Estadual, a exemplo do Acórdão Nº 586/2020-Primeira Câmara<sup>9</sup>

Outro ponto que merece ser abordado na pesquisa, diante das variadas interpretações pelas Corte de Contas, é o gasto de despesa como pessoal, diante da influência das terceirizações no cálculo do índice, a depender do tipo de serviço.

Para se ter uma ideia dessa diversidade de interpretações, dessa falta de uniformização, Teixeira (2020), verificou que as divergências metodológicas dos Tribunais de Contas impactam a despesa com pessoal, gerando interpretações desconexas com as de outros órgãos, como da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central da contabilidade da União, responsável pela edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, conforme define o art. 50, §2º, da LRF.

O citado autor (2020, p. 9) concluiu que:

A ausência da uniformização na forma de apurar as despesas com pessoal, além de prejudicar a comparabilidade entre demonstrativos fiscais - notadamente, o Relatório de Gestão Fiscal -, permite que alguns Tribunais de Contas ampliem o próprio limite de despesas com pessoal com base na metodologia que aplicam, evitando incorrer nas medidas de ajuste previstas na LRF.

Com o fito de mitigar essa possibilidade de interpretações divergentes da LRF, tramita no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019, a PEC do Pacto Federativo, que, dentre outros pontos, busca modificar o art. 71 da CF/88, para introduzir um mecanismo de uniformização de interpretação de conceitos da legislação, especialmente da LRF, de maneira a evitar “divergências entre os Tribunais de Contas em relação às práticas contábeis”.

Pela PEC, caberia ao TCU dirimir conflitos sobre a interpretação da LRF, com efeitos vinculantes em relação aos demais Tribunais de Contas.

Ao se manifestar sobre esse ponto da PEC, Oliveira (2020) concluiu que:

A conclusão, portanto, é no sentido de que a uniformização da jurisprudência nacional pelo TCU não ofende o Pacto Federativo, mas sim o fortalece, pois permitirá que as normas gerais de finanças públicas sejam mais efetivas, ao serem aplicadas de modo uniforme em todo o território nacional e segundo a visão de quem as editou, o que contribuirá para o desenvolvimento equilibrado da Federação [...].

---

<sup>9</sup> Processo nº 96/2017. Disponível em: [https://www.tceto.tc.br/e-contas/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=180](https://www.tceto.tc.br/e-contas/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=180). Acesso em: 10 jan. 2023.

Comungando da mesma tese, entende-se que se faz necessário a padronização de entendimentos sobre as disposições da LRF, como forma de se obter maior estabilidade jurídica entre os jurisdicionados e as Cortes de Contas.

Entretanto, enquanto não sobrevenha as alterações à CF/88 propostas pela citada PEC, os Poderes e órgãos devem se balizar pela jurisprudência da Corte de Contas a que estejam jurisdicionados.

Para fins desta pesquisa, importa apresentar a jurisprudência do TCE/TO sobre o entendimento da metodologia de cálculo da despesa com pessoal, em especial no que concerne ao tratamento dado às terceirizações de atividades jurídicas.

Em 2018<sup>10</sup>, por intermédio de uma consulta, visando obter segurança jurídica na aplicação da LRF, no que tange à despesa com pessoal, um órgão jurisdicionado formulou as seguintes indagações ao TCE/TO:

- 1) As despesas com contribuições previdenciárias patronais do Poder Legislativo Municipal devem ser contabilizadas na parcela dos 30% (trinta por cento) destinada para outras despesas de custeio da Câmara, excluindo-as do limite de 70% (setenta por cento) com “folha de pagamento”? Uma vez que não equivale à locução “despesa total com pessoal”, estatuída no art. 18, caput da LRF?
- 2) **As despesas com a contratação de prestadores de serviços que não há previsão do cargo no Plano de Cargos e Salários da Câmara, devem ser contabilizadas como despesas com serviços de terceiros, na parcela dos 30% (trinta por cento) destinada para outras despesas de custeio da Câmara, haja vista que não caracterizam terceirização em substituição de mão de obra?** (Destaque-se)

Em resposta ao segundo questionamento, por meio da Resolução Pleno nº 127/2018, cujo Relator foi o Conselheiro José Costandrade de Aguiar, o TCE/TO fixou o entendimento de que a despesa com a terceirização das atividades de assessoria jurídica, por ser de natureza permanente, mesmo que não haja cargos na estrutura administrativa deve ser incluída no computo da despesa com pessoal (TOCANTINS, 2018).

Imperioso ressaltar que o TCE/TO, visando a garantia da segurança jurídica, por revogar entendimento anterior, modulou os efeitos do novo entendimento para o início no exercício de 2021, de forma a estabelecer prazo para os órgãos e Poderes de se adequarem.

---

<sup>10</sup> Processo nº: 812/2018. Consulta.

Desde então, a citada resposta passou a ser adotada como balizadora na fiscalização da LRF, sempre que se estivesse diante da terceirização das atividades de assessoria jurídica.

Nesse sentido, veja-se:

ACÓRDÃO TCE/TO Nº 653/2021-PRIMEIRA CÂMARA

**EMENTA:** AUDITORIA DE REGULARIDADE. IRREGULARIDADES DE NATUREZA FORMAL. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. ACOLHER RELATÓRIO. MULTA. DETERMINAÇÕES.

[...]

IV – Determinar à Secretaria da 1ª Câmara que providencie o envio de cópia do Relatório, Voto e Decisão proferido nos presentes autos, [...], com a determinação de que empreenda imediatamente as medidas corretivas necessárias [...]; **Deve a atual gestão, ainda, no que diz respeito a eventuais terceirizações de mão de obra, adotar todas as providências no sentido de adequar a realidade do município ao que já foi consignado na Resolução nº 127/2018;** [...] (Destaque-se)

ACÓRDÃO TCE/TO Nº 550/2021-PRIMEIRA CÂMARA

[...]

III – Determinar à Secretaria da 1ª Câmara que providencie o envio de cópia do Relatório, Voto e Decisão proferido nos presentes autos, bem como do Acórdão nº 491/2011 – TCE – 1ª Câmara, e do respectivo Relatório e Voto, ao atual gestor da Prefeitura de Dois Irmãos do Tocantins, com a determinação de que empreenda imediatamente as medidas corretivas necessárias [...] **Por fim, deve o atual gestor adotar todas as providências no sentido de adequar a realidade do município ao que já foi consignado na Resolução nº 127/2018, evitando a terceirização de mão de obra de maneira ilegal, sob pena de, em se constatando reincidência em auditorias futuras vir a ser responsabilizado;** (Destaque-se)

Ressalta-se que, no fim de 2021, após ser novamente questionado sobre a inclusão da despesa com terceirização de serviços advocatícios e outro, por meio da Resolução nº 1056/2021 – Pleno, a Corte de Contas Estadual reafirmou o entendimento de que os valores com a terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, devem ser contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”, conforme § 1º do art. 18, da LRF. (TOCANTINS, 2021).

Do citado, nota-se que a Corte de Contas do Estado do Tocantins tem seguido fielmente a interpretação dada ao art. 18 da LRF, seja no julgamento de contas (contas de gestão), seja na apreciação das contas consolidadas (contas de governo), garantindo assim uma interpretação única, o que contribui para a garantia da segurança jurídica dos administradores públicos.

Do exposto, verifica-se que a terceirização da atividade de assessoria jurídica dos órgãos e poderes municipais, com base na jurisprudência do TCE/TO, a partir de

2021, deve compor o cálculo da despesa total com pessoal, registrada como Outras Despesas de Pessoal<sup>11</sup> (elemento de despesa 34<sup>12</sup>).

## 2.4 Cenário sobre a terceirização na Administração Pública

A “terceirização na administração pública” e o “índice de despesa com pessoal” são temas que há tempos têm chamado a atenção dos estudiosos da área pública, e movimentado os órgãos de controle externo da atividade estatal.

A terceirização na administração pública é uma relação trilateral em que o trabalhador possui vínculo empregatício com um intermediário (terceiro, empregador formal ou aparente), mas presta serviço ao Estado tomador de serviços (empregador real), por meio de um contrato administrativo (RESENDE, 2014, apud MOURA FILHO e NETO, 2016).

Para Martins (2009, p.176), a terceirização consiste “na possibilidade de contratar terceiro para atividades que não constituem o objeto principal da empresa”, seja para a produção de bens ou serviços.

Por mais que o instituto da terceirização ou subcontratação não seja algo novo no Brasil, os estudos sobre a temática se iniciaram nos anos 90 (DRUCK, *et al*, 2018).

De acordo com Druck (2021, p. 6) e Cavalcante Filho (2017, apud MOURA FILHO e NETO, 2016), foi em 1967 que a da terceirização se instalou na administração pública, por meio do Decreto-Lei nº 200, do mesmo ano.

Desde então, a terceirização ganhou espaço na atividade estatal, considerando que, até o advento da CF/88, não se exigia a realização de concurso público para o exercício de cargo e empregos públicos (AMORIM, 2009, *apud* DRUCK, 2021).

Inicialmente, a terceirização foi autorizada para o desempenho de atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores,

---

<sup>11</sup> Conforme orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais (2020, p. 491), disponível em [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:33576](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576). Acesso em: 20 out. 2022.

<sup>12</sup> Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2021, p. 89), “tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, (...)”. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41943](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943). Acesso em: 15 dez. 2022.

limpeza e outras assemelhadas (BRASIL, 1970), exemplos de atividade-meio (ou acessórias, instrumentais ou complementares, conforme estabelecia o revogado Decreto Federal nº 2.271/1997), desenvolvidas para dar suporte à realização da atividade-fim de uma organização (BELMONTE, 2008).

Entretanto, atualmente, o que se tem visto, não de forma absoluta, é a terceirização desenfreada de atividades estatais, a exemplo do que ocorre na área da saúde, educação, segurança pública, dentre outras (DRUCK, 2016), mesmo existindo limitações expressas, especialmente no âmbito federal.

O Decreto Federal nº 9.507/2018, por exemplo, estabelece que:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do *caput* poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

§ 2º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta. (BRASIL, 2018).

Mesmo com essa limitação na terceirização no âmbito federal, e com a obrigatoriedade de realização de prévio concurso público para o exercício de cargos e empregos públicos, o próprio TCU apontou casos de terceirizações de atividades de fiscalização e controle de serviços públicos, quando da apreciação de contas de governo do Presidente da República (BRASIL, 2001, *apud* AMORIM, 2009).

Sob o manto da busca pela eficiência e economia (SILVA, 2019), a terceirização vem ganhando espaço na administração pública, mesmo que isso represente um elevado risco de desmonte, precarização do serviço público, no que tange à atividade-fim (DRUCK, *et al*, 2018), pois, colide com o princípio constitucional do concurso público (SILVA, 2011, p. 112).

Nessa esteira, o TCU (2006) entende que a terceirização desenfreada configuraria fraude ao princípio do concurso público.

Ainda, para a Corte de Contas Federal (2005):

Além de esvaziar a qualidade e o comprometimento no serviço prestado, em áreas consideradas prioritárias, a terceirização, quando fora dos casos regulamentados, todos referentes apenas a atividades de apoio, frustra a regra constitucional do concurso público e, frequentemente, estando vinculada a empresas fornecedoras de mão-de-obra, representa uma meia privatização (PLENÁRIO. TC-020.784/2005-7.)

Além da citada precarização, a terceirização indiscriminada na administração pública é utilizada por alguns administradores públicos com o fim de burlar os preceitos da LRF, especialmente no que concerne ao cumprimento do limite da despesa com pessoal (THOMAS, 2019).

Conforme indicado no tópico 2.1.1 – Despesa com pessoal, a LRF, em seu art. 18, §1º, estabelece expressamente que “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’” (BRASIL, 2001).

Ressalta-se que, mesmo existindo disposição legal sobre o cálculo do limite de despesa com pessoal, desde 2001, ainda há dúvidas sobre o cálculo da despesa com pessoal, sendo que, a própria Secretaria do Tesouro Nacional (STN) já externou sua preocupação diante da ausência de um padrão de interpretação pelas Cortes de Contas, especialmente quanto à apuração do limite de despesa com pessoal, em razão da utilização de diferentes metodologias no cálculo (BRASIL, 2021, p. 41).

A contínua preocupação com a terceirização na administração pública e a falta de regras claras e objetivas sobre as hipóteses de utilização, associada ao risco potencial de distorção do cálculo do índice de despesa com pessoal (BRASIL, 2016), levou as Cortes de Contas a proferirem orientações aos seus jurisdicionados, com o fim amenizar o vazio da legislação e evitar manobras para fugir do limite imposto pela Lei (FURTADO, 2021).

No âmbito federal, o TCU entende que o pagamento referente “à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluído no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal” (BRASIL, 2019).

No Distrito Federal, o Tribunal de Contas do Distrito Federal comunga da mesma tese defendida pelo TCU (BRASIL, 2015).

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, por meio da Instrução nº 02/2018 externou seu entendimento de que as “despesas incorridas com terceirização de atividades finalísticas e permanentes da Administração deverão ser computadas no cálculo da despesa de pessoal, por se tratarem de atividades tipicamente estatais” (BAHIA, 2018).

Nesse mesmo diapasão é o entendimento do TCE/TO, conforme indicado no tópico 2.3.1 Jurisprudência do TCE/TO.

Logo, nota-se que, no exercício do controle da LRF, as Cortes de Contas adotam o entendimento de que as despesas com a terceirização de atividades fim, prementes ou finalísticas, típicas devem ser incluídas no cálculo do índice de despesa com pessoal.

Com o fim de balizar o controle e a transparência da despesa com pessoal dos entes públicos, de maneira a se ter um entendimento uníssono no registro, na apresentação das informações fiscais, a STN instituiu o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

Explicitando as disposições da LRF (art. 18, §1ª), o MDF traz orientações para o registro da despesa com pessoal decorrente de contratos de terceirização, indicando expressamente que:

“despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, (...) devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF. (BRASIL, 2021, p. 497).

Oportuno ressaltar que o MDF chama a atenção para a despesa com serviços de consultoria, que, por mais que tenha uma classificação (elemento de despesa 35), pode ocorrer casos que, por “equivocos”, a contratação se refira à substituição de servidor ou empregados públicos (BRASIL, 2021, p. 490). Para esse caso, mesmo sendo lançado como “consultoria”, a despesa deverá compor a despesa com pessoal, como Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (elemento de despesa 34).

Assim, observa-se que os temas “terceirização na administração pública” e “índice de despesa com pessoal” podem estar entrelaçados, ao passo que a ocorrência do primeiro poderá impactar o segundo, razão pela qual os órgãos de controle externo devem permanecer em constante vigilância quanto à árdua atividade de fiscalizar o cumprimento da LRF.

#### 2.4.1 – Terceirização no setor público sob a ótica do Princípio da Economicidade

Dois pontos que podem dar supedâneo à terceirização na Administração Pública são os princípios constitucionais da economicidade (SILVA, 2019) e da eficiência (SOUZA e SANDER, 2019) que os contratos podem gerar ao ente estatal.

O TCU (BRASIL, 2020, p. 18) adota o conceito de economicidade – derivada de economia – como sendo a “a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade”.

Na mesma esteira, o Congresso Nacional (BRASIL) relaciona a economicidade à minimização dos gastos públicos, sem a perda da qualidade.

A eficiência, por sua vez, apresenta uma relação entre os produtos (bens e serviços) originados e os custos envolvidos na sua produção, levando em conta o fator tempo e os padrões de qualidade (BRASIL, 2020, p. 19), sempre com o fito de melhor utilização dos recursos públicos (MORAES, 2004, p. 194) e produção de resultados com presteza e rendimento (MEIRELLES, 2016, p. 94).

Nota-se que ambos os princípios estão relacionados ao custo<sup>13</sup> envolvido na atividade estatal, mas, essa relação não significa que na simples redução do custo de uma operação (produção de serviço ou bens) estar-se-á presente o princípio da economicidade, pois deve-se considerar a relação custo-benefício, tampouco, o da eficiência, o qual exigem a otimização da geração de resultados que atentam o interesse público (ARAÚJO e RODRIGUES, 2012).

---

<sup>13</sup> O termo custo pode ser definido como sendo o recurso (dinheiro), ou equivalente, sacrificado para a produção de bens e serviços (HANSEN e MOWEN, 2001, p. 61).

A busca pela redução dos custos, sem a perda da qualidade é tida como a principal razão para a realização da terceirização (COSTA, 2017; FARRELL, 2010; STEIN, ZYLBERSTAJN e ZYLBERSTAJN, 2017; DRUCK, 2021).

Destarte, nota-se que o custo na atividade estatal é de suma importância tanto ao processo decisório do Administrador Público (MARTINS, 2018) – terceirizar ou não uma atividade estatal) – como para a aferição da economicidade e eficiência na prestação de um serviço.

O custo para a Administração pública é tão importante que tanto a CF88 (art. 165, §15) com a LRF (art. 50, §3º) estabeleceram a obrigatoriedade de controle dos custos da gestão.

O custo é indispensável ao processo decisório – tanto o estimado antes da contratação (*ex-ante*) como aquele efetivamente incorrido (*ex-post*) (PACHECO et al, 2018) – não sendo possível ao gestor público alegar ou buscar economicidade em terceirizações sem o conhecimento, controle dos valores envolvidos nas transações<sup>14</sup> com o setor público.

Sob a ótica da economicidade, pesquisas foram realizadas com o fito de demonstrar que a terceirização de atividades estatais reduz os custos envolvidos nos serviços.

Há quem tenha concluído que a terceirização gera economia (DOMBERGER et al, 1986, *apud* PACHECO et al, 2018) e outros que não chegaram à mesma conclusão (ALONSO, CLIFTON e DÍAS-FUENTES, 2017; SCIULLI, 1986, *apud* PACHECO et al, 2018).

Com o fito de “identificar as vantagens e desvantagens da utilização de mão de obra terceirizada, nas funções administrativas, em órgãos públicos (...)”, em uma abordagem qualitativa descritiva, por meio de entrevista, Sousa e Sander (2019) observaram que o custo de terceirizado em relação ao servidor fora de até 30% menor.

Ao analisar a terceirização e a internalização<sup>15</sup> de serviços de limpeza e conservação, e vigilância e segurança no Setor Público em uma instituição pública

---

<sup>14</sup> Segundo Pacheco et al (2018), “os custos de transação são os custos que existem quando os agentes precisam recorrer ao mercado”. No caso das terceirizações, corresponde ao valor que será suportado pelo Estado com a relação contratual.

<sup>15</sup> Conceito usado pelos autores para se referir às atividades realizadas pelos servidores municipais.

sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação<sup>16</sup>, em uma abordagem quantitativa e qualitativa, Pacheco *et al* (2018) concluíram que “não houve economia de custos com a contratação de empresas terceirizadas, pois os valores aplicados com a terceirização foram 35,50% maiores do que se tivesse realizado concurso(...)”.

Em uma análise do impacto da terceirização na estrutura de custos de uma empresa pública, Malta e Leão (2019) identificaram que a terceirização elevou os custos de algumas atividades e reduziu em outras, sendo constatado um impacto positivo na despesa com pessoal.

A partir da comparação de custos com motoristas em universidade federal (servidores públicos x terceirizados), em uma abordagem quantitativa, Caldeira e Caldeira (2019) observaram que a terceirização de mão de obra do cargo analisado, sob o ponto de vista de custos, fora mais vantajosa para a instituição. Entretanto, os autores advertiram que os achados não poderiam ser generalizados para todos os cargos e funções terceirizadas.

Um ponto a ser considerando nas terceirizações realizadas pela administração pública é que o custo projetado para uma contratação (*ex-ante*) pode ser elevado quando da execução da avença, especialmente em razão de eventual inadimplência da empresa contratada para a prestação do serviço.

Mesmo a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), em seu artigo 71, §º, prevendo expressamente que a “inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento”, a jurisprudência do Poder Judiciário é pacífica no sentido de que os órgão estatais podem ser responsabilizados em caso do inadimplemento, quando estes agirem com negligência, omissão na fiscalização dos contratos administrativos de terceirização laboral (BRASIL, 2021).

Nota-se que os resultados das pesquisas apresentadas, ao considerar o custo, foram tanto no sentido de que a terceirização na administração pública pode reduzi-lo como não, não podendo os resultados de um caso ser garantia de sucesso de outros, ou seja, cada caso é um caso, pois dependerá do bom planejamento da contratação

---

<sup>16</sup> Segundo os Autores, a Teoria “analisa e identifica os custos envolvidos na transação, que dependendo do tipo do serviço ou produto, podem ser significativos”.

