



GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO

PARECER Nº: 015041375

PROCESSO Nº: 2024.110216.03832

ÓRGÃO DE ORIGEM: SEAD

OBJETO: OFÍCIO N. 0532024 – SINSDETRANMA -

RELATOR: RODOLFO VILAR MACEDO SOUSA, SECRETÁRIO ADJUNTO - SEAD

EMENTA: Direito Administrativo. Contratação direta de serviços advocatícios especializados para o DETRAN-MA. Fundamentação no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. Processo administrativo nº DETRAN/00007/2024. Questionamentos apresentados pelo Sindicato dos Servidores do DETRAN-MA sobre nulidade do referido contrato e contratação de temporários. Observância dos requisitos legais e análise de viabilidade. Indeferimento dos pedidos.

RELATÓRIO

Trata-se de demanda que versa sobre pedido de nulidade de contrato administrativo entabulado entre o DETRAN/MA e o escritório de advocacia Vieira, Reis e Tavares Advogados Associados, cujo escopo primordial é dar suporte jurídico à autarquia. A título de solução constitucional, por meio do email 013562193, enquanto não finalizado o concurso público para a carreira dos Procuradores de Estado, o requerente pleiteia que a Administração Pública deve realizar contratação temporária de Procuradores, mediante procedimento seletivo a ser conduzido pela PGE/MA.

Consta nos autos ofício nº 192/2025, expedido por esta SEAD, informando sobre a legalidade do procedimento de contratação do referido escritório. Ademais informamos ainda, no mesmo ofício, que já estava sendo conduzido procedimento de concurso público visando o aumento do quadro dos Procuradores do Estado, solucionando, portanto, a distorção do quadro deficitário da carreira que, atualmente, conforme diversas vezes já apresentado a esta SEAD, possui quadro incompatível com o volume de demandas administrativas e judiciais do Estado.

Consta, ainda, o parecer nº 025/2025 – GAB-PGE/MA, opinando pela nulidade da contratação, para tanto sugere que sejam levadas em consideração as consequências práticas da decisão administrativa, a qual devem observar a devida motivação e as recomendações e fundamentações elencadas no parecer.

A assessoria jurídica do DETRAN/MA se manifestou nos autos por meio do parecer nº 486/2025, opinando pela manutenção do referido contrato, sustentando terem sido observados todos os requisitos legais.

Por meio do despacho nº 122/PGE foi informado que no parecer nº 025/2025–GAB-PGE ficou consignado que a transferência da representação do DETRAN-MA à PGE/MA estão condicionadas ao necessário reforço do quadro de Procuradores do Estado, sem o qual não seria possível absorver o incremento de demanda daí decorrente. Assim, os autos foram remetidos para esta SEAD visando as informações sobre o atual estágio do procedimento relativo ao concurso público.

Por derradeiro, no ofício nº 3136/2026 a Secretária de Estado Chefe do Gabinete do Governador também solicitou manifestação desta SEAD sobre o tema. Em despacho, o Secretário de Estado da Administração encaminhou os autos a esta SAJUR/SEAD para análise da sobredita questão.

É o relatório.

LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO. TEMA 309 STF.

O legislador pátrio por meio da Lei nº 14.039/2020 incluiu o art. 3º-A no Estatuto da OAB, Lei nº 8.906/1994, tipificando a previsão de que os serviços advocatícios são, *de per si*, de natureza técnica e singular, visando, sobretudo, trazer mais segurança jurídica aos gestores e profissionais contratados por meio de contratação direta.

O STF por sua vez, no âmbito do Tema 309 (RE 656.558), fixou a seguinte tese:

“a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos artigos 5º e 10 da Lei 8.429/92, em sua redação originária.

b) São constitucionais os artigos 13, V, e 25, II, da Lei 8.666/1993, desde de que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar:

(i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e

(ii) cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores”.

Em síntese, o Sodalício Tribunal entendeu que para contratação direta, por inexigibilidade, devem estar presentes os seguintes requisitos: procedimento administrativo formal, notória especialização profissional, natureza singular (requisito não previsto na nova lei de licitações), preço compatível com o mercado e, em se tratando de ente representado por Procuradoria, a inadequação da prestação dos respectivos serviços pelo órgão integrante do Poder Público.