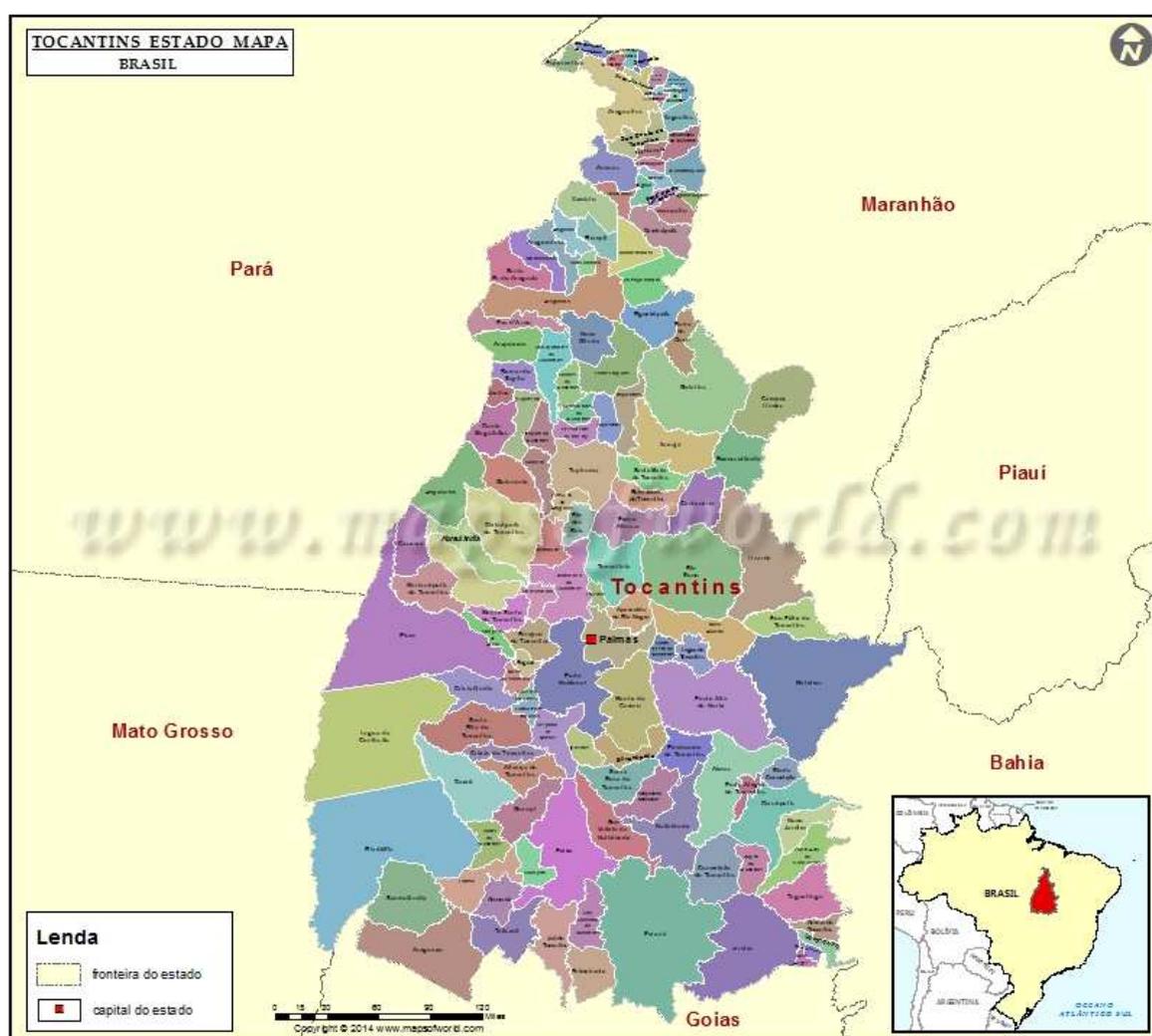
(MARTINS, 2014) e do acompanhamento e fiscalização do contrato, de maneira a satisfazer o interesse público com qualidade (ALVES, 2004).

## 2.5 Caracterização do Estado do Tocantins

Situado na região Norte do Brasil, o Estado do Tocantins foi criado em 1988, no art. 13 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição (BRASIL, 1988).

O mais novo estado da Federação ocupa uma área territorial de 277.423,630 km<sup>2</sup>, possui uma população total estimada de 1.607.363 habitantes distribuídos em 139 (cento e trinta e nove) (IBGE, 2021).

Figura 1 – Mapa do Estado do Tocantins



Fonte: Mundo dos Mapas.

O Estado possui um dos menores Produto Interno Bruto (PIB) do país, ocupando o quarto lugar no ranking nacional, assim como é um dos menos populosos (BRASIL, 2021).

Dos municípios que integram o Estado, apenas 29 (vinte e nove) possuem população estimada superior a 10.000 mil habitantes (IBGE, 2021), conforme demonstra o quadro abaixo:

*Quadro 2 - Municípios tocantinenses com mais de 10.000 hab*

<b>Ordem</b>	<b>NOME DO MUNICÍPIO</b>	<b>POPULAÇÃO ESTIMADA</b>
1	Araguaína	186.245
2	Araguatins	36.573
3	Arraias	10.502
4	Augustinópolis	18.870
5	Babaçulândia	10.668
6	Buriti do Tocantins	11.644
7	Campos Lindos	10.505
8	Colinas do Tocantins	36.271
9	Dianópolis	22.704
10	Esperantina	11.280
11	Formoso do Araguaia	18.358
12	Goiatins	13.169
13	Guaraí	26.403
14	Gurupi	88.428
15	Lagoa da Confusão	13.989
16	Miracema do Tocantins	17.628
17	Miranorte	13.551
18	Nova Olinda	12.014
19	Paraíso do Tocantins	52.521
20	Paraná	10.426
21	Pedro Afonso	13.964
22	Peixe	11.996
23	Porto Nacional	53.618
24	São Miguel do Tocantins	12.445
25	Taguatinga	16.966
26	Palmas	313.349
27	Tocantinópolis	22.820
28	Wanderlândia	11.783
29	Xambioá	11.500

Fonte: IBGE, 2021

O Estado possui atributos invejados, principalmente na área do turismo, marcado por belas praias formadas ao longo dos Rios Araguaia e Tocantins e outros atrativos turísticos (TOCANTINS).

Além disso, alguns municípios do Estado vêm se destacando no setor agrícola, especialmente na produção de soja (MEDEIROS; SANTOS; ANDRE, 2017, p.10).

Com pouco destaque na indústria brasileira, o setor de serviço é o que mais se destaca na composição do PIB estadual (TOCANTINS, 2020).

No Estado, há ainda municípios em que predomina o agroextrativismo (coleta do coco do babaçu, da pesca artesanal, da produção de mel e de farinha de mandioca), o que apresenta uma importância social, ambiental, cultural e econômica (RODRIGUES, 2017), a exemplo dos que compõem a Microrregião do Bico do Papagaio.

De acordo com o IBGE (2020), nos municípios que integram o Estado, a média de pessoas pobres é de 30,2%, e o Índice de Desenvolvimento Humano<sup>17</sup> (IDH) do é de 0,699 (IBGE, 2010), ocupando a 14ª colocação no ranking nacional.

A perspectiva financeira da maioria dos municípios se agrava quando se verifica que apenas 17 (dezesete) municípios tocantinenses se sustentam, ou seja, geram receitas suficientes para financiar sua estrutura administrativa, segundo o Índice da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) de Gestão Fiscal<sup>18</sup> (IFGF, 2021).

Isso revela que a maioria dos municípios tocantinenses, por possuírem baixa geração de receitas e, por consequência, elevada dependência de recursos externos (Estado e União), não têm autonomia suficiente “para custear a Câmara Municipal e a estrutura administrativa da Prefeitura”, sendo o “principal entrave à gestão fiscal” (IFGF, 2021).

Diante deste contexto de dificuldades enfrentadas pelos municípios tocantinenses, marcado por índices socioeconômicos ruins, alto percentual de

---

<sup>17</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

<sup>18</sup> O índice é composto por quatro indicadores: IFGF Autonomia, IFGF Gastos com Pessoal, IFGF Liquidez e IFGF Investimentos. A leitura dos resultados é bastante simples: a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próxima de 1 melhor a gestão fiscal do município (IFGF, 2021).

habitantes vivendo com menos de um salário mínimo (IBGE, 2020), ausência de autonomia financeira (FIRJAN, 2021), com elevada dependência de recursos de outros entes (BARROS *et al.*, 2020), os escassos recursos públicos carecem de uma aplicação racional, planejada, eficiente e econômica, atendendo aos princípios constitucionais basilares da Administração Pública e em consonância com a Lei LRF.

Além dos pontos negativos já citados, agravando ainda mais a situação de alguns municípios do Estado, tem-se que o gasto com despesa com pessoal se encontra em patamares superiores ao limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (FIRJAN, 2021), o que compromete a capacidade de investimento dos entes municipais.

### 3 METODOLOGIA

Em uma abordagem mista (quali-quantitativa), o trabalho teve como ponto de partida a pesquisa bibliográfica, “a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites” (FONSECA apud MATOS e LERCHE, 2002).

Posteriormente, foi realizada uma pesquisa documental (fontes primária e secundária), com o fim obter informações (SÁ-SILVA, ALMEIDA e GUINDANI, 2009, p. 4) que pudessem contribuir com o atingimento dos objetivos delineados.

Para atingimento dos objetivos (geral e específicos) traçados, definiu-se a seguinte metodologia:

a) Coleta de dados:

Os dados necessários à elaboração da pesquisa, todos de natureza pública, foram coletados na internet, diretamente nos Portais da Transparência mantidos pelas Prefeituras dos 139 (cento e trinta e nove) municípios, em conformidade com transparência pública que deve revestir a atividades estatal, por força da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação e LRF. Ainda, de maneira complementar ou não, foram coletados dados no Portal do Cidadão<sup>19</sup>, no Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – SICAP, módulo licitações, contratos e obras<sup>20</sup> (LCO), ambos mantidos pelo TCE/TO e no site do IBGE<sup>21</sup>. Dessas bases de dados, foram coletados:

- i. dados sobre a folha de pagamento dos servidores públicos nomeados para desempenhar atividades jurídicas (pelos descritores: “procurador”, “assessor jurídico”, “advogado”, “analista jurídico”), obtidos nos Portais da Transparência, na aba (guia) “servidores”, ou termo do gênero. Esses dados geraram informações sobre o vínculo (efetivo ou comissionado) e a remuneração, necessários para os objetivos geral (tópico 1.2.1) e específicos (tópico 1.2.2, alíneas “a” a “c”);

---

<sup>19</sup> <https://portaldocidadao.tce.to.gov.br/>

<sup>20</sup> <https://www.tceto.tc.br/sistemas/sicap-lco>

<sup>21</sup> <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>

- ii. os dados referentes aos contratos, ato de contratação direta e pareceres emitidos pelos órgãos para a prestação de serviços advocatícios foram obtidos no Portal da Transparência das prefeituras, nas abas (guias) “contratos” ou “licitações”, dependendo da forma de divulgação do ente consultado, e no SICAP-LCO, os quais serviram de base para o atingimento dos objetivos geral (tópico 1.2.1) e específicos (tópico 1.2.2, alíneas “a” e “b”);
- iii. Os dados sobre execução da despesa (liquidação e pagamento) foram obtidos na aba (guia) “despesa” dos Portais da Transparência das prefeituras, na consulta livre pelos descritores “assessoria”, “assessor”, “consultoria”, “procurador”, “serviço”, é variações numerais, associados ao termo “jurídico”, no singular ou plural. Esses dados trouxeram informações sobre as despesas executadas no exercício de referência, as quais serviram de base para objetivos geral e específicos (tópico 1.2.2, alíneas “b” e “d”);
- iv. os dados sobre a população e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) foram obtidos no site do IBGE, na aba (guia) “população”, os quais servirão de base para o objetivo específico (tópico 1.2.2, alínea “b”);
- v. os dados sobre o gasto com pessoal foram extraídos do anexo do Demonstrativo de Despesa com Pessoal, inserido no Relatório de Gestão Fiscal, do 3º quadrimestre de 2021 (ou 2º semestre, a depender do município), disponíveis no Portal da Transparência das prefeituras, na aba (guia) “relatórios da LRF” ou “Responsabilidade Fiscal” ou “LRF” ou variações, ou no site do Portal do Cidadão do TCE/TO. Esses dados foram necessários para o objetivo geral e específico (tópico 1.2.2, alínea “d”).

b) cálculos e análises realizados

Com o fito de contribuir na formulação de uma resposta ao problema da pesquisa, foram realizados os seguintes cálculos e análises, apresentados segundo os objetivos:

- i. objetivos específicos “a) mostrar a praxe adotada pelos órgãos que integram o Poder Executivo municipal para a execução de tão nobre função essencial à justiça que é a advocacia pública, sem por servidores ou por terceirizados” e “c) identificar os municípios que terceirizaram a atividades jurídicas”: por meio da observação, através dos dados da folha de pagamento, dos contratos e do

empenho da despesa, classificou-se os municípios em terceirizantes e não terceirizantes da prestação de serviços advocatícios, gerando percentuais para cada grupo e mostrando se os serviços foram prestados exclusivamente por servidores públicos ou terceirizados, bem como a existência da atuação simultânea de ambos;

- ii. objetivo específico “b) caracterizar a terceirização da advocacia pública municipal quanto à modalidade licitatória, montante gasto, método empregado para definição de custo e preço de mercado, bancas advocatícias beneficiadas e gasto médio das terceirizações por habitante”: 1) dos contratos e atos de contratação direta (decreto, em geral), verificou-se a modalidade licitatória adota para concretizar a terceirização, da qual o contrato derivava e teceu-se análises sobre a forma adotada, segundo a jurisprudência do TCE/TO e do Poder Judiciário; 2) por meio da soma simples das despesas executadas (liquidadas e/ou pagas), extraídos dos dados da execução da despesa pública, calculou-se o montante gasto com as terceirizações realizadas pelo Poder Executivo dos municípios, exercício de 2021, organizado e apresentado (em quadro) segundo a ordem crescente de valores, por município, com a inserção de análises relacionando o gasto com o a população dos municípios e o coeficiente de Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de maneira traçar um perfil dos municípios terceirizantes; 3) com o fito de identificar a metodologia usada na definição custo e preço de mercado nas contratações”: com base nos pareceres e atos de contratação direta, por meio da análise documental, identificou-se a metodologia utilizada para definir o preço, o custo nas terceirizações, e, conseqüentemente o preço aceito como sendo o de mercado. Nesse ponto, foram tecidas análises segundo o entendimento jurisprudencial de órgãos de controle e judiciário e um comparativo entre os valores aceitos como mercado e o efetivamente desembolsado pelos órgãos municipais, de forma a demonstrar se nas terceirizações foram praticados os valores aceitos como mercado pelos contratantes; 4) para identificar as bancas advocatícias mais beneficiadas pelas terceirizações”, com base nos contratos e nas informações sobre a execução das despesas (empenho), após a análise dos 139 municípios, identificou-se as pessoas (físicas e jurídicas) terceirizadas e organizou-se uma classificação segundo o número de contratos firmados pelos

- órgãos por contratado, de forma a demonstrar, principalmente, a quantidade de contratos firmados pelos órgãos municipais, as bancas mais beneficiadas, e os respectivos montantes recebidos, apresentados na forma de gráfico, segundo a quantidade de contratos por banca, distribuídos por Microrregiões do Estado;
- 5) para calcular o gasto médio das terceirizações por habitante, segundo a população do município terceirizante, calculado com base na razão entre os gastos realizados por cada município e os dados populacionais, o gasto médio por habitantes foi organizado segundo a ordem decrescente e apresentado na forma de gráfico, tendo as análises informações sobre os dados socioeconômicos e FPM, de maneira a contribuir com o delineamento de um perfil para os municípios terceirizantes e demonstrar quanto o poder público local gasta com a terceirização por habitante;
- iii. objetivo específico “c) verificar a economicidade nas terceirizações, com base na comparação da faixa salarial recebida pelos servidores públicos com os valores pagos aos terceirizados”: os dados da folha de pagamento e das despesas liquidas permitiram traçar uma avaliação do custo com servidores públicos e dos terceirizados, com uma posterior comparação entre eles, de forma a evidenciar a vantagem de um sobre outro. Para tanto, foram feitas projeções da folha de pagamento (cálculo estimado da despesa com servidor, para 2021, com base no salário efetivamente pago, considerando treze salários, férias (acréscimo de 1/3) e acréscimo da parte patronal com a previdência – de 20% sobre a remuneração, sem incluir outros acréscimos, como auxílios, por exemplo, e na mesma proporção da quantidade de contratos terceirizados por cada municípios), o que gerou um quadro demonstrado a diferença, o que sustentou a avaliação da economicidade. Ainda, os dados permitiram demonstrar a média salarial dos servidores praticada na administração municipal;
- iv. objetivo específico “d) identificar o reflexo fiscal das terceirizações no índice de despesa com pessoal dos Poderes Executivos terceirizastes”: do demonstrativo de despesa com pessoal, após verificar se as terceirizações foram registradas como despesa com pessoal, organizar os municípios por ordem decrescente de índice de despesa total com pessoal (DTP), realizou-se projeções de despesa com pessoal, com o fito de gerar um novo índice, em dois cenários: 1) pela simples expurgação dos valores terceirizados da despesa

total com pessoal, pela divisão do total da despesa projetada pela Receita Corrente Líquida; 2) com a expurgação dos valores das terceirizações e a inclusão dos valores projetados para a folha de pessoal (com base na metodologia indicado no item anterior), somente para os municípios cujos índices de despesa com pessoal ultrapassaram um dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (alerta, prudencial e máximo), obtidos pela dedução dos valores pagos aos terceirizado da DTP apresentada no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, do respectivo RGF, com a posterior inclusão da despesa projetada para os salários dos servidores na DTP, seguido do recálculo do índice da DTP projetada, tendo como base a RCL registrada no RGF, disponibilizado pelo TCE/TO. O resultado permitiu concluir se as terceirizações impactaram o índice de despesa com pessoal do Poder Executivo municipal, apresentado na forma comparativa, por município, com uso de gráficos.

Durante a pesquisa foram enfrentadas as seguintes limitações:

- a) registro errôneo na execução da despesa, caracterizado pelo uso indevido do elemento de despesa, tais como a não utilização do elemento de despesa 92, para registrar os serviços realizados em anos anteriores, mas reconhecidos e pagos no ano de 2021 e a não adoção do elemento de despesa 34 para registro das despesas com as terceirizações dos serviços de natureza permanente da administração pública;
- b) cadastro de cargos no portal da transparência (advogados, procuradores, etc.), na guia de servidores, sendo que em alguns municípios sequer havia tais cargos na estrutura administração.

## 4. RESULTADOS E ANÁLISES

### 4.1 Exercício da Advocacia Pública nos Municípios Tocantinenses

Com o fito de mostrar a praxe adotada pelos órgãos integrantes do Poder Executivo municipal para a execução de tão nobre função essencial à justiça que é a advocacia pública e identificar os municípios que terceirizaram a atividades jurídicas, realizou uma análise do vínculo jurídico existente entre o executante da atividade jurídica e os órgãos contratantes, de forma a evidenciar se foram prestados por servidores e/ou terceirizados.