No caso dos autos todos os requisitos atinentes as questões licitatórias foram atendidas por meio dos processos SEI 2024.110214.07318 e SIGA 07/2024, que originaram a contratação do escritório de advocacia para suporte jurídico do DETRAN/MA. Este fato sequer é objeto de controvérsia, estando todos os atores processuais concordes quanto ao cumprimento.

O requisito referente a inadequação da prestação do serviço pela PGE tem duas vertentes. A primeira, referente ao aspecto técnico, sabidamente não é o caso já que a Procuradoria realiza um trabalho eficiente, com profissionais conceituados e de notória especialização e grande capacidade técnica.

Todavia, no tocante a vertente de **ordem estrutural**, todos os elementos apontam pela inadequação da prestação do serviço de suporte jurídico ao DETRAN/MA pela PGE/MA, eis que o órgão não detém corpo técnico suficiente para absorver a demanda de mais de 6 mil processos da autarquia. Conforme bem delineado no ofício nº 192/2025 desta SEAD, informamos que consoante diversas reuniões internas entre os órgãos foi possível atestar tal situação, que por certo será solucionada com o novo concurso público da carreira.

Ademais, a própria PGE/MA traz este contexto nestes autos, quando, por meio do despacho nº 122, afirma:

A matéria já foi objeto de análise conclusiva por esta Procuradoria-Geral, consubstanciada no Parecer nº 025/2025 – GAB-PGE/MA (Id. 6050312), aprovado pelo Procurador-Geral do Estado, no qual se concluiu pela recomendação de anulação da contratação em questão, por violação ao princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados, previsto no art. 132 da Constituição Federal, e por inobservância das decisões proferidas na Ação Civil Pública Cível nº 0017400-06.2010.5.16.0002.

No referido Parecer, consignou-se, ainda, que a consequente transferência da representação do DETRAN-MA à PGE/MA estão condicionadas ao necessário reforço do quadro de Procuradores do Estado, sem o qual não seria possível absorver o incremento de demanda daí decorrente.

Outrossim, embora a conclusão do parecer nº 025/2025 – GAB-PGE/MA, tenha sido pela nulidade da contratação, orientou que fossem levadas em consideração também as consequências práticas da decisão administrativa, a qual deverá ser devidamente fundamentada, **observadas as recomendações** e fundamentação legal constante no parecer.

Após uma análise percuciente do parecer supracitado, é cristalina a falta de estrutura quantitativa para absorção da demanda do DETRAN, vejamos este trecho:

Ademais, **a atual estrutura da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) não dispõe de condições suficientes para absorver o incremento das atribuições decorrentes da representação judicial e consultoria jurídica do DETRAN-MA.** Eventual inclusão acarretará um aumento quantitativo significativo nas demandas judiciais e administrativas, além de impor maior carga de trabalho aos Procuradores de Estado e à equipe técnica de apoio.

O cenário atual releva ser imprescindível a nomeação imediata de novos Procuradores do Estado, tendo em vista o exponencial aumento de demanda a ser ensejado pela assunção, por parte da Procuradoria-Geral do Estado do Maranhão, de todos os processos envolvendo as autarquias e as fundações de direito público estaduais, uma vez que, atualmente, o quadro de advogados públicos não se revela suficiente para a incorporação destas novas atribuições.

Cabe ressaltar que a Secretaria de Estado da Administração (SEAD) já manifestou, no Ofício nº 192/2025 (5755859) – SAJUR/SEAD, previsão de realização de concurso público para o provimento de novos cargos de Procurador do Estado, uma medida imprescindível para viabilizar a integração de novas autarquias, como o DETRAN-MA, à representação institucional da PGE.

Contudo, enfatiza-se que a adoção de tais providências é condição essencial para a transferência da representação jurídica do DETRAN-MA à PGE, garantindo que a autarquia receba um assessoramento jurídico e uma representação judicial compatíveis com a complexidade e a relevância de suas atividades para o Estado.

Desse modo, caso a PGE/MA venha a incorporar a representação judicial e extrajudicial das autarquias e das fundações públicas estaduais, **haverá a iminente necessidade de nomeação de um expressivo número de Procuradores do Estado, bem como a contratação de novos servidores para este Órgão, tendo em vista o acréscimo substancial da demanda de trabalho - que, atualmente, não seria comportada pelo quadro existente -, para que, assim, os serviços jurídicos possam ser prestados em consonância com os princípios insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988.**

Dessa forma, a ausência de estrutura da PGE é incontroversa, bem como é perceptível a observância de todos os requisitos estabelecidos pelo Tema 309 do STF para contratação de escritório de advocacia, por meio de inexigibilidade. Em que pese o dispositivo do parecer nº 025/2025 – GAB-PGE/MA ser pela nulidade da contratação, ficou consignado como *obiter dictum* que atualmente a PGE não detém capacidade estrutural para realizar a defesa dos interesses da autarquia, dependendo da contratação de novos procuradores para absorção da demanda.