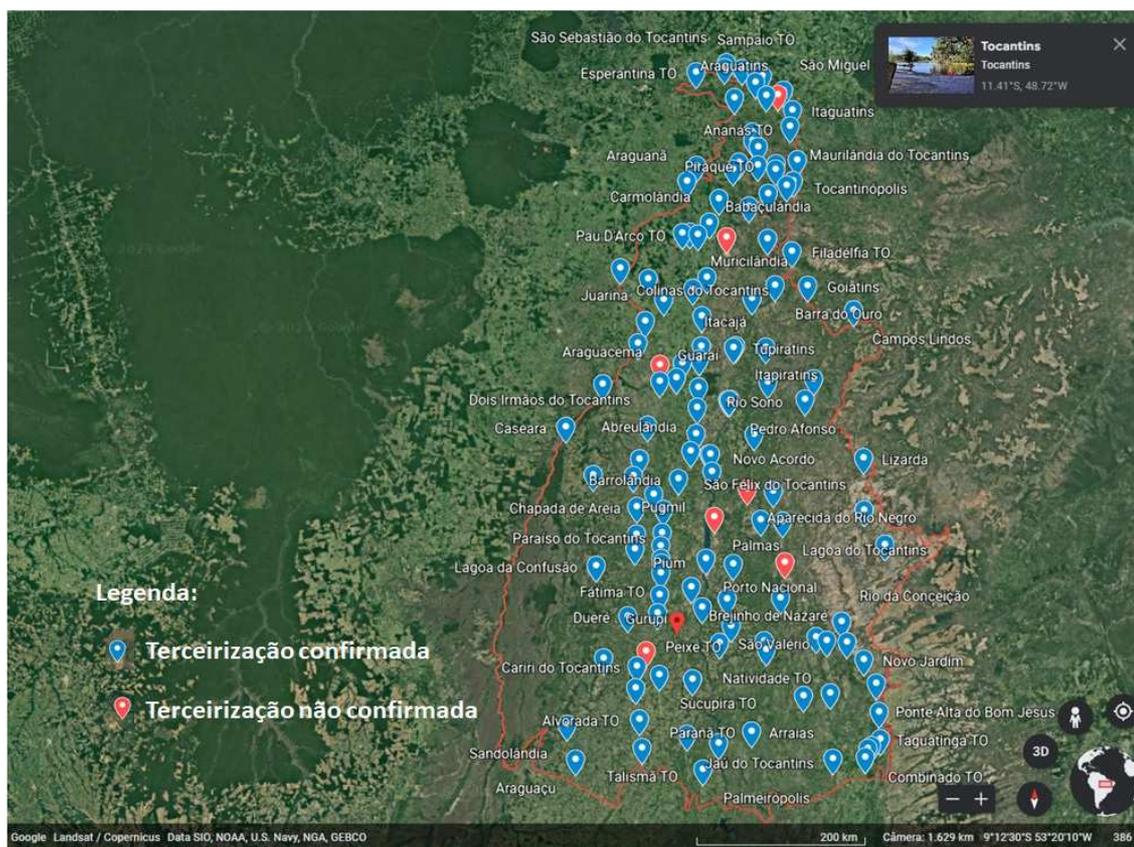
Segundo os dados disponíveis nos Portais da Transparência das prefeituras tocantinenses, no exercício de 2021, constatou-se que, do total de 139 municípios, em 95% ocorreram a terceirização de atividades inerentes à advocacia, por parte das prefeituras ou órgãos integrantes do Poder Executivo.

Conforme apresentado na figura abaixo, observou-se que 132 municípios que terceirizaram atividades advocatícias (identificados pelo marcador azul, na figura abaixo) e em sete<sup>22</sup> (5% da população observada), não foram localizados registros de despesas com terceirizados (identificados pelo marcador vermelho), cujo histórico fosse a realização de atividades inerentes à advocacia pública, para as unidades gestoras das prefeituras e órgãos vinculados ao Poder Executivo municipal.

---

<sup>22</sup> Aparecida do Rio Negro, Araguaína, Gurupi, Palmas, Pequizeiro, Ponte Alta do Tocantins e Sítio Novo.

Figura 2 - Distribuição da terceirização no Estado do Tocantins



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados e Google Maps.

Nos municípios em que a terceirização não foi confirmada, segundo os dados da folha de pagamento, disponíveis nos portais da transparência, verificou-se que as atividades jurídicas foram atribuídas a servidores públicos, efetivos e/ou comissionados, diante do registro de pagamentos para os cargos delimitados pelos descritores aplicados, no exercício de referência.

Entretanto, os dados coletados não permitem afirmar categoricamente que em tais municípios não ocorreu a terceirização de alguma atividade inerente à advocacia pública, pois não se pode descartar o risco da ocorrência de omissões (intencionais ou não) no registro das despesas, principalmente no nome do credor (ou fornecedor, ou prestador de serviços), como a não indicação da expressão “advocacia”<sup>23</sup>, e no histórico, diante da constatação do uso de termos genéricos por órgãos municipais,

<sup>23</sup> Exigida nas sociedades individuais, segundo o art. 16, §4º, do Estatuto da OAB.

como, por exemplo, “serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria em licitações, compreendendo a administração direta (prefeitura) e os fundos<sup>24</sup>”.

Dos 132 municípios que terceirizaram atividades advocatícias, observou-se que em 106 (cento e seis) deles o exercício se deu exclusivamente pelos terceirizados (pessoas físicas ou jurídicas).

Nos outros 26<sup>25</sup> (vinte e seis), as atividades relacionadas à advocacia, em tese, foram atribuídas tanto aos terceirizados como aos servidores públicos, efetivos, comissionados ou contratos temporários. Nesse grupo, destacaram-se os municípios de Paraíso do Tocantins – que, ao mesmo tempo que mantinha 4 (quatro) analistas jurídicos, sendo 1 (um) efetivo e 3 (três) contratados, contratou 3 (três) escritórios advocatícios – e Cariri do Tocantins – que manteve 3 (três) bancas, mesmo possuindo 2 (dois) assessores jurídicos, sendo 1 (um) efetivo e 1 (um) exclusivamente comissionado.

Da população, observou-se que em 33 municípios (23,75%) existiam servidores públicos ocupando cargos relacionados à advocacia pública, sendo que em 13 deles (9,35% dos municípios) havia servidores efetivos.

Ainda, o resultado ora apresentado pode ser afetado pela existência de despesas cujos objetos foram atividades inerentes à advocacia (emissão de pareceres jurídicos, ou defesa judicial ou administrativa, assessoria e consultoria jurídica, dentre outras), mas que tiveram como prestador de serviço uma empresa que a razão social e o registro destoam do padrão estabelecido pelo art. 16 do Estatuto da OAB<sup>26</sup>.

Imperioso consignar que os municípios não terceirizantes possuíam IDHM (IBGE, 2010) entre 0,604 a 0,788, sendo que três deles, Palmas, Araguaína e Gurupi, possuem os maiores índices do Estados.

---

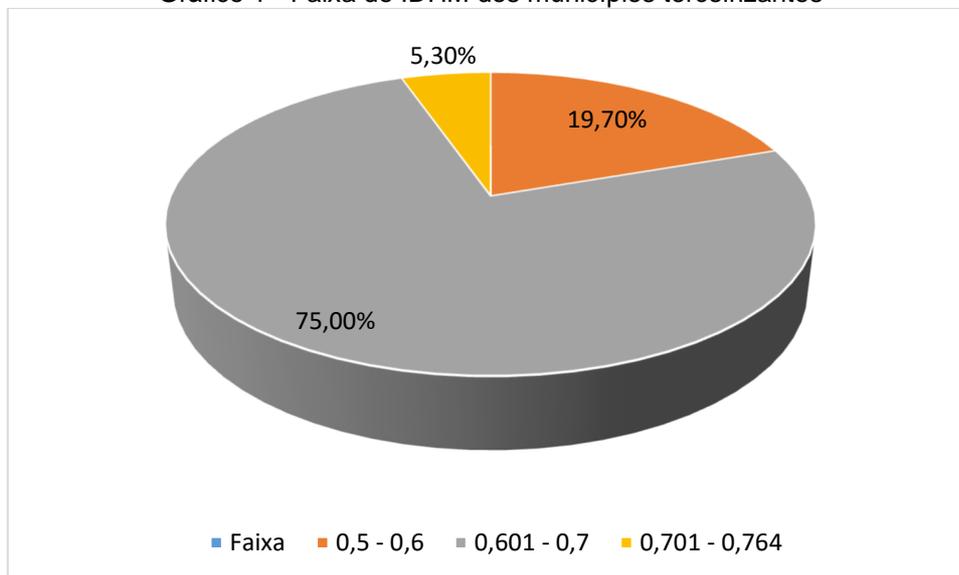
<sup>24</sup> Histórico inserido na despesa referente à contratação de uma firma advocatícia realizada pela Prefeitura de Araguaçu.

<sup>25</sup> Aguiarnópolis, Alvorada, Ananás, Araguaçu, Araguatins, Bandeirantes do Tocantins, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Campos Lindos, Cariri do Tocantins, Carrasco Bonito, Caseara, Colinas do Tocantins, Cristalândia, Crixás do Tocantins, Dueré, Filadélfia, Maurilândia do Tocantins, Miracema do Tocantins, Paraíso do Tocantins, Piraquê, Porto Nacional, Presidente Kennedy, Sandolândia, Silvanópolis e Talismã.

<sup>26</sup> Despesas executadas pelas Prefeituras de Filadelfia e Palmeirante, no ano de referência

Dos terceirizantes, 26 (19,70%) municípios possuem IDHM variando entre 0,5 a 0,6, 99(75%) entre 0,601 a 0,7 e 7 (5,30%) entre 0,701 a 0,764, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Faixa de IDHM dos municípios terceirizantes



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do IBGE (2021).

Os dados não indicam que há uma relação entre o IDHM dos municípios tocantinenses e a terceirização do serviço jurídico, considerando que em todas as faixas traçadas constatou-se a ocorrência.

Logo, não se pode afirmar que os municípios com servidores (especialmente efetivos) tendem a ter um IDHM superior aos que não terceirizaram, na esteira de Mendonça, Porto e Vieira (2017).

Corroborando esse entendimento, de maneira comparativa, por exemplo, observou-se que a Prefeitura de Sítio Novo (IDHM 0,604), mesmo não terceirizando, possuía um IDHM inferior a outros municípios que terceirizantes, como Divinópolis (0,683) e Arapoema (0,68).

Ressalta-se que, mesmo o TCE/TO recomendando que seus jurisdicionados adequassem suas leis de maneira a contemplar “os cargos que tratam de atividade de caráter permanente e de funções típicas da administração Pública, necessários para o bom desenvolvimento dos serviços públicos, entre eles: os concernentes a serviços de [...], assessoria jurídica” (TOCANTINS, 2021), conforme estabeleceu o Parecer Prévio Nº 19/2021, proferido pela Segunda Câmara, observou-se que o

percentual de terceirizações é elevado no âmbito do Poder Executivo municipal do Estado do Tocantins.

Esse resultado converge com as conclusões de Vieira (2018) e Mendonça, Porto e Vieira (2017), no que tange ao baixo percentual de advogados/procuradores municipais efetivos (9,35%) e de que as atividades relacionadas à Advocacia Pública são exercidas por servidores de cargo em comissão (VIEIRA, 2018) ou por escritórios de advocacia privada, em 95% da população estudada.

No Estado do Tocantins, constatou-se que o percentual de municípios que não possuem servidores efetivos exercendo atividades inerentes à advocacia pública foi de 90,65%, número superior ao diagnosticado por Mendonça, Porto e Vieira (2017) – na Região Norte, 84,2% dos municípios não possuem procuradores concursados.

Destarte, mostrou-se assim que a terceirização da atividade jurídica é a regra nos municípios tocantinenses, sendo adotada por 132 (cento e trinta e dois) municípios tocantinenses.

#### **4.2 Forma adotada para concretizar a terceirização**

Nesta seção apresenta-se os resultados, discussões e análises relacionadas sobre a modalidade licitatória utilizada para concretizar as terceirizações, nesta seção apresenta-se os resultados, inseridos no objetivo específico “b”, apresentado no item 1.2.2, do Capítulo 1.

Segundo os Portais da Transparência das 139 prefeituras municipais, constatou-se que 100% dos gestores concretizaram a terceirização das atividades advocatícias por meio de contratação direta<sup>27</sup>, mais especificamente por inexigibilidade de licitação, com supedâneo no inciso II do art. 25<sup>28</sup> da Lei nº 8.666/93.

---

<sup>27</sup> Para o TCU, a “contratação direta é aquela realizada sem licitação, em situações excepcionais, expressamente previstas em lei” (2010, p. 633).

<sup>28</sup> Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

[...]

Nota-se que, mesmo o inciso XXI, do art. 37, da CF/88 fixando que a regra para a Administração Pública seja contratar por meio de licitação, verifica-se que os municípios tocantinenses optaram por usar a exceção, a contratação direta, na qual prevalece a discricionariedade do administrador público em escolher a pessoa (física ou jurídica) que prestará os serviços advocatícios do Poder Executivo municipal.

Conforme visualizado nos atos de inexigibilidade (um decreto, em regra) e pareceres jurídicos que sustentaram as contratações, disponíveis no Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – SICAP, Licitações, contratos e Obras – LCO<sup>29</sup> - Módulo Público, verificou-se que os agentes públicos contratantes e os pareceristas classificaram o objeto da licitação como serviços singulares.

Sobre a singularidade, oportuno mencionar que, em 2020, a Lei nº 8.906/94 – Estatuto da Advocacia e da OAB – sofreu uma alteração e passou a considerar os serviços profissionais de advogados como sendo de natureza técnica e singular, *in verbis*:

Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Antes mesmo da alteração da citada lei, a OAB (2012) já possuía orientações sumuladas sobre a contratação de advogados pela Administração Pública por meio de inexigibilidade, veja-se:

SÚMULA N. 04/2012/COP

O CONSELHO PLENO DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas nos arts. 75, parágrafo único, e 86 do Regulamento Geral da Lei nº 8.906/94, considerando o julgamento da Proposição n. 49.0000.2012.003933-6/COP, decidiu, na Sessão Ordinária realizada no dia 17 de setembro de 2012, editar a Súmula n. 04/2012/COP, com o seguinte enunciado: “ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 89 (*in totum*) do referido diploma legal.”.

---

<sup>29</sup> Disponível em: [https://app.tce.to.gov.br/lo\\_publico/](https://app.tce.to.gov.br/lo_publico/)

Não obstante a alteração do Estatuto da Ordem, há quem sustente, a exemplo da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, que a inclusão do citado dispositivo teve como objetivo legitimar a contratação por meio da inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, o que apresentaria uma inconstitucionalidade na Lei nº 14.039/2020, que promoveu a alteração, o que sustentou a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 6.569<sup>30</sup>.

Cavalcante (2020), por sua vez, defende que a “interpretação literal da Lei nº 14.039/2020 levaria à conclusão de que se os serviços advocatícios (...) fossem realizados por profissional ou sociedade com notória especialização, automaticamente estaria dispensada a licitação”. No entanto, para o autor, essa interpretação, é inconstitucional e afronta a própria definição de inexigibilidade, diante da existência de serviços comuns e que estariam sujeitos à competitividade.

Nas lições de Ghignone e Tourinho (2022), as alterações promovidas no Estatuto da OAB e a inovação da Lei nº 14.133/21, não podem ser tidas como determinante para a realização de contratação direta por inexigibilidade, pois “a presença da singularidade do objeto é requisito que independe de expressa menção legal, por ser pressuposto para a configuração da inviabilidade de competição”.

Sobre esse ponto, a jurisprudência do TCE/TO admite a contratação de serviço jurídico por meio de inexigibilidade de licitação, sustentada na Lei nº 8.666/93<sup>31</sup>, desde que respeitados os requisitos exigidos por lei (serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional ou empresa, e a natureza singular do objeto contratual) e que reste “comprovada a inviabilidade da realização de concurso público para preenchimento do cargo de Procurador Municipal, a terceirização do serviço se mostra razoável, quando se der em caráter absolutamente temporário” (TOCANTINS, 2017).

---

<sup>30</sup> Em decisão monocrática, o Ministro EDSON FACHIN, Relator, não conheceu da ação direta de inconstitucionalidade, por ser manifestamente inadmissível, diante da ilegitimidade *ad causam* do Requerente.

<sup>31</sup> Diferente da Lei nº 8666/93, a Lei nº 14.133/2021, nova lei de licitações e contratos, no art. 74, não faz menção ao requisito de “singularidade” de serviços.

A pesquisa revelou que os municípios terceirizantes justificaram a contratação direta em razão da inexistência de procuradoria municipal e da existência da demanda de serviços jurídicos<sup>32</sup>.

Mesmo o TCE/TO orientando os gestores municipais sobre os contornos da terceirização da atividade jurídica, notou-se que o uso indiscriminado do instituto da inexigibilidade se deu, em regra, sem a demonstração da singularidade do objeto e inviabilidade de concurso público, sendo adotado ao longo dos anos, diante da baixa expressividade de servidores efetivos, o que afasta o caráter temporário da prestação do serviço.

Oportuno mencionar que a jurisprudência da Corte de Contas Tocantinense usada na presente pesquisa se baseia unicamente nas disposições da Lei nº 8.666/93, a qual estabelece como requisito a natureza singular do objeto, não versando sobre a aplicação da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos, a qual não contemplou o citado requisito.

Ainda, sobre a inexigibilidade de licitação para a contratação de advogados, na regência da Lei nº 8666/93, considerando os processos de improbidade administrativa que tramitam na justiça brasileira (OAB, 2016), sobre a legalidade ou não da contratação direta, a questão terá um fim jurídico com o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 45, de autoria da Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, em tramitação no STF.

### **4.3. Montante das despesas executadas com as terceirizações**

Nesta seção, apresenta-se o montante gasto com as terceirizações e análises, relacionados ao objetivo específico “b”, relacionado no item 1.2.2, do Capítulo 1.

As informações sobre a despesa pública evidenciaram que os órgãos integrantes do Poder Executivo dos municípios tocantinenses executaram (despesa liquidada<sup>33</sup>) R\$ 26.552.083,59 (vinte e seis milhões e quinhentos e cinquenta e dois

---

<sup>32</sup> Como exemplo do teor da Decisão e ato de inexigibilidade nº 06/2021, juntados ao processo nº 397/2021, de origem da Prefeitura der Colmeia do Tocantins. Disponível em: [https://app.tce.to.gov.br/lo\\_publico/busca/detalhes?id=611343](https://app.tce.to.gov.br/lo_publico/busca/detalhes?id=611343). Acesso em: 20 jan. 2023.

<sup>33</sup> Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

mil e oitenta e três reais e cinquenta e nove centavos), no exercício de 2021, conforme demonstra o quadro 3, apresentado em ordem crescente de valores executados.

Quadro 3 - Despesa liquidadas com serviços advocatícios, no ano 2021

<b>População</b>	<b>FPM</b>	<b>Município</b>	<b>Valores liquidados<sup>34</sup> (R\$)</b>
2.627	0,6	Carmolândia	7.000,00
1.749	0,6	Crixás do Tocantins	17.000,00
53.618	2,2	Porto Nacional	34.400,00
8.892	0,6	Filadélfia	36.000,00
9.435	0,6	Ananás	50.000,00
2.831	0,6	Talismã	55.000,00
4.389	0,6	Recursolândia	76.500,00
5.514	0,6	Caseara	86.000,00
9.256	0,6	Natividade	96.000,00
4.165	0,6	Carrasco Bonito	108.000,00
4.070	0,6	Conceição do Tocantins	108.000,00
2.966	0,6	Centenário	116.999,93
3.623	0,6	Muricilândia	117.600,00
3.038	0,6	Piraquê	120.000,00
10.502	0,8	Arraias	125.400,00
4.470	0,6	Lagoa do Tocantins	126.000,00
3.772	0,6	Nazaré	129.000,00
7.268	0,6	Cristalândia	132.000,00
13.551	0,8	Miranorte	137.500,00
2.332	0,6	Novo Alegre	141.000,00
5.669	0,6	Barrolândia	141.600,00
2.293	0,6	Cachoeirinha	143.000,00
6.250	0,6	Darcinópolis	143.000,00
3.475	0,6	Angico	144.000,00
5.705	0,6	Aragominas	144.000,00
3.824	0,6	Fátima	144.000,00
3.906	0,6	Jaú do Tocantins	144.000,00
2.174	0,6	Juarina	144.000,00
1.984	0,6	Lavandeira	144.000,00
3.200	0,6	Luzinópolis	144.000,00
1.124	0,6	Oliveira de Fátima	144.000,00
2.879	0,6	Rio dos Bois	144.000,00
6.498	0,6	Rio Sono	144.000,00
4.876	0,6	Sampaio	144.000,00
7.688	0,6	Tocantínia	144.000,00

(...).

<sup>34</sup> Observou-se que na maioria dos municípios tocantinenses a despesa liquidada no exercício 2021 foi a mesma paga, razão pela qual, em algumas ocasiões, os verbos “receber”, “pagar” ou “desembolsar” foram usados, para melhor entendimento do leitor, sem o intuito de distorcer a interpretação dos dados.

<b>População</b>	<b>FPM</b>	<b>Município</b>	<b>Valores liquidados<sup>34</sup> (R\$)</b>
1.952	0,6	Tupirama	144.000,00
2.746	0,6	Pugmil	150.000,00
2.773	0,6	Mateiros	151.000,00
12.014	0,8	Nova Olinda	151.000,00
6.905	0,6	Almas	152.000,00
4.898	0,6	São Sebastião do Tocantins	154.000,00
5.856	0,6	Araguanã	154.516,17
3.727	0,6	Lizarda	156.000,00
4.723	0,6	Riachinho	156.000,00
7.678	0,6	Santa Fé do Araguaia	156.000,00
4.673	0,6	Barra do Ouro	162.000,00
5.540	0,6	Brejinho de Nazaré	162.000,00
11.280	0,8	Esperantina	162.000,00
4.348	0,6	Nova Rosalândia	165.000,00
8.563	0,6	Praia Norte	166.600,00
2.530	0,6	Santa Terezinha do Tocantins	168.000,00
1.610	0,6	São Félix do Tocantins	168.000,00
2.183	0,6	Taipas do Tocantins	168.000,00
5.120	0,6	Bom Jesus do Tocantins	172.800,00
17.628	1,2	Miracema do Tocantins	173.000,00
4.864	0,6	Santa Rosa do Tocantins	174.000,00
4.870	0,6	Combinado	174.966,00
2.609	0,6	Abreulândia	178.000,00
7.223	0,6	Araguacema	180.000,00
11.644	0,8	Buriti do Tocantins	180.000,00
4.414	0,6	Pindorama do Tocantins	180.000,00
12.445	0,8	São Miguel do Tocantins	180.000,00
16.966	1	Taguatinga	180.000,00
11.500	0,8	Xambioá	180.000,00
3.537	0,6	Santa Maria do Tocantins	182.000,00
3.668	0,6	Presidente Kennedy	183.500,00
3.809	0,6	Aurora do Tocantins	186.200,00
3.470	0,6	Maurilândia do Tocantins	187.000,00
3.814	0,6	Itapiratins	187.600,00
3.200	0,6	Porto Alegre do Tocantins	188.000,00
36.573	1,6	Araguatins	190.600,00
2.311	0,6	Monte Santo do Tocantins	192.000,00
3.848	0,6	São Valério	193.379,40
5.690	0,6	Couto Magalhães	194.400,00
10.505	0,8	Campos Lindos	195.000,00
3.330	0,6	Chapada da Natividade	195.800,00
2.785	0,6	Tupiratins	196.000,00
11.783	0,8	Wanderlândia	197.000,00

<b>População</b>	<b>FPM</b>	<b>Município</b>	<b>Valores liquidados<sup>34</sup> (R\$)</b>
4.450	0,6	Novo Acordo	198.000,00
7.830	0,6	Pium	198.000,00
22.820	1,2	Tocantinópolis	198.000,00
3.631	0,6	Bandeirantes do Tocantins	201.500,00
18.870	1,2	Augustinópolis	202.400,00
11.996	0,8	Peixe	203.000,00
9.817	0,6	Axixá do Tocantins	205.000,00
5.457	0,6	São Bento do Tocantins	209.000,00
5.136	0,6	Goianorte	210.000,00
7.471	0,6	Itacajá	211.666,66
8.078	0,6	Colmeia	212.000,00
7.173	0,6	Dois Irmãos do Tocantins	213.600,00
7.049	0,6	Aguiarnópolis	216.000,00
13.964	1	Pedro Afonso	216.000,00
2.412	0,6	Itaporã do Tocantins	221.500,00
2.221	0,6	Brasilândia do Tocantins	226.140,00
2.211	0,6	Rio da Conceição	228.500,00
2.615	0,6	Tabocão	229.500,00
2.768	0,6	Novo Jardim	235.500,00
6.986	0,6	Divinópolis do Tocantins	236.000,00
5.452	0,6	Silvanópolis	238.600,00
4.586	0,6	Ponte Alta do Bom Jesus	238.800,00
5.222	0,6	Figueirópolis	240.000,00
4.499	0,6	Cariri do Tocantins	240.861,33
3.199	0,6	Lajeado	252.000,00
4.686	0,6	Dueré	254.000,00
4.439	0,6	Bernardo Sayão	255.600,00
26.403	1,4	Guaraí	257.700,00
8.182	0,6	Monte do Carmo	268.000,00
4.885	0,6	Pau D'Arco	272.400,00
3.106	0,6	São Salvador do Tocantins	273.051,88
2.928	0,6	Santa Tereza do Tocantins	275.000,00
8.381	0,6	Alvorada	277.200,00
7.694	0,6	Palmeirópolis	280.000,00
5.332	0,6	Marianópolis do Tocantins	288.000,00
2.407	0,6	Santa Rita do Tocantins	288.000,00
2.088	0,6	Ipueiras	289.896,00
5.303	0,6	Aliança do Tocantins	293.900,00
1.415	0,6	Chapada de Areia	296.000,00
8.418	0,6	Araguaçu	296.500,00
6.590	0,6	Arapoema	297.600,00
6.234	0,6	Palmeirante	302.000,00
5.801	0,6	Itaguatins	305.900,00

População	FPM	Município	Valores liquidados <sup>34</sup> (R\$)
2.007	0,6	Sucupira	316.800,00
3.371	0,6	Sandolândia	319.000,00
10.668	0,8	Babaçulândia	321.600,00
22.704	1,2	Dianópolis	347.999,96
36.271	1,6	Colinas do Tocantins	351.600,00
6.830	0,6	Palmeiras do Tocantins	371.888,67
13.169	0,8	Goiatins	379.500,00
13.989	1	Lagoa da Confusão	449.840,00
10.426	0,8	Paraná	516.656,59
52.521	2,2	Paraíso do Tocantins	541.534,00
18.358	1,2	Formoso do Araguaia	640.987,00
<b>Total</b>			<b>26.552.083,59</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da despesa liquidada.

Os valores praticados pelas prefeituras e demais órgãos integrantes do Poder Executivo se encontram no intervalo de R\$7.000,00 (sete mil reais) a R\$640.987,00 (seiscentos e quarenta mil e novecentos e oitenta e sete reais).

O menor valor registrado se refere à contratação de uma firma advocatícia realizada pelo Fundo Municipal de Assistência Social do município de Carmolândia, cujo objeto foi a prestação de serviços “*tecnicos* profissionais especializados em consultoria e *assessoria juridica* com estudos *técnicos*”<sup>35</sup>, pareceres (...), referente a um período de dois meses.

O maior valor registrado é formado pela soma de quatro contratos firmados por dois órgãos integrantes do Poder Executivo do Município de Formoso do Araguaia, sendo três pela Prefeitura, no total de R\$577.500,00 (quinhentos e setenta e sete mil e quinhentos reais), e um pelo Instituto de Previdência Social de Formoso do Araguaia, o valor de R\$ 63.487,00 (sessenta e três mil e quatrocentos e oitenta e sete reais).

Dos valores praticados, observou-se que o valor médio de despesa pelos municípios que praticaram a terceirização foi de R\$201.152,15 (duzentos e um mil e cento e cinquenta e dois reais e quinze centavos) por ano.

Observou-se que 106 municípios (80,30% do total que terceirizaram), com população estimada em menos de 10 mil habitantes (IBGE, 2021) e coeficientes do

<sup>35</sup> Redação inserida no histórico da despesa, nas notas de empenho nº 32246 e 32247, disponível em: <https://carmolandia.to.gov.br/transparencia/despesa-e-empenho/>

Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>36</sup> de 0,6 (BRASIL, 2020), gastaram juntos R\$19.839.366,04 (dezenove milhões e oitocentos e trinta e nove mil e trezentos e sessenta e seis reais e quatro centavos), o equivalente a 74,72% do total executado no exercício de 2021.

Comparando o montante executado com a população dos municípios, observou-se que os 106 municípios mencionados, com um total estimado de 489.569 habitantes, superaram os gastos dos outros 26 municípios terceirizantes, com FPM mais elevado e com uma população estimada em 502.168 habitantes.

Dessa forma, para fins de objetivo, apresentou-se que os órgãos integrantes dos Poderes Executivos municipais tocantinenses gastaram juntos R\$ 26.552.083,59 (vinte e seis milhões e quinhentos e cinquenta e dois mil e oitenta e três reais e cinquenta e nove centavos), no exercício de 2021 com terceirização de serviços jurídicos.

#### 4.3.1. Valores praticados nas terceirizações

Como o objetivo de identificar a metodologia usada na definição custo e preço de mercado nas contratações, apresenta-se nesta seção os resultados e respectivas análises.

Os valores executados nas contratações públicas devem ser previamente justificados nos autos, em regra, seguindo o preço de mercado (BRASIL, 2011), conforme preceitua a Lei nº 8.666/93.

Dos documentos juntados pelos órgãos municipais no SICAP/LCO – Módulo Público, observou-se que tanto os pareceres jurídicos como os atos de inexigibilidade de licitação (decretos, em regra) indicam expressamente que os valores pactuados seguem a tabela de honorários da OAB/TO.

Sobre a tabela mencionada, o TCE/TO (TOCANTINS, 2017), por meio da Resolução nº 559/2017 – Plano, com supedâneo no art. 48, § 6º do Código de Ética

---

<sup>36</sup> De acordo com o Congresso Nacional, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são “recursos recebidos pelos Municípios a título de participação na arrecadação de tributos federais” (BRASIL), o qual representa a principal fonte de receita de muitos municípios brasileiros (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2021).

e Disciplina da OAB, firmou o entendimento de que as contratações de advogados municipalista devem “observação da Tabela de Honorários Advocatícios – Resolução nº 004/2017 – OAB/TO”. Assim, os valores ditados pela Ordem passaram a ser a referência para os preços de mercado nas contratações de serviços advocatícios no âmbito do Estado do Tocantins.

Para o ano de 2021, verificou-se que a Tabela de Honorários Advocatícios da Advocacia Municipalista no Estado do Tocantins da Ordem, instituída pela Resolução nº 04/2020-OAB/TO (OAB/TO, 2020), estabeleceu os valores a serem cobrados, não com base no serviço a ser prestado<sup>37</sup>, mas sim tendo como referência o índice do FPM e órgão público contratante (prefeitura, câmara e fundo).

Para as Câmaras Municipais, adotado também para fundos municipais, o valor mensal praticado variava de R\$4.114,95 (quatro mil e cento e quatorze reais e noventa e cinco centavos), para municípios com FPM de índice 0,6, a R\$7.759,62 (sete mil e setecentos e cinquenta e nove reais e sessenta e dois centavos), para municípios com FPM acima de índice 2.0.

Já para as Prefeituras, o valor mensal praticado se encontrava entre R\$ R\$12.000,00 (doze mil reais), para municípios com FPM de índice 0,6, a R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), para municípios com FPM acima de índice 2.0.

Ressalta-se que, diferentemente da Resolução n. 004/2021 – GP, da OAB/TO, que dispõe sobre remuneração dos serviços advocatícios e aprova a tabela de honorários advocatícios no Estado do Tocantins, a norma que fixou a tabela para a Advocacia Municipal (Resolução nº 04/2020-OAB/TO) adotou metodologia distinta, pois, frisa-se, não levou em consideração qualquer serviço a ser prestado ao órgão contratante, mas apenas o índice do FPM e tipo de Poder/órgão.

Não obstante o entendimento firmado pela Corte de Contas Tocantinense, de observância da tabela, e da orientação proferida pela OAB/TO – de uniformizar os valores e evitar o aviltamento (OAB/TO, 2020) – os honorários fixados pela Ordem são apenas referência (OAB/SP, 2017), “meras sugestões” (BRASIL, 2022), não sendo de observância obrigatória pelo poder público (BRASIL, 2019).

---

<sup>37</sup> A RESOLUÇÃO N. 004/2021 – GP, da OAB/TO, que dispõe sobre remuneração dos serviços advocatícios e aprova a tabela de honorários advocatícios no Estado do Tocantins, fixa os honorários tendo como base o serviço a ser prestados, distribuídos nos anexos da norma.

Contra a tabela da Ordem, verificou-se que tramita no Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, um processo<sup>38</sup>, no qual fora sugerida uma condenação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados (CFOAB) por incorrer em conduta anticoncorrenciais, conforme previsão dos no art. 20, incisos I e IV, c/c art. 21, inciso II, ambos da Lei nº 8.884/1994 e no art. 36, I e IV c/c §3º, II, da Lei nº 12.529/2011<sup>39</sup>, conforme teor da Nota Técnica Nº 102/2022/CGAA6/SGA2/SG/CADE (BRASIL, 2022).

No bojo do processo que tramita no CADE, o CFOAB afirmou que a tabela estabelecida pela entidade não é impositiva, mas sim sugestiva, e que os “advogados são livres para pactuar seus honorários”, sendo a concorrência entre eles “extremamente acirrada”.

Sobre isso, fez-se oportuno trazer à baila que alguns órgãos públicos fizeram constar em suas contratações que o valor praticado estava de acordo com o fixado pela tabela de honorários da OAB/TO, “de modo que os serviços advocatícios não podem ter concorrência no mercado por serem tabelados” e que, por isso, o preço não poderia ser questionado (COLMEIA, 2021).

Nota-se que tais alegações, inseridas no bojo das contratações firmadas pelo órgão municipais tocantinenses, ao mesmo tempo que sustenta as conclusões do CADE, são contrárias ao apresentado pelo CFOAB.

Sobre a tabela da Ordem, na esfera penal, o Superior Tribunal de Justiça – STJ (BRASIL, 2017), firmou a seguinte tese<sup>40</sup>:

1ª) As tabelas de honorários elaboradas unilateralmente pelos Conselhos Seccionais da OAB não vinculam o magistrado no momento de arbitrar o valor da remuneração a que faz jus o defensor dativo que atua no processo penal; servem como referência para o estabelecimento de valor que seja justo e que reflita o labor despendido pelo advogado;

<sup>38</sup> Processo Administrativo nº 08012.006641/2005-63. Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?HJ7F4wnlPj2Y8B7Bj80h1lskjh7ohC8yMfhLoDBLddZWuFWc-wAvQpX9uXi3Ouc2tKI6rtmJCEZ9AYNvBN9xVygHJHZttVWs-QMGBBW01WTROb9gcFi-HbryBw9HTgo6](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnlPj2Y8B7Bj80h1lskjh7ohC8yMfhLoDBLddZWuFWc-wAvQpX9uXi3Ouc2tKI6rtmJCEZ9AYNvBN9xVygHJHZttVWs-QMGBBW01WTROb9gcFi-HbryBw9HTgo6).

<sup>39</sup> Lei que dispõe da Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.

<sup>40</sup> Tese reafirmada nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.665.033 - SC (2017/0083381-7) e EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.665.033 - SC (2017/0083381-7).

2ª) Nas hipóteses em que o juiz da causa considerar desproporcional a quantia indicada na tabela da OAB em relação aos esforços despendidos pelo defensor dativo para os atos processuais praticados, poderá, motivadamente, arbitrar outro valor;

3ª) São, porém, vinculativas, quanto aos valores estabelecidos para os atos praticados por defensor dativo, as tabelas produzidas mediante acordo entre o Poder Público, a Defensoria Pública e a seccional da OAB.

4ª) Dado o disposto no art. 105, parágrafo único, II, da Constituição da República, possui caráter vinculante a Tabela de Honorários da Justiça Federal, assim como tabelas similares instituídas, eventualmente, pelos órgãos competentes das Justiças dos Estados e do Distrito Federal, na forma dos arts 96, I, e 125, § 1º, parte final, da Constituição da República. (Tema 984.Terceira Seção, 25/10/2017).

Na esteira do STJ, a aplicabilidade, ou melhor, a obrigatoriedade de observância da tabela da OAB pelo poder público poderia ser perfeitamente afastada nas contratações de serviços advocatícios, especialmente por ser elaborada pela própria Ordem, uma entidade responsável por defender “os interesses gerais dos advogados, estagiários e sociedades de advogados nela inscritos” (OAB/TO, 2010).

Nota-se, portanto, que os valores fixados pela OAB/TO, ou outra seção, não obrigaria o Poder Público a segui-los. No entanto, conforme abordado na pesquisa, a tabela da Ordem é adotada como sendo a base de mercado.

A tabela da OAB deixou evidente a discrepância dos valores fixados, principalmente quando comparado por habitantes, pois, tenha o município 1.000 habitantes ou 7.000 habitantes (700% a mais que o anterior), pouca importou, o que prenominou foi o FPM 0,6 do município, e o preço da tabela executado foi o mesmo para ambos.

Apenas para fins exemplificativos, seguindo a tabela da Ordem, em que pequenos órgãos municipais, simplesmente por ter um fator de FPM de 0,6, mesmo tendo uma população 1.124 habitantes, pagaram R\$12.000,00 (doze mil reais) por mês, no total de R\$144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais) por ano, como foi o caso da Prefeitura de Oliveira de Fátima. Em outro extremo, a prefeitura de Tocantínia, com 7.688 habitantes, quase sete vezes a mais que Oliveira de Fátima, também gastou o mesmo valor, conforme demonstrado no quadro 3.

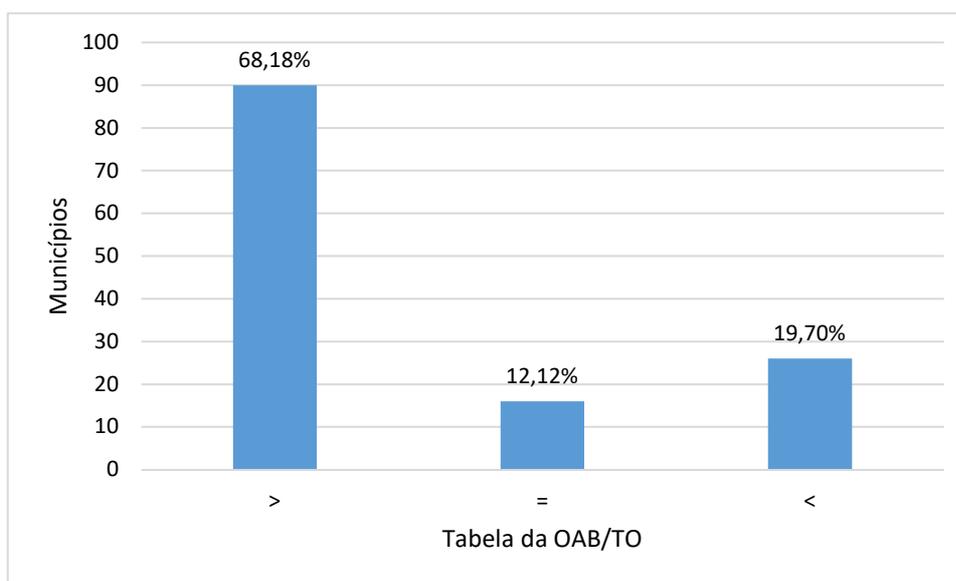
Nas linhas dadas pelo STJ, uma possível solução para o caso, especialmente para aquelas demandas que envolvesse serviços advocatícios permanentes, rotineiros das repartições públicas, ou que competiria a servidores públicos, seria o estabelecimento de valores nas contratações públicas mediante tabelas produzidas em conjunto pelo Poder Público, envolvendo os órgãos de controle (Tribunais de

Contas e Ministério Público), a OAB e os municípios, tendo como base os serviços a serem prestados, e não o índice do FPM. No caso de existência de uma tabela de honorários elaborada em conjunto, evitar-se-ia a prática de preços exorbitantes nas contratações, conforme apresentado na pesquisa.

No que tange aos valores efetivamente executados pelos órgãos municipais terceirizantes, mesmo os órgãos alegando a observância da tabela da OAB/TO, lançados nos pareceres jurídicos e atos de inexigibilidade, observou-se a ocorrência de terceirizações que superaram as faixas de valores adotadas como referenciais, havendo gasto que superou o valor tabelado em 223,73%, sendo este registrado em Formoso do Araguaia (quadro 3).

Do cotejo (tabela OAB/TO e Quadro 3), constatou-se que: 90 municípios praticaram valores acima do tabelado; 16 executaram o preço da tabela e; 26 gastaram um valor menor que o fixado, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 2 - Comportamento dos gastos com terceirizados segundo a tabela OAB/TO



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do quadro 01 e Tabela OAB/TO.

Quantitativamente, os dados revelam que a tabela da Ordem, mesmo sendo reconhecida pelo TCE/TO, não é seguida pela maioria dos municípios, seja no conjunto dos contratos ou individualmente pelo Poder Executivo.

Em termos qualitativos, segundo as informações inseridas nos Portais e no SICAP/LCO – Módulo Público, observou que a extrapolação dos valores tabelados,

de maneira geral, pode decorrer da segmentação dos serviços advocatícios, por objetos e/ou por órgãos, com a conseqüente geração de múltiplas contratações.

No primeiro caso, por objetos, os serviços foram divididos segundo a atuação, em administrativos ou judiciais (o que inclui a atuação perante corte de contas), por especialidade (tributário, administrativo, defesa e patrocínio— por mais que não seja classificada como uma especialidade), por esferas (federal ou estadual), e ainda por órgão de controle (TCU, TCE/TO e Ministério Público), conjugando este com o anterior, gerando assim um contrato para cada linha de atuação.

No caso de segregação por órgãos, as inexigibilidades/contratações foram realizadas por órgãos integrantes do Poder Executivo, principalmente, as prefeituras e fundos (saúde, educação, assistência social e previdência). Na mesma conclusão que o método anterior, gerou-se contratos para cada órgão ou um para atender a prefeitura e outro para os fundos.