Assim, entendemos pela legalidade da referida contratação até que sobrevenha a contratação de novos procuradores e assessores para o adequado suporte jurídico.

ATUAL ESTÁGIO DO CONCURSO PÚBLICO

A SEAD/MA é o órgão responsável pela condução da contratação das bancas examinadoras visando a realização de concursos públicos no Estado. Assim, é fato público e notório que neste mês de maio, conforme anúncio feito pelo Excelentíssimo Governador, foi assinado contrato com a CEBRASPE para realização de concurso voltado para área da segurança pública, sendo o maior concurso já realizado pelo Estado com 3.350 vagas para a PMMA, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, SEAP e Perícia Oficial.

A contratação supracitada representa a primeira parte do cronograma de concursos e requereu volume demasiado de trabalho interno. A segunda parte do cronograma, do qual contém a carreira dos Procuradores de Estado, está em estágio avançado com contratação de banca examinadora com previsão para julho do corrente ano.

Dessa forma, informamos que o interesse da Administração Pública é de realizar o aludido concurso o mais breve possível, com previsão para os próximos meses.

VANTAJOSIDADE FINANCEIRA DA CONTRATAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

Sobre o ponto de vista financeiro importa salientar que também não existe prejuízo ao erário, pelo contrário, a referida contratação apresenta vantajosidade.

A SEAD é o gestor da folha de pagamentos do Estado e oficialmente é o órgão responsável pelo cálculo de impacto orçamentário de qualquer despesa de pessoal. Assim, em que pese no parecer nº 486/2025-ASJUR/DETRAN constar custo médio mensal de cada procurador o valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), insta salientar que tal premissa é equivocada e não leva em consideração os encargos.

O custo, na verdade, é maior do que o estimado no referido parecer. Assim, vamos pegar por base o cálculo de impacto feito no processo SEI 2024.11103.03634

Tabela Salaria 1º de Jul/2026

CARGO	QUANT.	REMUNERAÇÃO				ENCARGOS PATRONAIS - MENSAL		ACRÉSCIMO DE DESPESAS COM ENCARGOS		
		SUBSIDIO	DEC.JUD. 5,14%	DEC.JUD. 21,7%	GTC	TOTAL	FEPA	FUNBEN	MENSAL	JUL - DEZ
PROCURADOR D ESTADO	4	24.203,58	1.244,06	5.252,18	2.420,36	33.120,18	9.604,85	993,61	174.874,53	1.165.818,56
SOMA 2	4	24.203,58	1.244,06		2.420,36	33.120,18	9.604,85	993,61	174.874,53	1.165.818,56
TOTAL (1 + 2) - JUN - DEZ							9.442,45	976,81	171.917,72	1.353.551,02

O cálculo supracitado já contém a última parcela de reajuste salarial de 3,5% (três e meio por cento), que será concedida a partir de 1º de julho e engloba os encargos com cota patronal de FEPA, FUNBEN, Férias e 13º salário.

Assim, para apenas 4 Procuradores o impacto mensal é de R\$ 174.874,53 (cento e setenta e quatro mil, oitocentos e setenta e quatro reais e cinquenta e três centavos), significando, portanto, o valor mensal de R\$ 43.718,63 (quarenta e três mil, setecentos e dezoito reais e sessenta e três centavos) por procurador. O impacto anual de apenas 4 procuradores é de R\$ 2.098.494,36 (dois milhões, noventa e oito mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e trinta e seis centavos), ou seja, superior ao do contrato com o escritório de advocacia.

Neste sentido, além dos procuradores é imprescindível a contratação de outros servidores para assessoramento direto, vejamos inclusive trecho do parecer nº 025/2025 -GAB/PGE:

Desse modo, caso a PGE/MA venha a incorporar a representação judicial e extrajudicial das autarquias e das fundações públicas estaduais, haverá a iminente necessidade de nomeação de um expressivo número de Procuradores do Estado, bem como a contratação de novos servidores para este Órgão, tendo em vista o acréscimo substancial da demanda de trabalho - que, atualmente, não seria comportada pelo quadro existente -, para que, assim, os serviços jurídicos possam ser prestados em consonância com os princípios insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

A citação supracitada deixa claro que além dos procuradores será necessária a contratação de servidores para o auxílio direto, demanda esta que vai depender da criação de novos cargos comissionados, cujo impacto orçamentário varia de acordo com a simbologia de cada um. Importa frisar que atualmente a estrutura do DETRAN/MA contém apenas 1 servidor qualificado como assessor jurídico.