Para essa sistemática, imperioso registrar que o TCE/TO possui entendimento contrário a tal prática, pois orienta que o “Poder Executivo não deve fracionar a contratação dos serviços advocatícios, mas, sim, *realiza-lo* em procedimento único (...) que (...) contemple todos os órgãos e entidades do citado Poder” (TOCANTINS, 2017).

No caso de Formoso do Araguaia, no qual constatou-se a maior variação de preço em relação à tabela da OAB/TO, verificou-se a ocorrência de quatro contratos<sup>41</sup>, sendo: um de R\$198.000,00, para o “patrocínio e à defesa de causas judiciais em demandas da administração municipal”; outro de R\$ 198.000,00, para “assessoria técnica da área jurídica, visando consultoria, assessoramento e suporte ao município de Formoso do Araguaia no âmbito da administração pública, compreendendo a prefeitura municipal e fundos municipais”; um de R\$ 181.500,00, para “serviços técnicos profissionais especializados relativos ao patrocínio ou defesa de causas do contencioso judicial em segunda instância (estadual, federal e trabalhista), Tribunais Superiores, Tribunal de Contas (...)” e; um de R\$ 63.487,00 para “assessoria técnica na área jurídica e administrativa, visando assessoramento e suporte contencioso judicial ao instituto de previdência e assistência dos servidores municipais (...)”.

---

<sup>41</sup> Notas de empenho nº 73851, 73852, 75272 e 76516, disponíveis em: <https://www.formosodoaraguaia.to.gov.br>

Conforme apresentado, nota-se que, no citado caso, ocorreu tanto a segmentação por objeto como por órgão, o que, aparentemente, poderia dar contornos de observância da tabela da OAB/TO, pois, nenhum dos contratos ultrapassou o valor fixado.

Ressalta-se que essa sistemática foi reproduzida em outros municípios, especialmente naqueles que ultrapassaram os valores fixados pela Ordem<sup>42</sup>.

No que concerne ao serviço prestado, em alguns casos, especialmente nos municípios que firmaram contratos cujo objeto era “patrocínio ou defesa” de causas judiciais ou administrativas, a pesquisa revelou que, mesmo o contrato tendo um serviço claro, os terceirizados atuaram emitido pareceres em procedimentos licitatórios, a exemplo da execução das avenças firmadas pelas Prefeituras de Ponte Alta do Tocantins e Cachoerinha.

A situação dos municípios que terceirizaram a atividade jurídica pode ser vista como agravada, quando se considera que, além dos elevados gastos, ainda havia servidores públicos nomeados para desempenhar algum serviço advocatício, conforme narrado anteriormente.

Considerando a lagar inobservância da tabela, a metodologia que vem sendo adotada por maioria dos municípios tocantinenses – apresentada acima, que os valores fixados pela Ordem não levam em conta os serviços a serem prestados, mas sim o FPM – caberá à Corte de Contas Tocantinense, no exercício do controle externo, ou ao judiciário, na atividade judicante, dar uma solução para o caso, de forma a contribuir com a utilização racional dos escassos recursos públicos pelos entes municipais, o que poderá gerar economia de recursos.

Do exposto, a pesquisa revelou que a metodologia usada na definição do custo/preço de mercado nas contratações de serviços advocatícios realizadas pelos

---

<sup>42</sup> Aliança, Alvorada, Araguaçu, Araguanã, Aurora do Tocantins, Axixá do Tocantins, Babaçulândia, Brasilândia do Tocantins, Cariri do Tocantins, Caseara, Chapada de Areia, Colinas do Tocantins, Colmeia, Couto Magalhães, Dianópolis, Dueré, Goiatins, Ipueiras, Itaguatins, Itaporã do Tocantins, Lagoa da Confusão, Lajeado, Marianópolis do Tocantins, Monte do Carmo, Nazaré. Novo Jardim, Palmeirante, Palmeiras do Tocantins, Palmeirópolis, Paraíso do Tocantins, Paranã, Pau D'Arco, Ponte Alta do Bom Jesus, Presidente Kennedy, Rio da Conceição, Sandolândia, Santa Maria do Tocantins, Santa Rita do Tocantins, Santa Tereza do Tocantins, São Bento do Tocantins, São Salvador do Tocantins, São Valério, Silvanópolis, Sucupira, Tabocão, Wanderlândia

órgãos municipais se sustentou nos valores fixados unilateralmente pela OAB/TO, sem qualquer consideração sobre os serviços efetivamente demandados.

#### 4.3.2. Gasto médio com as terceirizações por habitante

Os resultados sobre o gasto médio das terceirizações por habitante, segundo a população do município terceirizante, são apresentados nesta seção, atinente ao objetivo específico “b”, relacionado no item 1.2.2, do Capítulo 1.

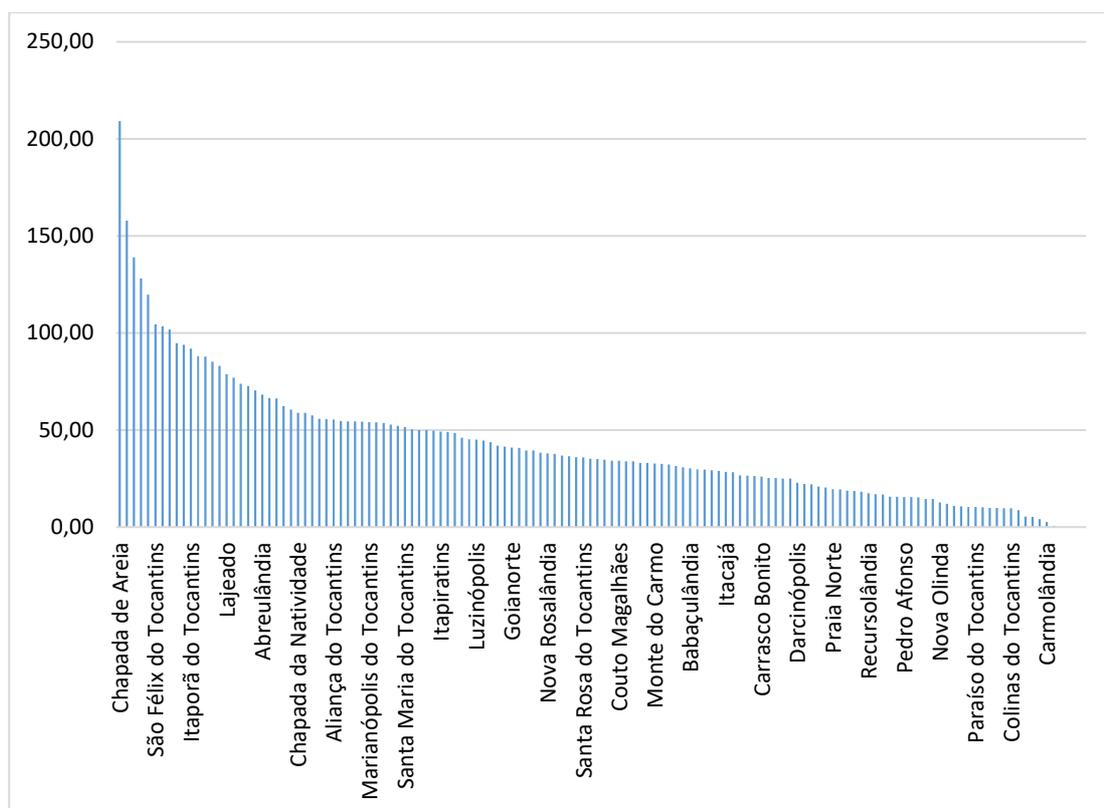
Ainda segundo o quadro 3, considerando o FPM e a população, observou-se que, mesmo apresentando baixa autonomia<sup>43</sup> financeira (FIRJAN, 2021), com alta dependência de recursos externos, principalmente da União (ANDRADE, 2016; CNM, 2016), os menores municípios foram os que mais gastaram com a terceirização de serviços jurídicos, sendo que 67 (sessenta e sete) municípios (48,20% do Estado) possuíam menos de cinco mil habitantes.

Conforme será abordado na sequência, a metodologia adotada por alguns municípios nas contratações gerou uma variação considerável no valor praticado nas terceirizações, que, tendo como base a população dos municípios (IBGE, 2021), gerou um gasto médio por habitante registrado entre o intervalo de R\$0,64 (sessenta e quatro centavos) a R\$209,19 (duzentos e nove reais e dezenove centavos), uma variação de 32.605,24%, conforme demonstrado no gráfico 3.

---

<sup>43</sup> De acordo com o índice elaborado pela Firjan – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, a maioria dos municípios tocantinenses “não geram receitas suficientes para financiar sua estrutura administrativa”.

Gráfico 3: Gasto médio por habitante



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência e IBGE.

A média de gastos por habitantes apresentada no gráfico pode ser tida como distorcida, por não levar em conta a semelhança dos municípios executantes (população, FPM e se havia ou não servidores exercendo a atividade jurídica).

Por esse motivo, adotando um comparativo igualitário, nas linhas delineadas acima, considerando a predominância do coeficiente do FPM de 0,6, da população inferior a 10 mil habitantes e o exercício da advocacia exclusivo por terceirizados, a média de gastos por habitantes nos municípios com essas características ficou entre o intervalo de R\$10,37 (dez reais e trinta e sete centavos), praticado por Natividade, a R\$209,19 (duzentos e nove reais e dezenove centavos), executado por Chapada de Areia.

Nota-se que, em ambos os cenários – todos os terceirizantes ou somente os tidos iguais – o maior gasto por habitante permanece com os órgãos do Poder Executivo de Chapada de Areia, o qual possuía uma população estimada de apenas 1.415 habitantes.

As maiores médias de gastos foram registradas em cidades com população inferior a 3.400 habitantes, merecendo destaque os apresentados no quadro abaixo, organizado em ordem decrescente de média de gasto e considerando todos os que terceirizaram, exclusivamente ou não.

*Quadro 4 - Maiores gastos por habitantes.*

<b>População (a)</b>	<b>Município</b>	<b>Valores liquidados (R\$) (b)</b>	<b>Média de gasto por habitantes (b/a)</b>
1.415	Chapada de Areia	296.000,00	209,19
2.007	Sucupira	316.800,00	157,85
2.088	Ipueiras	289.896,00	138,84
1.124	Oliveira de Fátima	144.000,00	128,11
2.407	Santa Rita do Tocantins	288.000,00	119,65
1.610	São Félix do Tocantins	168.000,00	104,35
2.211	Rio da Conceição	228.500,00	103,35
2.221	Brasilândia do Tocantins	226.140,00	101,82
3.371	Sandolândia	319.000,00	94,63

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência e IBGE.

No quadro acima, nota-se que, no grupo dos que mais gastaram com terceirização de serviços jurídicos por habitantes, encontram-se os cinco menores municípios do Estado.

Ressalta-se que a despesa média por habitante indicada acima leva em conta tão somente os valores executados nas terceirizações, o qual não equivale dizer que é a média de valor por habitante dos serviços advocatícios, pois, conforme mencionado anteriormente, há municípios que, além das terceirizações, possuíam servidores comissionados e/ou efetivos nomeados para exercer tais serviços, a exemplo de Sandolândia, mencionado no quadro anterior, e mais 25 (conforme abordado na abertura do capítulo).

Logo, caso um dos objetivos do trabalho fosse obter a despesa média dos serviços advocatícios por habitante, assim como a despesa total dos municípios, as razões obtidas tenderiam a ser maiores, considerando a existência de outros profissionais desempenhando tais atividades.

Para se ter uma ideia do possível aumento nos números, pega-se como base as seguintes Prefeituras:

a) de Sandolândia (FPM 0,6) inserida no quadro 4, que, mesmo com a execução de R\$319.000,00 (trezentos e dezenove mil reais), possuía um assessor jurídico comissionado<sup>44</sup>, cujo salário era de R\$3.135,82 (três mil e cento e trinta e cinco reais e oitenta e dois centavos), equivalendo a uma despesa anual estimada de R\$49.964,07<sup>45</sup> (quarenta e nove mil e novecentos e sessenta e quatro reais e sete centavos). Assim, a despesa com o serviço de advocacia do órgão, para 2021, subiria para R\$368.964,07 (trezentos e sessenta e oito mil e novecentos e sessenta e quatro reais e sete centavos), o que elevaria a despesa média por habitante de R\$94,63 (noventa e quatro reais e sessenta e três centavos) para R\$109,45 (cento e nove reais e quarenta e cinco centavos), um acréscimo equivalente a 15,66%.

b) de Paraíso do Tocantins (FPM 2,2), mesmo com a execução de R\$541.534,00 (quinhentos e quarenta e um mil e quinhentos e trinta e quatro reais), possuía um analista jurídico efetivo, cujo salário era de R\$9.610,63 (nove mil e seiscentos e dez reais e sessenta e três centavos) e três analistas jurídicos comissionados<sup>46</sup>, com salários de R\$ 3.176,32 (três mil e cento e setenta e seis reais e trinta e dois centavos), os quais equivalem a uma despesa anual estimada de R\$304.957,47 (trezentos e quatro mil e novecentos e cinquenta e sete reais e quarenta e sete centavos). Assim, a despesa com o serviço de advocacia do órgão, para 2021, subiria para R\$846.491,47 (oitocentos e quarenta e seis mil e quatrocentos e noventa e um reais e quarenta e sete centavos), o que elevaria a despesa média por habitante de R\$10,31 (dez reais e trinta e um centavos) para R\$16,12 (dezesesseis reais e doze centavos), um acréscimo equivalente a 56,31%.

Esse raciocínio seria repetido para os outros 24 municípios que registraram execução de serviços jurídicos por terceirizados e servidores públicos, o que elevaria tanto o gasto total como a média de despesas por habitantes.

---

<sup>44</sup> Dados da folha de pagamento do mês 04/2021. Disponível em: <https://www.sandolandia.to.gov.br/>

<sup>45</sup> Cálculo estimado da despesa com servidor para 2021, considerando treze salários, férias (acréscimo de 1/3) e acréscimo da parte patronal com a previdência (20%), sem incluir outros acréscimos, como auxílios, por exemplo.

<sup>46</sup> Dados da folha de pagamento do mês 06/2021. Disponível em: <https://www.paraiso.to.gov.br/>

#### **4.4. Economicidade nas terceirizações: valor dos contratos x salários dos Servidores.**

Com o objetivo de verificar a economicidade nas terceirizações, com base na comparação da faixa salarial recebida pelos servidores públicos com os valores pagos aos terceirizados, apresenta-se os resultados e análises.

Sabe-se que um dos fatores determinantes para a terceirização de serviços é a redução de custos, conforme explanado no referencial teórico.

Atrelado a isso, a pesquisa identificou que órgãos municipais tocantinenses alegaram que a terceirização de serviços jurídicos é menos onerosa para a Administração Pública, pois a instituição da procuradoria municipal geral muito mais gastos que a contratação de escritório de advocacia (COLMEIA, 2021).

Mesmo diante das alegações trazidas acima, verificou-se que as contratações analisadas (não quantificadas) mesmo invocando a economicidade nas terceirizações não foram revestidas de uma avaliação do custo estimado, capaz de demonstrar que a contratação seria mais vantajosa que o exercício por servidores públicos.

Observou-se que o custo nas terceirizações levou em conta apenas o valor tabelado pela OAB/TO, não sendo definido com base nos serviços a serem prestados (custo unitário ou total).

Houve órgãos que sustentaram que a execução direta pelo poder público geraria mais gastos, pois o servidor receberia praticamente o mesmo valor estabelecido na tabela da OAB. Mas, será que o valor estabelecido pela Ordem é aplicado à remuneração dos servidores públicos?

Diante disso, pelo prisma do custo, as terceirizações dos serviços jurídicos se revelaram mais vantajosas para a Administração Pública?

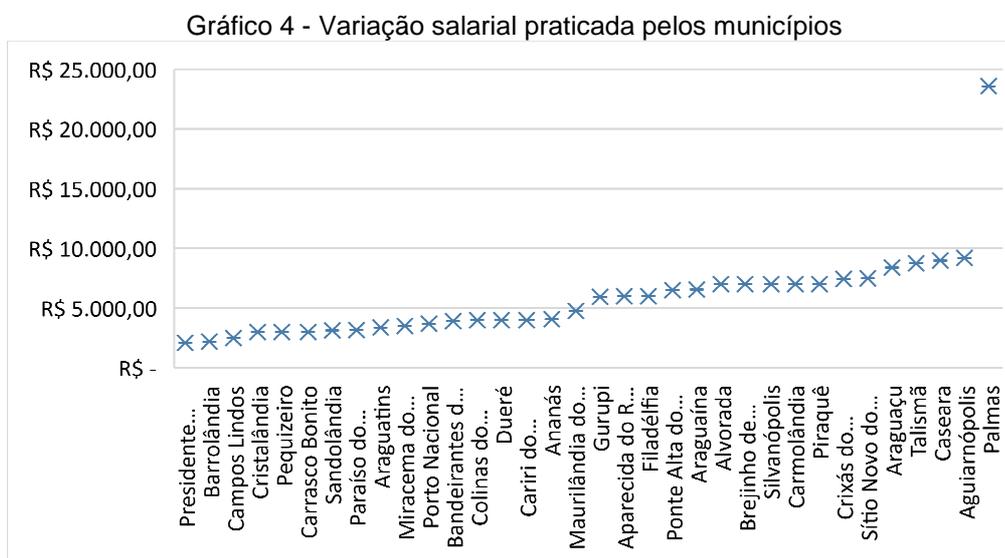
Com o fim de responder tais indagações, realizou-se um cotejo entre os valores praticados nas terceirizações e os salários pagos aos servidores (comissionados ou efetivos) e observou-se que aqueles superam esses, considerando os resultados obtidos da folha de pessoal publicados nos Portais da Transparência.

Com base nos dados do Quadro 3, no ano de 2021, o valor médio anual dos contratos por município (Poder Executivo) foi de R\$201.152,15 (duzentos e um mil e

cento e cinquenta e dois reais e quinze centavos), o que equivale a um valor mensal médio de R\$16.762,68 (dezesseis mil e setecentos e sessenta e dois reais e sessenta e oito centavos), sendo que, em 51 municípios o valor mensal executado foi superior a essa média e outros 81 municípios tiveram gasto mensal abaixo da média indicada.

Ressalta-se que, mesmo esse sendo o valor da média mensal dos contratos firmados pelos órgãos objetos da pesquisa, oportuno lembrar que há contratos que o valor mensal médio por município ultrapassou R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), conforme pode ser observado no Quadro 3.

Nos Portais da Transparência dos Poderes Executivos municipais, para o exercício de 2021, localizou-se a remuneração de servidores nomeados (cargo efetivo ou comissionado) para desempenharem atividades inerentes à advocatícia (cujos cargos foram: advogado, procurador, assessor jurídico e analista jurídico), em 34 municípios, tendo valores variando de R\$2.100,00<sup>47</sup> (dois mil e cem reais) a R\$23.578,76<sup>48</sup> (vinte e três e quinhentos e setenta e oito reais e setenta e seis centavos), os quais geraram uma média mensal remuneratória de R\$5.802,69 (cinco mil e oitocentos e dois reais e sessenta e nove centavos), conforme ilustra o gráfico abaixo.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência.

<sup>47</sup> Folha de 04/2021 da Prefeitura de Presidente Kennedy. Disponível em: <https://presidentekennedy.megasofttransparencia.com.br/>

<sup>48</sup> Folha de 04/2021 da Prefeitura de Palmas. Disponível em: <http://prodata.palmas.to.gov.br:8080/sig/app.html#/transparencia/transparencia-folha-pagamento/>

Do gráfico, nota-se que 17 municípios (50% dos que possuem servidores públicos) remuneraram seus servidores com até R\$5.000,00 (cinco mil reais), 16 (47,05%) com até R\$9.200,00 (nove mil e duzentos reais), e apenas um (2,95%) com salário acima de R\$10.000,00 (dez mil reais).

A remuneração em 33 municípios é inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais), sendo que apenas Palmas pratica um valor superior (na faixa de R\$23mil), o qual gerou uma elevação da média em R\$538,66.

Diante disso, nota-se que os terceirizados chegaram a receber, em média, até 2,88 vezes a mais que a média dos servidores municipais.

Ainda, notou-se que, com exceção de Palmas, a remuneração praticada pelos órgãos municipais se encontra abaixo do valor tabela pela OAB/TO, cujo valor mínimo para prefeituras era de R\$12.000,00 (doze mil reais), segundo a Resolução nº 04/2020 da Ordem.

A discrepância entre a remuneração dos servidores e dos terceirizados se torna ainda mais evidente quando se compara os valores praticados dentro do mesmo município, naquele que manteve tanto terceirizados como servidores públicos, o que é demonstrado no quadro abaixo, organizado segundo a ordem decrescente de percentual de diferença.

*Quadro 5 - Comparação entre as remunerações de terceirizados e salários dos servidores*

<b>Município</b>	<b>Terceirizados/mês (a)<sup>49</sup></b>	<b>Salário Servidor (b)</b>	<b>Diferença (%) (a-b)/b*100</b>
Campos Lindos	R\$ 16.250,00	R\$ 2.500,00	550,00
Barrolândia	R\$ 11.800,00	R\$ 2.200,00	436,36
Paraíso do Tocantins	R\$ 15.042,61	R\$ 3.176,32	373,59
Sandolândia	R\$ 13.291,67	R\$ 3.135,82	323,87
Miracema do Tocantins	R\$ 13.750,00	R\$ 3.500,00	292,86
Cristalândia	R\$ 11.000,00	R\$ 3.000,00	266,67
Maurilândia do Tocantins	R\$ 15.583,33	R\$ 4.765,02	227,04
Carrasco Bonito	R\$ 9.000,00	R\$ 3.000,00	200,00
Dueré	R\$ 10.583,33	R\$ 4.000,00	164,58
Presidente Kennedy	R\$ 5.097,22	R\$ 2.100,00	142,72

<sup>49</sup> Os valores médios dos seguintes municípios foram ajustados (montantes do Quadro 1 divididos pelo número de contratos firmados pelos órgãos do Poder Executivo): Paraíso do TO/3; Sandolândia/2; Dueré/2; Presidente Kennedy/3; Araguatins/2; Bandeirantes do Tocantins/2; Colinas do Tocantins/4; Cariri do Tocantins/3; Alvorada/2; Araguaçu/2; e Silvanópolis/2. A adoção dessa metodologia se deu em razão da comparação ser realizada com o salário unitário dos servidores municipais.

Município	Terceirizados/mês (a) <sup>49</sup>	Salário Servidor (b)	Diferença (%) (a-b)/b*100
Araguatins	R\$ 7.941,67	R\$ 3.375,00	135,31
Bandeirantes do Tocantins	R\$ 8.395,83	R\$ 3.920,00	114,18
Aguiarnópolis	R\$ 18.000,00	R\$ 9.200,00	95,65
Brejinho de Nazaré	R\$ 13.500,00	R\$ 7.000,00	92,86
Colinas do Tocantins	R\$ 7.325,00	R\$ 4.000,00	83,13
Cariri do Tocantins	R\$ 6.690,59	R\$ 4.000,00	67,26
Alvorada	R\$ 11.550,00	R\$ 7.000,00	65,00
Araguaçu	R\$ 12.354,17	R\$ 8.400,00	47,07
Piraquê	R\$ 10.000,00	R\$ 7.000,00	42,86
Silvanópolis	R\$ 9.941,67	R\$ 7.000,00	42,02

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência.

O quadro 5 demonstra que, em 2021, a diferença remuneratória entre os terceirizados e servidores municipais variou de 42,02% a 550%, o que indica que os terceirizados tiveram seus pagamentos supervalorizados, quando comparados com a remuneração dos servidores públicos.

Frisa-se que essa supervalorização remuneratória dos terceirizados decorreu da adoção da tabela de preços da OAB.

Em termos de economia, caso os órgãos vinculados ao Poder Executivo, relacionados no quadro 5, tivessem optado por manter apenas servidores públicos prestando os serviços jurídicos, considerando um quantitativo de servidores projetados com base no número de contratos firmados pelos órgãos do citado Poder, observou-se que todos teriam economizado nas execuções, conforme demonstra o quadro abaixo, organizado segundo a ordem decrescente de percentual de economia.

Quadro 6 - Economia projetada para os municípios terceirizantes

Município	Gasto Terc. Adv. (a)	Gasto Projetado (b)	Economia (c=a-b)	% (c/a*100)
Campos Lindos	R\$ 195.000,00	R\$ 39.833,33	R\$ 155.166,67	79,57%
Barrolândia	R\$ 141.600,00	R\$ 35.053,33	R\$ 106.546,67	75,24%
Paraíso do Tocantins	R\$ 541.534,00	R\$ 151.828,10	R\$ 389.705,90	71,96%
Sandolândia	R\$ 319.000,00	R\$ 99.928,13	R\$ 219.071,87	68,67%
Miracema do Tocantins	R\$ 173.000,00	R\$ 55.766,67	R\$ 117.233,33	67,76%
Cristalândia	R\$ 132.000,00	R\$ 47.800,00	R\$ 84.200,00	63,79%
Maurilândia do Tocantins	R\$ 187.000,00	R\$ 75.922,65	R\$ 111.077,35	59,40%
Carrasco Bonito	R\$ 108.000,00	R\$ 47.800,00	R\$ 60.200,00	55,74%
Dueré	R\$ 254.000,00	R\$ 127.466,67	R\$ 126.533,33	49,82%

Município	Gasto Terc. Adv. (a)	Gasto Projetado (b)	Economia (c=a-b)	% (c/a*100)
Presidente Kennedy	R\$ 183.500,00	R\$ 100.380,00	R\$ 83.120,00	45,30%
Araguatins	R\$ 190.600,00	R\$ 107.550,00	R\$ 83.050,00	43,57%
Bandeirantes do Tocantins	R\$ 201.500,00	R\$ 124.917,33	R\$ 76.582,67	38,01%
Aguiarnópolis	R\$ 216.000,00	R\$ 146.586,67	R\$ 69.413,33	32,14%
Brejinho de Nazaré	R\$ 162.000,00	R\$ 111.533,33	R\$ 50.466,67	31,15%
Colinas do Tocantins	R\$ 351.600,00	R\$ 254.933,33	R\$ 96.666,67	27,49%
Cariri do Tocantins	R\$ 240.861,33	R\$ 191.200,00	R\$ 49.661,33	20,62%
Alvorada	R\$ 277.200,00	R\$ 223.066,67	R\$ 54.133,33	19,53%
Araguaçu	R\$ 296.500,00	R\$ 267.680,00	R\$ 28.820,00	9,72%
Piraquê	R\$ 120.000,00	R\$ 111.533,33	R\$ 8.466,67	7,06%
Silvanópolis	R\$ 238.600,00	R\$ 223.066,67	R\$ 15.533,33	6,51%
<b>Total de economia projetada</b>			<b>R\$ 1.985.649,12</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência.

Da projeção, nota-se que os órgãos gerariam economia aos cofres municipais, caso não tivessem terceirizados, e mantido os serviços jurídicos a cargo dos servidores municipais, em percentuais variando de 6,51 a 45,30%, e uma economia total de R\$1.985.649,12 (um milhão e novecentos e oitenta e cinco mil e seiscentos e quarenta e nove reais e doze centavos), o equivalente a 7,48% do montante gasto em 2021 pelos órgãos integrantes dos Poderes Executivos.

Ressalta-se que a consideração apresentada seria perfeitamente possível, considerando, principalmente, que muitos terceirizados atuaram desempenhando atividades permanentes, rotineiras, típicas da Administração Pública, como a emissão de pareceres jurídicos em licitações.

A terceirização de serviços jurídicos pela Administração Pública não é vedada, pelo contrário, é admitida (pela legislação e pela jurisprudência) e, em alguns casos, necessária, dependendo da natureza do objeto demandado.

Frisa-se que o TCE/TO (TOCANTINS, 2017) possuía o entendimento de que a comprovação da inviabilidade da realização de concurso público para preenchimento do cargo de Procurador Municipal e em caráter temporário sustentaria a terceirização do serviço jurídico municipal.

Nesse sentido, o STJ (BRASIL, 2018) entendeu que a terceirização de serviços jurídicos realizada por uma empresa pública fora legal, pois a atividade demandada não era vinculada à área-fim.

Mesmo não sendo especificamente sobre a terceirização de serviços jurídicos, mas sim de maneira ampla, o STF (BRASIL, 2020), ao se manifestar sobre as ações diretas de inconstitucionalidade – ADIs<sup>50</sup> nº 5.685, 5.686, 5.687, 5.695 e 5.735, no voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, ao abordar o tema “compatibilidade entre terceirização e concurso público”, registrou que:

O concurso público é a única via de ingresso em cargo ou emprego público e qualquer forma de utilização, pela administração pública, do serviço temporário para burlar a regra constitucional do concurso público já encontra sanção em nosso ordenamento e na jurisprudência do STF.

Portanto, a contratação de empresa de serviço temporário para terceirizar o desempenho de determinadas atividades dentro da administração pública não implica em violação à regra do concurso público, uma vez que não permite a investidura em cargo ou emprego público, devendo a Administração observar todas as normas pertinentes a contratação de tais empresas.

O TCE/TO (TOCANTINS, 2020), por sua vez, recomenda a seus jurisdicionados que os “cargos que tratam de atividade de caráter permanente e de funções típicas da administração Pública”, a exemplo de assessoria jurídica, devem constar na Lei de Planos de Carreiras, Cargos e Salários do Município.

Entretanto, mesmo diante do entendimento do STF – que municípios não são obrigados constitucionalmente a criar procuradorias – não se pode conceber que a terceirização se dê de maneira irrestrita, para quaisquer serviços jurídicos (seja para a área-meio ou fim, seja de natureza transitória ou permanente) e de maneira perpétua.

Esclarece-se que, não obstante as considerações tecidas neste tópico, a pesquisa não teve como fim ser favorável ou contrária à terceirização de serviços jurídicos, mas tão somente apresentar a sistemática praticada pelos órgãos municipais ligados do Poder Executivo, resultados e alternativas ao poder público.

A pesquisa revelou que o valor estabelecido pela Ordem não é seguido pelos órgãos públicos quando da fixação da remuneração dos servidores públicos, sendo utilizada apenas na justificativa do preço nas terceirizações e que, sob a ótica do custo, a terceirização dos serviços jurídicos se revela mais onerosa para a Administração Pública, pois os valores praticados superaram as projeções dos salários que seriam pagos aos servidores, caso estes prestassem o serviço.

---

<sup>50</sup> As quais discutiam a inconstitucionalidade da Lei 13.429, de 31 de março de 2017, que altera dispositivos da Lei 6.019, de 3 de janeiro de 1974, sobre trabalho temporário em empresas urbanas e sobre relações de trabalho em empresas de prestação de serviço.

Alinhado ao objetivo definido na abertura deste tópico, na mesma esteira de Pacheco et al (2018) e Malta e Leão (2019), os resultados demonstram que as terceirizações de serviços jurídicos realizadas pelos órgãos integrantes dos Poderes Executivos, sob a ótica do Princípio da Economicidade, não foram econômicas, pois houve uma elevação dos custos, se comparado com as remunerações pagas aos servidores públicos, variando entre 6,51 a 79,57% nos municípios da amostra.

#### **4.5. Terceirizados contratados pelos municípios**

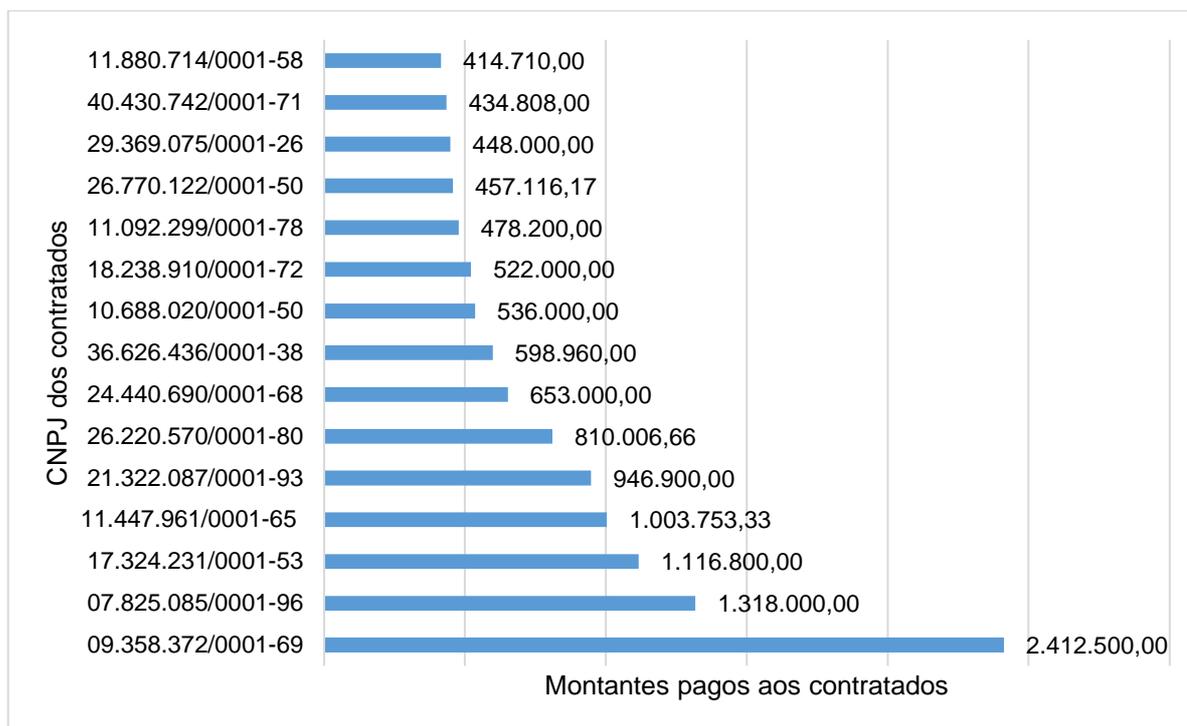
Com a finalidade de identificar as bancas advocatícias mais beneficiadas pelas terceirizações, apresenta-se nesta seção um perfil dos contratados.

A pesquisa identificou que os órgãos integrantes dos Poderes Executivos municipais tocantinenses executaram 220 contratos (*lato sensu*), distribuídos entre 124 prestadores de serviços jurídicos terceirizados, sendo 13 pessoas físicas e 111 pessoas jurídicas.

Em termos de honorários, os terceirizados receberam dos cofres públicos municipais, individualmente, montantes inseridos no intervalo de R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) a R\$ 2.508.500,00 (dois milhões e quinhentos e oito mil e quinhentos reais).

Observou-se que 15 escritórios de advocacia (12,10% dos prestadores) foram escolhidos (inexigibilidade) por 81 órgãos vinculados aos Poderes Executivos municipais, o equivalente a 36,82% do total de contratos executados. Juntos, esses escritórios receberam dos cofres públicos municipais (Poder Executivo) R\$12.150.754,16 (doze milhões e cento e cinquenta mil e setecentos e cinquenta e quatro reais e dezesseis centavos), o equivalente a 45,76% do total das despesas com terceirizações de serviços jurídicos executadas pelos órgãos vinculados aos Poderes Executivos municipais no ano de 2021 (Quadro 3), conforme apresentado no gráfico abaixo, organizado em ordem crescente de montantes pagos.

Gráfico 5 - Montantes pagos aos terceirizados por contratado (escritório), referente ao ano de 2021.



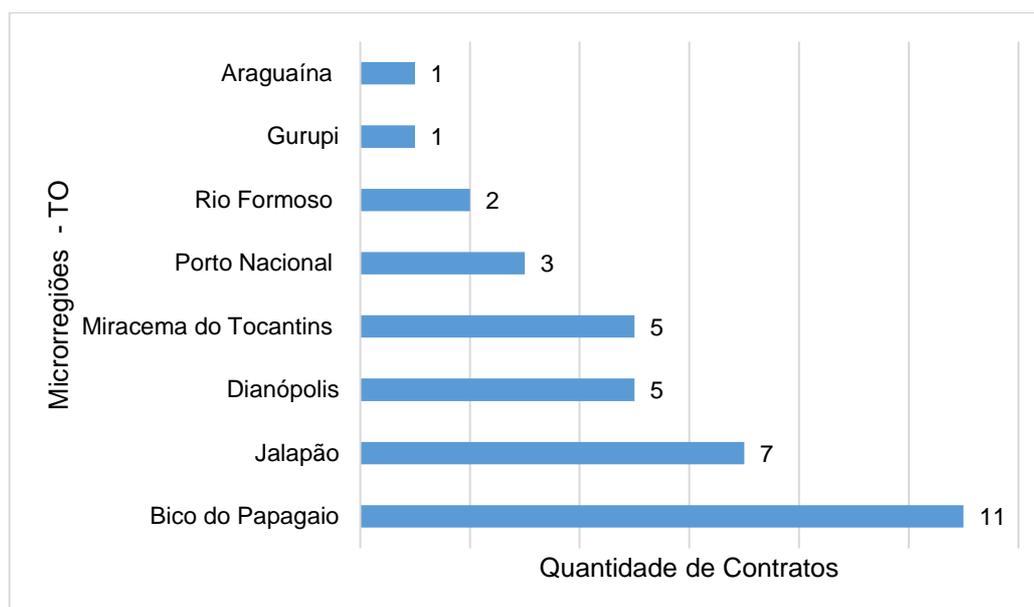
Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência.

Do cotejo entre os montantes pagos com o número de contratos firmados pelos órgãos municipais, notou-se que os três últimos escritórios (gráfico anterior), que juntos receberam R\$4.847.300,00 (quatro milhões e oitocentos e quarenta e sete mil e trezentos reais) – 18,25% do total das despesas executadas no ano de 2021 (Quadro 2) pelos órgãos vinculados aos Poderes Executivos municipais – foram responsáveis por 35 avenças, o equivalente a 15,91% do total de contratos executados, sendo o escritório registrado sob o CNPJ<sup>51</sup> 09.358.372/0001-69 o que mais possuía contratos, no total de 16 (7,72% das contratações do ano), que geraram honorários equivalentes a 9,1% do total pago ano de 2021 pelos órgãos municipais vinculados aos Poderes Executivos.

Verificou-se que os contratos firmados pelos três principais escritórios de advocacia foram distribuídos por oito Microrregiões do Estado, segundo a classificação do IBGE (2021), destacando-se a do Bico do Papagaio, com 11 contratos, a do Jalapão, com sete contratos e as de Dianópolis e Miracema do Tocantins, cada uma com cinco avenças, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

<sup>51</sup> Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ.

Gráfico 6 - Distribuição dos contratos das 3 maiores firmas por Microrregiões



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência e IBGE.

O gráfico acima ainda demonstra que a atuação dos três escritórios mais contratados pelos órgãos municipais tocantinsenses predomina em quatro Microrregiões, com 80% do total dos contratos firmados pelas bancas, sendo a do Bico do Papagaio a com maior número de contrato (31,43% do total).

Mesmo diante da pluralidade de escritório advocatícios contratados pelos órgãos vinculados ao Poder Executivo Municipal, a pesquisa revela que um restrito grupo de bancas concentram um elevado número de contratos.

#### 4.6. Terceirizações x cálculo da despesa total com pessoal

Os resultados e análises referentes ao objeto “identificar o reflexo fiscal das terceirizações no índice de despesa com pessoal dos Poderes Executivos terceirizastes” são apresentados neste tópico.

Conforme abordado no Capítulo 2, o TCE/TO firmou jurisprudência de que as despesas com terceirizações dos serviços advocatícios seriam incluídas no cálculo do limite da despesa total com pessoal (DTP), a partir do exercício de 2021.

Não obstante as orientações proferidas pela Corte de Contas Tocantinense e as disposições do MDF (BRASIL, 2020), nos registros divulgados nos Portais da Transparência, observou-se que os órgãos municipais que praticaram a terceirização

não registraram os gastos com serviços jurídicos no correspondente elemento de despesa (34) de “Outras Despesas com Pessoal”, conforme dispõe o §1º do art. 18 da LRF, e lançaram em elementos de despesas diversos (35 - Serviços de consultoria, 36 – Outros serviços de terceiros – pessoa física ou 39 – Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica).

No entanto, mesmo diante dos registros realizados pelos órgãos municipais, com uso de elementos de despesas diversos do indicado, para fins de cálculo da despesa total com pessoal, dos Poderes municipais, quando da geração dos relatórios a serem juntados nas prestações de contas (de Gestão ou Governo)<sup>52</sup>, em razão da sua jurisprudência, e sustentado na LRF, o TCE/TO incluiu as despesas com os serviços jurídicos terceirizados no computo do índice, devidamente registrado nos Relatórios de Gestão Fiscal gerados pelo sistema SICAP/Contábil.

Diante disso, os dados usados neste ponto, pela consistência, foram os constantes nos Relatórios de Gestão Fiscal<sup>53</sup> (RGF), Anexo do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, gerado pelo sistema do TCE/TO, do terceiro quadrimestre (ou segundo semestre<sup>54</sup>) de 2021, os quais foram elaborados em conformidade com a Resolução do TCE/TO nº 127/2018 – Pleno e LRF.

Os dados inseridos no RGF revelaram que 73 (setenta e três) Poderes Executivos municipais, em que se constatou a terceirização, ultrapassaram algum dos limites impostos pela LRF (máximo<sup>55</sup>, prudencial<sup>56</sup> e alerta<sup>57</sup>), sendo que 19% destes ultrapassaram o limite máximo da DTP, 45% o prudencial e 36% o limite de alerta, conforme demonstra o gráfico abaixo.

---

<sup>52</sup> Conforme disposição da Instrução Normativa nº 07/2013, o Relatório de Gestão Fiscal, assim, outros documentos juntados às contas, é gerado pelo SICAP, com base nos dados enviados ao longo do ano pelos órgãos públicos.

<sup>53</sup> Disponíveis no Portal do Cidadão (<https://portaldocidadao.tce.to.gov.br/>), mantido pelo TCE/TO.

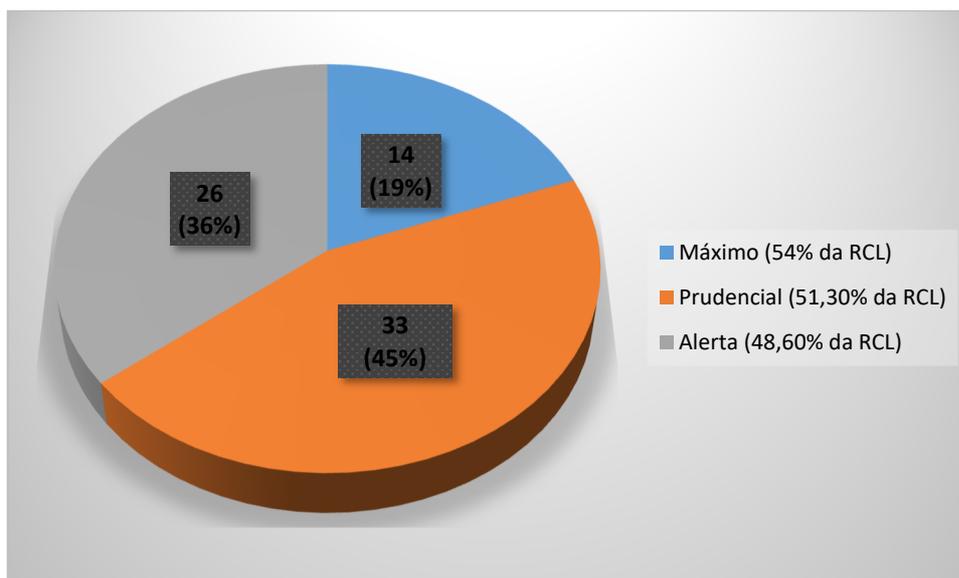
<sup>54</sup> Conforme previsão do art. 63, inciso II, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101/2000.

<sup>55</sup> Previsto nos incisos I, II e III, art. 20 da LRF, 54% da RCL.

<sup>56</sup> Previsto no parágrafo único do art. 22 da LRF, que equivale a 95% do limite máximo.

<sup>57</sup> Previsto no inciso II do §1º do art. 59 da LRF, que equivale a 90% do limite máximo.

Gráfico 7 - Número de Poderes Executivos municipais que ultrapassaram limites da DTP



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência e IBGE.

Esclarece-se que a extrapolação de algum dos limites da despesa com pessoal não é uma exclusividade dos municípios que realizaram a terceirização de serviços jurídicos, pois os dados coletados evidenciaram que municípios não terceirizantes também ultrapassaram os limites imposto pela LRF.

Ainda, que a extrapolação de algum dos limites não decorre unicamente da inserção da despesa com a terceirização dos serviços advocatícios no computo do índice, tendo em vista que o TCE/TO incluiu no cálculo também o valor decorrente da terceirização dos serviços contábeis, conforme determinação da Resolução do TCE/TO nº 127/2018 – Pleno.

Ao se expurgar os valores gastos com as terceirizações dos serviços jurídicos (Quadro 3)<sup>58</sup>, observou-se uma mudança no comportamento dos índices, sendo que: o número de Poderes Executivos municipais que ultrapassariam o limite máximo cairia para 11; o prudencial para 21; o de alerta para 28 e; 13 municípios não teriam descumprido nenhum dos limites.

Entretanto, essa análise só teria validade em um cenário em que o serviço jurídico terceirizado não fosse necessário, o que não era o caso dos entes municipais objetos da pesquisa, dadas as justificativas lançadas nos atos de inexigibilidade, de

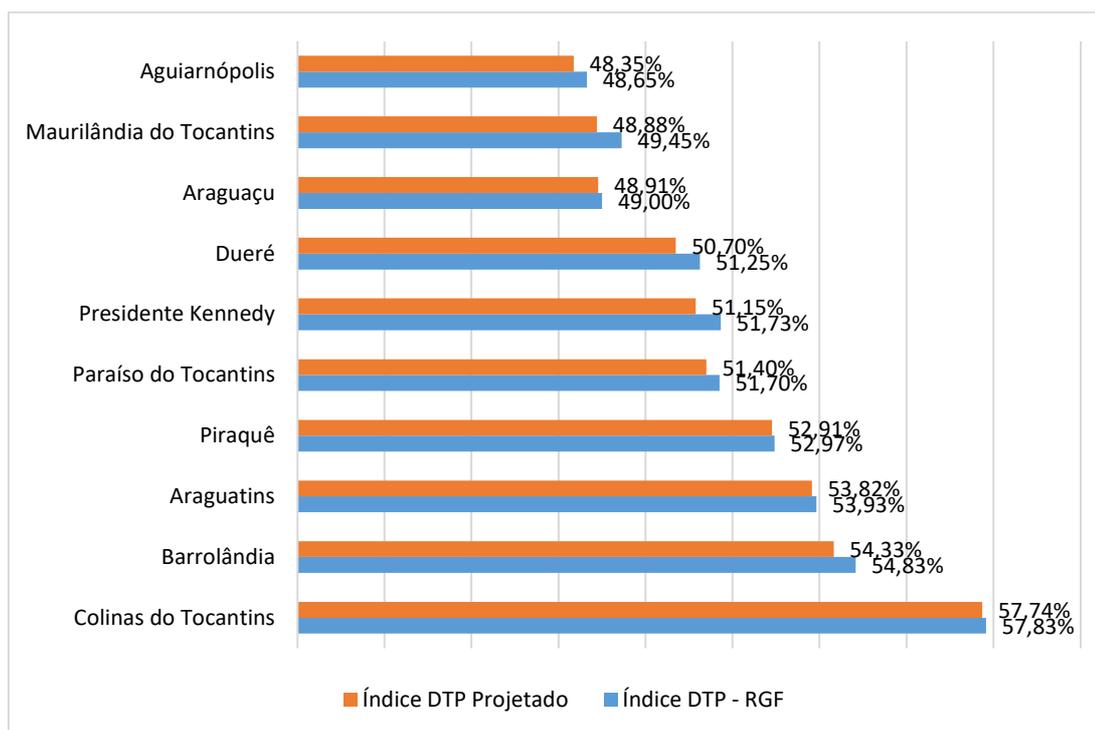
<sup>58</sup> Dedução dos valores pagos aos terceirizado, indicados no Quadro 1, da DTP apresentada no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, do respectivo RGF, com o posterior recálculo do índice da DTP deduzida, tendo como base a RCL registrada no RGF, disponibilizado pelo TCE/TO.

que os serviços se faziam necessários, diante das demandas existentes (p.e.: patrocínio ou defesa de causas judiciais, assessoramento jurídico e administrativo<sup>59</sup>) e da inexistência de servidores públicos.

Diante disso, para fins de comparação, entende-se que uma metodologia aceitável foi a projeção do índice da DTP com base nos salários dos servidores públicos praticados no mesmo Poder Executivo que também realizou a terceirização, apresentados no quadro 3, para aqueles que ultrapassaram algum dos limites<sup>60</sup>.

Feita a projeção<sup>61</sup>, tendo como base a remuneração anual que seria paga ao número de servidores que substituíssem os terceirizados, apresentada no gráfico abaixo, observou-se que a redução obtida no índice não é significativa, o que pode ser justificado pelo elevado montante das despesas com pessoal.

Gráfico 8 - Comparativo entre a DTP registrada nos RGF e a DTP projetada



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência e IBGE.

<sup>59</sup> Considerações inseridas no Decreto nº 004/2021, da Prefeitura Municipal de Santa Rosa do Tocantins. Disponível em: [https://app.tce.to.gov.br/lo\\_publico/busca/detalhes?id=540075](https://app.tce.to.gov.br/lo_publico/busca/detalhes?id=540075). Acesso em: 15 de nov. 2022.

<sup>60</sup> Os municípios do quadro 3, cujos índices de DTP não atingiram um dos limites, foram excluídos da projeção, dada a irrelevância para estes, diante da evidente redução do índice.

<sup>61</sup> Dedução dos valores pagos aos terceirizados, indicados no Quadro 1, da DTP apresentada no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, do respectivo RGF, com o posterior inclusão da despesa projetada para os salários dos servidores (hipotéticos) da DTP, seguido do recálculo do índice da DTP projetada, tendo como base a RCL registrada no RGF, disponibilizado pelo TCE/TO.

Destarte, segundo as metodologias de projeção adotadas, nota-se que a despesa com as terceirizações dos serviços jurídicos, mesmo impactando o índice de DTP, não haveria como ser simplesmente eliminadas do Poder Executivo, o que, caso acontecesse tenderia a reduzir o índice.

Mesmo no cenário projetado, no qual se substituiu os valores pagos aos terceirizados por salários de servidores, dentro do mesmo órgão, não se observou variações significativas.

Esclarece-se que um dos fatores que contribuiu para essas insignificâncias de variações percentuais foi o elevado montante das DTP autorizado e executado pelos entes subnacionais.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa, de natureza descritiva, com uma abordagem qualitativa e quantitativa, buscou elucidar se a terceirização dos serviços jurídicos pelos entes municipais tocantinenses, diante da sua baixa capacidade financeira e da desobrigação de criação de procuradorias, foi a solução mais econômica para os Poderes Executivos municipais do que a execução por servidores públicos.

Para tanto, estabeleceu-se como objetivo macro analisar e sistematizar as despesas com as terceirizações dos serviços advocatícios executadas pelos órgãos integrantes dos Poderes Executivos dos municípios tocantinenses, sob a ótica da economicidade, referente ao exercício financeiro de 2021, realizando um comparativo entre o custo das terceirizações e os salários dos servidores públicos.

Nesse contexto, seguindo os objetivos traçados, a pesquisa revelou que:

- a) a terceirização da atividade jurídica foi a regra nos órgãos integrantes dos Poderes Executivos tocantinenses, sendo adotada por 132 (cento e trinta e dois) municípios;
- b) as terceirizações dos serviços jurídicos foram concretizadas por meio da contratação direta, especificamente por inexigibilidade, sem a demonstração da singularidade do objeto e inviabilidade de concurso público, sendo adotado ao longo dos anos pelos órgãos público, não tendo um caráter temporário;
- c) no exercício de 2021, os órgãos integrantes dos Poderes Executivos municipais tocantinenses gastaram juntos R\$ 26.552.083,59 (vinte e seis milhões e quinhentos e cinquenta e dois mil e oitenta e três reais e cinquenta e nove centavos) com terceirização de serviços jurídicos;
- d) a metodologia usada na definição do custo/preço de mercado nas contratações dos serviços advocatícios realizadas pelos órgãos municipais se sustentou nos valores fixados unilateralmente pela OAB/TO, sem qualquer consideração sobre os serviços efetivamente demandados. Ainda, que os valores fixados na tabela de honorários da OAB/TO são definidos seguindo o índice do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e não os serviços;
- e) considerando a predominância do coeficiente do FPM de 0,6 e da população inferior a 10 mil habitantes, a média de gastos por habitantes nos municípios

com essas características ficou entre o intervalo de R\$10,37 (dez reais e trinta e sete centavos) a R\$209,19 (duzentos e nove reais e dezenove centavos), sendo as maiores médias registradas em cidades com população inferior a 3.400 habitantes, dentre os quais constam os cinco menores municípios do Estado que apresentaram o maior gasto médio por habitante;

- f) as terceirizações de serviços jurídicos realizadas pelos órgãos integrantes dos Poderes Executivos, sob a ótica do Princípio da Economicidade, não foram econômicas, pois houve uma elevação dos custos, se comparado com as remunerações pagas aos servidores públicos, variando entre 6,51 a 79,57% nos municípios da amostra;
- g) a diferença remuneratória entre os terceirizados e servidores municipais variou de 42,02% a 550%, o que indica que os terceirizados têm seus pagamentos supervalorizados, quando comparados com a remuneração aos servidores públicos;
- h) os escritórios de advocacia terceirizados receberam dos cofres públicos municipais, individualmente, montantes inseridos no intervalo de R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) a R\$ 2.508.500,00 (dois milhões e quinhentos e oito mil e quinhentos reais), no ano de 2021, sendo que, do total de bancas contratadas pelos órgãos públicos, 12,10% deles (15 empresas) receberam dos cofres públicos municipais R\$12.150.754,16 (doze milhões e cento e cinquenta mil e setecentos e cinquenta e quatro reais e dezesseis centavos), o equivalente a 45,76% do total das despesas com terceirizações de serviços jurídicos executadas pelos órgãos vinculados aos Poderes Executivos municipais, no ano de 2021, sendo que apenas três empresas receberam juntas R\$4.847.300,00 (quatro milhões e oitocentos e quarenta e sete mil e trezentos reais) – 18,25% do total das despesas executadas no ano;
- i) mesmo sendo identificado que 73 (setenta e três) Poderes Executivos municipais, em que se constatou a terceirização, ultrapassaram algum dos limites impostos pela LRF (máximo, prudencial e alerta), segundo as metodologias de projeções adotadas, as despesas com as terceirizações dos serviços jurídicos, mesmo afetando o índice do Poder Executivo, só teria um reflexo significativo e positivo em um cenário de exclusão dos gastos, ou seja, caso não fossem executadas pelos órgãos municipais.

Do exposto acima, nota-se que a indagação norteadora da pesquisa foi respondida, assim como os objetivos estabelecidos.

Diante dos resultados, como forma de contribuir com a melhoria dos gastos públicos, com a utilização racional dos escassos recursos públicos e mitigação dos riscos de terceirizações antieconômicas, atendendo aos princípios constitucionais e basilares da Administração Pública, os resultados permitiram tecer as seguintes sugestões que possibilitem melhoria ao tema pesquisado:

- a) que os órgãos públicos municipais, em razão da autonomia administrativa, realizem um estudo sobre a possibilidade de criação de cargos públicos nas estruturas administrativas para a prestação de serviços jurídicos típicos, permanentes da atividade estatal, com salários condizentes com as atribuições das atividades, conforme orientou o TCE/TO, considerando ter sido mais econômica que as terceirizações, conforme a pesquisa;
- b) que os órgãos optantes pela terceirização instrua seus processos com um estudo baseado na avaliação do custo que demonstre que as contratações possam, em tese, ser mais econômicas que a manutenção de servidores;
- c) em caso da necessidade de definição de honorários de referência para as contratações públicas, que a eventual tabela seja produzida em conjunto pelos órgãos de controle (Tribunais de Contas e Ministério Público), OAB e o Poder contratante tendo como base os serviços a serem prestados, e não o índice do FPM;
- d) que a Corte de Contas Tocantinense, no exercício do controle externo, com fito de orientar e contribuir com a utilização racional dos recursos públicos pelos entes municipais, promova estudos no sentido de alterar o entendimento jurisprudencial cujos contornos se encontram na Resolução nº 559/2017 – Pleno, no que concerne a adoção da tabela de honorários da OAB/TO.

Por fim, com o fito que enriquecer o debate e contribuir com as publicações existentes, para futuras pesquisas relacionadas ao tema, sugere-se estudos sobre a terceirização dos serviços jurídicos tendo como base a Teoria do Custo de Transação, a qual não foi objeto da presente, considerando o escopo delineado para o trabalho. Ainda, sugere-se pesquisas sobre o custo das terceirizações de outros serviços que envolvam atividades permanentes e típicas da atividade estatal, a exemplo dos serviços contábeis realizados pelos órgãos municipais tocantinenses, na mesma

esteira que a pesquisa apresenta e sobre a viabilidade de adoção do instituto do consórcio público entre os entes municipais para a prestação dos serviços jurídicos, em alternativa à terceirização.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE FILHO, Alexandre Rodrigues de. A "privatização" da Advocacia Pública: uma análise acerca da (im)possibilidade de contratação de advogados particulares pelos entes públicos – 2021.. Disponível em: [http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59047/1/2021\\_tcc\\_aralbuquerquefilho.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59047/1/2021_tcc_aralbuquerquefilho.pdf).

Acesso em: 15 nov. 2022.

ALONSO, José M.; CLIFTON, JJudith; DÍAS-FUENTES, Daniel. The impact of government outsourcing on public spending: evidence from European Union countries. *Journal of Policy Modeling*. Volume 39, Issue 2, March–April 2017, Pages 333-348.

Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0161893817300091>. Acesso

em: 10 jan. 2023.

ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Ano 35 . Número 102 . Outubro/Dezembro. 2004. 60- 69.

Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/31>. Acesso

em: 10 jan. 2023.

ANDRADE, Mário Cesar da Silva. Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica. *Revista Espaço Acadêmico* – n. 185 – outubro/2016 – mensal. Disponível em:

<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/31073/17600>.

Acesso em: 15 dez. 2022.

AVELINO, Vanessa dos Santos; MACHADO, Marcus Vinícius Veras;

ARAÚJO, Letícia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. *Revista do Serviço Público Brasília* 63 (1): 43-62 jan/mar 2012. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/87>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BACCO, Sidney Di. Terceirização de serviços jurídicos. Artigo. 2021. Disponível em:

<https://tdbvia.com.br/arquivos/web/terceirizacao%20de%20servicos%20juridicos.pdf>.

Acesso em: 02 nov. 2022.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Instrução nº 02/2018. Orienta os gestores municipais quanto à terceirização de mão de obra para efeito do cálculo das despesas com pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Disponível em:

<https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/instrucao-no-02-2018-terceirizacao-desp-com-pessoal-republicada-31-07-2018.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

BARBOSA, R. V. N. O comportamento dos gastos com pessoal entre os anos 2001 a 2005 nas capitais brasileiras. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. Anais [...]. Salvador: Fiesta Bahia Hotel, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 7a ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Iuris (2001).

BARRETA, Márcia Maria; SEMER, Fernandes. Advocacia Pública. SP. Estúdio Editores, 2014.

BARROS, Fernando Santos; MEDEIROS, Ana Lúcia de ; ANDRE, Claudomiro Moura Gomes; BARROS, Fabiane Santos; VIEIRA, Marli Terezinha. Cartografia das receitas públicas dos municípios do Tocantins no período de 2007/2016. HUMANIDADES & INOVAÇÃO, v. 7, p. 102-120, 2020. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/3488>. Acesso em: 02 jul. 2022.

BELMONTE, Alexandre Agra. Aspectos jurídicos atuais da terceirização trabalhista. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Porto Alegre, v. 74, n. 4, p. 26-52, out./dez. 2008. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/5385/002\\_belmonte.pdf?sequence=5](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/5385/002_belmonte.pdf?sequence=5). Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. DECRETO N° 966-A, DE 7 DE NOVEMBRO DE 1890. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html). Acesso em: 02 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666/93. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 20 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.906 de 04 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm). Acesso em: 02 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 02 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5645.htm). Acesso em: 27 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: [DECRETO N° 9.507, DE 21 DE SETEMBRO DE 2018 - Imprensa Nacional \(in.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2018/09/009507.htm). Acesso em: 20 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Conhecendo o Tribunal / Tribunal de Contas da União. – 7. ed. -- Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/conhecendo-o-tcu-7-edicao.htm>. Acesso em: 02 ou. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 02 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1520/2006-Plenário. 2006. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 30 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. TC-020.784/2005-7. 2005. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 02 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão Plenário nº 2444/2016. Processo: 023.410/2016-7. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2444%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2444%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 02 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1187/2019-Plenário. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/remuneracao-de-atividade-fim-em-organizacao-social-deve-ser-incluida-no-limite-de-gastos-com-pessoal-da-lrf.htm>. Acesso em: 02 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Decisão TCDF n.º 2.753/2015 – Plenário. Processo n.º 21.386/2013. Relator: Conselheiro Manoel Paulo de Andrade Neto. Brasília, 07 de julho de 2015. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=6C68DB41>. Acesso em: 06 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta De Inconstitucionalidade 6.569. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6012103>. Acesso em: 02 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 1.311.066/SP. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/procuradores-municipais-avaliados.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Reclamação nº 38.656, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 17.08.2021. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1106634534/inteiro-teor-1106634571>. Acesso em: 10 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Voto das ADIs 5.685, 5.686, 5.687, 5.695 e 5.735. 2020. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/6/1BC74A9A7AA424\\_gilmarlei.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/6/1BC74A9A7AA424_gilmarlei.pdf). Acesso em: 15 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1573584688724&disposition=inline>. Acesso em: 05 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 17 de 2012. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105021>. Acesso em: 20 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Termo: Princípio da Economicidade. Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/principio\\_da\\_economicidade](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/principio_da_economicidade). Acesso em: 15 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional. 4.ed. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual\\_auditoria\\_operacional\\_4\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf). Acesso em: 04 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Coordenação-Geral de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação (CGMA). Perfil Territorial. 2015. Disponível: [http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno\\_territorial\\_022\\_Bico%20Do%20Papagaio%20-%20TO.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_022_Bico%20Do%20Papagaio%20-%20TO.pdf). Acesso em: 05 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Sistema de Informações Territoriais. Caderno\_territorial\_022\_Bico Do Papagaio – TO. Disponível em: [http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno\\_territorial\\_022\\_Bico%20Do%20Papagaio%20-%20TO.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_022_Bico%20Do%20Papagaio%20-%20TO.pdf). Acesso em: 05 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf. Caderno de caracterização: estado do Tocantins / organizadores, Renan Loureiro Xavier Nascimento, Camilo Cavalcante de Souza, Marcos Antonio das Neves de Oliveira – Brasília, DF: Codevasf, 2021. Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/biblioteca-geral-do-rocha/publicacoes/outras-publicacoes/caderno-de-caracterizacao-estado-do-tocantins.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. 2020. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>. Acesso em: 03 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Balanço do Setor Público Nacional 2021 – Ano base 2020. Disponível: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:13570](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:13570). Acesso em: 01 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2021. Disponível: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41464](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41464). Acesso em: 01 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. – 12ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2021. p. 675. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:40050](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:40050). Acesso em: 15 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa nº 190, de 25 de novembro de 2020. Aprova, para o exercício de 2021, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para a distribuição dos recursos previstos no art. 159, inciso I, alíneas “b”, “d” e “e”, da Constituição Federal, e da Reserva instituída pelo Decreto-Lei 1.881, de 27 de agosto de 1981. Disponível em: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/BTCU\\_33\\_de\\_27\\_11\\_2020\\_Especial%20-%20FPM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/BTCU_33_de_27_11_2020_Especial%20-%20FPM%20(1).pdf). Acesso em: 20 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Glossário de Termos Orçamentários. Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-orcamentario/termo/fundo\\_de\\_participacao\\_dos\\_municipios\\_fpm](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-orcamentario/termo/fundo_de_participacao_dos_municipios_fpm). Acesso em: 21 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Processo Administrativo nº 08012.006641/2005-63. NOTA TÉCNICA Nº 102/2022/CGAA6/SGA2/SG/CADE. Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?HJ7F4wnIPj2Y8B7Bj80h1lskjh7ohC8yMfhLoDBLddZWuFWc-wAvQpX9uXi3Ouuq2tKI6rtmJCEZ9AYNvBN9xVygHJHZttVWs-QMGBBWo1WTROb9gcFi-HbryBw9HTgo6](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnIPj2Y8B7Bj80h1lskjh7ohC8yMfhLoDBLddZWuFWc-wAvQpX9uXi3Ouuq2tKI6rtmJCEZ9AYNvBN9xVygHJHZttVWs-QMGBBWo1WTROb9gcFi-HbryBw9HTgo6). Acesso em: 21 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 59. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBB3886816C8F&inline=1>. Acesso em: 05 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Tema 984. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Terceira-Secao-decide-que-tabela-da-OAB-nao-e-obrigatoria-para-advogado-dativo-em-processo-penal.aspx#:~:text=%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8BSob%20o,devidos%20ao%20defensor%20dativo%20nomeado>. Acesso em: 21 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Nº 1.318.740 - PR (2012/0073847-0). 2018. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaediocao&livre=0659.cod>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CALDEIRA, Luiza Barbosa; CALDEIRA, Pedro Zany. Comparação de custos com motoristas em universidade federal: servidores públicos vs terceirizados. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Rio de Janeiro 53(4):780-790, jul. - ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180343>. Acesso em 20 jan. 2023. CASTRO, Aldemario Araujo A Advocacia Pública como instrumento do Estado Brasileiro no Controle da Juridicidade dos Atos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.aldemario.adv.br/observa/controle.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2022.

CAVALCANTE FILHO, J. T. Terceirização na Administração Pública e Princípio Constitucional do Concurso Público: considerações sobre o PL nº 4.330, de 2004. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2015 (Texto para Discussão nº 173). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 05 fev. 2022.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Comentários à Lei 14.039/2020, que dispõe sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade. 2020. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2020/08/comentarios-lei-140392020-que-dispoe.html>. Acesso em: 20 dez. 2022.

COLMEIA DO TOCANTINS. Prefeitura Municipal. Decisão juntada ao processo nº 397/2021, de origem da Prefeitura der Colmeia do Tocantins. Disponível em: [https://app.tce.to.gov.br/lo\\_publico/busca/detalhes?id=611343](https://app.tce.to.gov.br/lo_publico/busca/detalhes?id=611343). Acesso em: 20 jan. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Análise das Receitas Municipais até 10/2020. Fevereiro/2021. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Analise-das-Receitas-Municipais-ate-10.2020\\_21.01.21.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Analise-das-Receitas-Municipais-ate-10.2020_21.01.21.pdf). Acesso em: 20 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Nota técnica. Disponível em: [http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca\\_antiga/NT\\_12\\_2014\\_Fundo%20de%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20M%C3%BAnic%C3%ADpios%20-%20FPM.pdf](http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/NT_12_2014_Fundo%20de%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20M%C3%BAnic%C3%ADpios%20-%20FPM.pdf). Acesso em: 21 de nov. 2022.

CORRÊA, Denise Maria Moreira Chagas. Responsabilidade fiscal: análise dos gastos com pessoal do Poder Executivo nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Rev. Controle, Fortaleza, v. 19, n.1, p. 125-159, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/630/504+&cd=17&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br/>. Acesso em: 02 fev. 2023.

CORREIA DIAS, Fernando Álvares. O controle institucional das despesas com pessoal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos->

legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal. Acesso em: 05 fev. 2022.

COSTA, Márcia da Silva. Terceirização no Brasil: velhos dilemas e a necessidade de uma ordem mais includente. Artigos. Cad. EBAPE.BR 15 (1). Mar 2017. 115-131. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395137235>. Acesso em: 20 dez. 2022.

DALBEM, Roberto Fonseca. As práticas administrativas com relação ao direito à nomeação em concurso público. Artigo. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25455/as-praticas-administrativas-com-relacao-ao-direito-a-nomeacao-em-concurso-publico>. Acesso em: 05 fev. 2022.

DIAS, Geisy Merenly Maciente. Princípios constitucionais aplicáveis aos concursos públicos. Disponível em: <http://www.informef.com.br/paginas/mef34109.htm>. Acesso em: 05 fev. 2022.

DI PIETRO, aria Sylvia Zanella. A Advocacia Pública como função essencial à Justiça. 2018. Disponível em: <https://anafenacional.org.br/wp-content/uploads/2018/03/ConJur-A-Advocacia-P%C3%BAblica-como-fun%C3%A7%C3%A3o-essencial-%C3%A0-Justi%C3%A7a.pdf> . Acesso em: 05 fev. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios Jurisprudência x Precedente. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/jurisprudencia-x-precedente#:~:text=Jurisprud%C3%Aancia%20%C3%A9%20um%20termo%20jur%C3%ADdico,ou%20as%20s%C3%BAmulas%20de%20jurisprud%C3%Aancia%2C>. Acesso em: 05 fev. 2022.

DRUCK, Graça. A terceirização no serviço público brasileiro: instrumento de privatização do Estado. Cadernos da Reforma Administrativa. Caderno 17. 2021. Disponível em: [https://www.sinait.org.br/doc\\_reforma/caderno17.pdf](https://www.sinait.org.br/doc_reforma/caderno17.pdf). Acesso em: 28 abr. 2022.

DRUCK, Graça; SENA, Jeovana; PINTO, Marina Morena; ARAÚJO, Sâmia. A Terceirização no serviço público: particularidades e implicações. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8709>. Acesso em: 28 abr. 2022.

DRUCK, Graça. A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização do trabalho. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 15-43, nov. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/ZzrBrfcK75czCSqYzjhhRgk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 abr. 2022.

EXAME. Brasil é um dos países que mais gastam com servidores públicos. Disponível em: <https://exame.com/economia/brasil-e-um-dos-paises-que-mais-gastam-com-servidores-publicos/>. Acesso em: 05 fev. 2022.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (Firjan). Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF 2021. Rio de Janeiro: Firjan, 2021. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

FURTADO, J.R. Caldas. Direito financeiro. 5.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 687.

GHIGNONE, Luciano Taques; TOURINHO, Rita. Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 83, jan./mar. 2022 – p. 87 a 105. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Luciano%20Taques%20Ghignone\\_Rita%20Tourinho.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Luciano%20Taques%20Ghignone_Rita%20Tourinho.pdf). Acesso em: 02 jan. 2022.

HANSEN, D. R.; MOWEN, M.M. Gestão de Custos: contabilidade e controle. Tradução de Robert Brian Taylor. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Síntese de indicadores sociais, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Censo Populacional, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2022.

JORNAL O GLOBO. Estudo revela que apenas um terço dos municípios do país possuem procuradores concursados. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/estudo-revela-que-apenas-um-terco-dos-municipios-do-pais-possuem-procuradores-concursados-22462190>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2744, 5 jan. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18128>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MALTA, Luciano Santos; LEÃO, Flavia Pereira. Análise do impacto da terceirização na estrutura de custos de uma empresa pública. Gestão Contemporânea: Revista de Negócios do Cesuca - v. 3, n.4, p. 16-39, Dezembro/2019. Cachoeirinha/RS - ISSN 2446-5771- Disponível em: <http://ojs.cesuca.edu.br/index.php/revistaadministracao>. Acesso em: 15 jan. 2023.

MARANHÃO, Jarbas. Origem dos Tribunais de Contas. Evolução do Tribunal de Contas no Brasil. R. Inf. Legisl. Brasília a. 29, n. 113, jan/mar. 1992. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175976/000464801.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MARTINS, Eliseu. Contabilidade de Custos, 11ª edição, Atlas. 2018.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. 25ª edição. São Paulo: Atlas S.A, 2009.

MEDEIROS, Lucia; SANTOS, Luana Borges dos; ANDRE, Claudomiro Moura Gomes. Desenvolvimento Municipal das Microrregiões do Estado do Tocantins: uma análise a partir do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Revista Desenvolvimento em

Questão. Editora Unijuí. ISSN 2237-6453. Ano 16, n. 45, out./dez. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6542>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de; PORTO, Nathália França Figueiredo; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim. 1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum; Herkenhoff & Prates, 2017.

MORAES, Germana Oliveira. Controle jurisdicional da administração pública. São Paulo: Dialética, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas mutações juspolíticas: em memória de Eduardo García de Enterría, jurista de dois mundos. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 388-389.

MOURA FILHO, Evandro Antonio Vieira de; NETO, José André Nunes. Terceirização da atividade-fim da administração pública e o princípio constitucional do concurso público: considerações acerca do PL Nº 4330/2004. 2016. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/terceirizacao-da-atividade-fim-da-administracao-publica/143748/>. Acesso em: 20 abr. 2022.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. A proposta de uniformização nacional de entendimentos pelo TCU. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-29/odilon-cavallari-proposta-uniformizacao-entendimentos-tcu>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – OAB. Súmulas da OAB dispensam licitação para serviço advocatício. Disponível em: <https://oabdf.org.br/noticias/sumulas-da-oab-dispensam-licitacao-para-servico-advocaticio-3/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Petição inicial da ADC 45. Disponível em: <http://s.oab.org.br/arquivos/2018/04/adc-45.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal traça diretriz em defesa da advocacia pública. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/24762/conselho-federal-traca-diretriz-em-defesa-da-advocacia-publica>. Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Seção da Paraíba. OAB-PB solicita à Prefeitura de Coremas ajuste em edital de concurso com baixo salário para advogado. Disponível em: <https://www.oabpb.org.br/post/oab-pb-solicita-%C3%A0-prefeitura-de-coremas-ajuste-em-edital-de-concurso-com-baixo-sal%C3%A1rio-para-advogado>. Acesso em: 10 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Seção de São Paulo. Ementas aprovadas pela Primeira Turma de Ética Profissional do Tribunal de Ética e disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo 609ª sessão de 23 de novembro de 2017. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/dl/advogado-cobrar-tabela-regiao-atua1.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Seção do Maranhão. OAB Maranhão move ação civil pública contra o município de Presidente Dutra pedindo cancelamento de concurso que afronta o piso salarial ético da advocacia. 2018. Disponível em: <https://www.oabma.org.br/agora/noticia/oab-maranhao-move-acao-civil-publica-contra-o-municipio-de-presidente-dutra-pedindo-cancelamento-de-concurso-que-afronta-o-piso-salarial-etico-da-advocacia-3633>. Acesso em: 10 jan. 2023

\_\_\_\_\_. Seção do Tocantins. RESOLUÇÃO Nº 001 DE 14 DE MAIO DE 2010. Dispõe sobre o Novo Regimento Interno da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Tocantins. Disponível em: [https://oabto.org.br/images/regimento\\_interno.pdf](https://oabto.org.br/images/regimento_interno.pdf). Acesso em: 10 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Seção do Tocantins. Resolução n.º 04/2020. Dispõe sobre remuneração dos serviços advocatícios e aprova a tabela de honorários da Advocacia Municipalista. Disponível em: [https://app.tce.to.gov.br/lo\\_publico/castor/arquivo?t=c0297c78cda1434c245f3b37e6347fbf&h=20f677f26309bf4c3c8aab6fcde32266](https://app.tce.to.gov.br/lo_publico/castor/arquivo?t=c0297c78cda1434c245f3b37e6347fbf&h=20f677f26309bf4c3c8aab6fcde32266). Acesso em: 10 dez. 2022.

PACHECO, Ezequiel Nunes; KRONBAUER, Clóvis Antônio; LEITE, Edileia Gonçalves; DANTAS, Vilmar Secundina. Terceirização de Serviços no Setor Público: uma análise sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação. XXV Congresso Brasileiro de Custos – Vitória, ES, Brasil, 12 a 14 de novembro de 2018. Disponível: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4507/4508>. Acesso em 20 jan. 2023.

RAMIRO, Caio Henrique Lopes; HERRERA, Luiz Henrique Martim. Hans Kelsen Filosofia: jurídica e democracia. Revista de Informação Legislativa. Ano 52 Número 205 jan./mar. 2015. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril\\_v52\\_n205\\_p235.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p235.pdf). Acesso em: 10 fev. 2022.

RODRIGUES, Waldecy. Avaliação da efetividade dos pequenos projetos agroindustriais no território do Bico do Papagaio – TO. Revista de Extensão e estudos Rurais | REVER, Viçosa, v.5,n.1, p.9-20 jan./jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/rever/article/view/3322>. Acesso em: 10 fev. 2022.

TEIXEIRA, Marcelo de Sousa. Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | Rio de Janeiro 54(6):1747-1759, nov. - dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/xswRJSNDNB9Qcf3M6tcWjsw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2022.

TOCANTINS. Constituição do Estado do Tocantins. 1989. Disponível em: [https://www.al.to.leg.br/arquivos/documento\\_56324.PDF#dados](https://www.al.to.leg.br/arquivos/documento_56324.PDF#dados). Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Palmas, 2001. Disponível em: [https://www.tce.to.gov.br/sitetce/images/stories/pdf/Lei\\_Organica\\_TCE.pdf](https://www.tce.to.gov.br/sitetce/images/stories/pdf/Lei_Organica_TCE.pdf) . Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Resolução Plenária nº 127/2018. Consulta. Processo nº: 812/2018. Disponível em: <https://www.tceto.tc.br/e-contas/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Resolução Plenária nº 1056/2021. Consulta. Processo nº 2056/2021. Disponível em: [https://www.tceto.tc.br/wp-content/uploads/2021/12/RESOLUCAO\\_N\\_1056-2021\\_de\\_08-12-2021.pdf](https://www.tceto.tc.br/wp-content/uploads/2021/12/RESOLUCAO_N_1056-2021_de_08-12-2021.pdf). Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Resolução Normativa nº 02/2002. Dispõe do Regimento Interno. Disponível em: <https://www.tce.to.gov.br/sitetce/component/phocadownload/category/95-regimento-interno>. Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Resolução Pleno nº 599/2017. Consulta. Processo nº: 7601/2017. Disponível em: [https://www.tceto.tc.br/e-contas/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=180](https://www.tceto.tc.br/e-contas/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=180). Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Parecer Prévio nº 13/2020. Processo nº 11261/2017. Disponível em: <https://app.tce.to.gov.br/boletim/publico/app/index.php#header>. Acesso em: 30 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa. Turismo Tocantins. Disponível em: <https://turismo.to.gov.br/regioes-turisticas/bico-do-papagaio/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Comunicação. Governo do Tocantins destaca crescimento de 2,1% do PIB do Estado. 2020. Disponível em: <https://www.to.gov.br/secom/noticias/governo-do-tocantins-destaca-crescimento-de-21-do-pib-do-estado/3qonigcx584z>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Ano I - Número I - Julho de 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022.

SANTOS, Márcia de Barros Lima. “Uma outra porta”: a contribuição da advocacia pública municipal na implantação e implementação de políticas públicas. 2021. 358 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/23656>. Acesso em: 10 fev. 2022.

SILVA, Anderson Santos da. O Conteúdo Constitucional do Princípio Federativo. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 15, n. 106, p. 447-466, 2013. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/89>. Acesso em: 10 fev. 2022.

SILVA, José Afonso da. A Advocacia Pública e Estado Democrático de Direito. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 230, p. 281-289, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v230.2002.46346>. Acesso em: 31 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Curso de direito constitucional positivo. 28. ed. São Paulo: Malheiros. 2007.

SILVA, Patrícia Pinheiro. Terceirização nos serviços públicos. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 77, n. 1 p. 95-130, jan./mar. 2011. Disponível em: <http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/handle/1939/22336>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SILVA, Valdete Lourenço. Principais Vantagens e Desvantagens da Terceirização dos Serviços na Saúde Pública Brasileira. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 04, Ed. 10, Vol. 04, pp. 170-187. Outubro de 2019. ISSN: 2448-0959, Disponível em: [https://www.nucleodoconhecimento.com.br/saude/terceirizacao-dos-servicos#\\_ftn1](https://www.nucleodoconhecimento.com.br/saude/terceirizacao-dos-servicos#_ftn1). Acesso em: 30 abr. 2022.

SILVEIRA, José Júnior Alves da. A nova administração pública e o papel da advocacia pública. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro -PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 3 n. 1, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/217/169>. Acesso em: 10 mai. 2022.

SOUZA, Ricardo de; SANDER, Andrea. TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: vantagens e desvantagens da contratação de serviços terceirizados, em uma empresa pública, nas funções administrativas, na percepção de seus gestores. REMAS – Revista Metodista de Administração do Sul, v. 4, n. 5, 2019. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ipa/index.php/administracao/article/view/719/669>. Acesso em: 10 jan. 2023.

STEIN, Guilherme; ZYLBERSTAJN, Eduardo; ZYLBERSTAJN, Hélio. Diferencial de salários de mão de obra terceirizada no Brasil. Estudos Econômicos, 47(3). Jul-Set 2017. 587-612. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-41614736heg>. Acesso em: 20 dez. 2022.

THOMAS, Eduardo Leonardo. Violação da lei de responsabilidade fiscal: terceirização da gestão da saúde. 2019. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019\\_05\\_0447\\_0461.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_0447_0461.pdf). Acesso em: 15 abr. 2022.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Constitucional. Procurador municipal. funções essenciais à Justiça. teto de remuneração dos procuradores municipais: art. 37, inciso XI, da constituição: exegese. RDA– Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 255, p. 245-272, set./dez. 2010. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/8438/7186/18285+&cd=6&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 ago. 2022.

VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim. O exercício das funções da Advocacia Pública como atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos: uma releitura da Proposta de Súmula Vinculante nº 18 do STF à luz dos dados publicados no 1º Diagnóstico de Advocacia Pública Municipal no Brasil. *Interesse Público*, Belo Horizonte, n. 114, p. 167-204, 2019. Disponível em: <https://url.gratis/wMNWJ>. Acesso em: 10 set. 2022.