Nesse diapasão, apenas 4 Procuradores de Estado já superam o custo anual do sobredito contrato com o escritório de advocacia, sem contar com os assessores diretos e que, provavelmente, o número de procuradores para absorção da demanda, certamente, será maior que 4.

CONSEQUENCIALISMO PARA AS DECISÕES ADMINISTRATIVAS. TEORIA DO IMPACTO ANULATÓRIO.

De maneira consentânea a LINDB assim dispõe:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

O legifero positivou a necessidade do gestor público sempre observar as consequências práticas de suas decisões, sem decidir, unicamente, em valores abstratos. Trata-se do consequencialismo das decisões administrativas e judiciais.

Do mesmo modo a Lei nº 14.133/2021 implementou essa diretriz do direito brasileiro, quando mudou radicalmente o foco das nulidades nas contratações públicas. A anterior regra de anulação automática de atos viciados deu espaço ao consequencialismo e ponderação de interesses, vejamos:

“Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis”.

O dispositivo supracitado consiste na chamada teoria do impacto anulatório, corroborado pelo artigo 148 da lei licitatória, confirmando o dever de análise prévia do interesse público nos moldes do 147 para manutenção dos efeitos de contrato, ainda que sobre ele paire alguma ilegalidade.

Assim, conforme já afirmado alhures, o contrato em análise não tem nenhuma ilegalidade, já que todos os requisitos legais e jurisprudenciais estão cabalmente atendidos. Todavia, ainda que houvesse qualquer vício, a manutenção do contrato e execução dos serviços é medida que se impõe em atendimento ao interesse público e consequencialismo das decisões.

Outrossim, a suspensão abrupta dos serviços teria o condão de gerar dano irreparável à Administração Pública, com processos administrativos e judiciais tendo fluxo a revelia do adequado suporte jurídico.

INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE DA SOLUÇÃO DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROCURADORES DO ESTADO.

O requerente pleiteou, como solução constitucional, no bojo do email (013562193), a rescisão contratual e a contratação temporária de procuradores do estado por meio de processo seletivo simplificado a ser conduzido pela PGE.

Todavia, a medida não encontra respaldo no ordenamento jurídico, sendo, ainda, inconstitucional por expressa vedação na Carta Magna, vejamos o disposto no art. 132:

“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”.

Destarte, a exigência constitucional é de concurso público, sendo vedado outro meio de ingresso no referido cargo. Ademais, a Constituição Federal no artigo 37, IX, dispõe sobre a possibilidade de contratação de temporários, vejamos:

“Art. 37. [...]”

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”;

Nesse diapasão, o constituinte reservou a competência de lei local de cada ente para estabelecer as hipóteses de contratação temporária, trata-se de observância do princípio da reserva legal.

No âmbito do Estado do Maranhão, a legislação que regulamenta a contratação de temporários é a Lei nº 6.915/1997, abordando de maneira taxativa os seguintes casos:

“Art. 1º - Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da administração direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos nesta Lei.

Art. 2º - Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - assistência a situações de calamidade pública;

II - a combate a surtos endêmicos;

III - realização de recenseamento;

IV - admissão de professor substituto e professor-visitante;

V - admissão de professor e pesquisador-visitante estrangeiro;

VI - execução de serviço por profissional de notória especialização, inclusive estrangeiro, nas áreas de pesquisa científica e tecnológica;

VII - admissão de professores para o ensino fundamental, ensino especial, ensino médio e instrutores para oficinas pedagógicas e profissionalizantes, desde que não existam candidatos aprovados em concurso público e devidamente habilitados”.

A legislação estadual em nenhum momento aborda a possibilidade de contratação de Procuradores de Estado, ou sequer advogados, de maneira temporária, sendo, portanto, inconstitucional, por violação ao 132 da CF, e ilegal, por violação à Lei nº 6.915/1997.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, opinamos pela:

A) Legalidade do contrato entabulado entre DETRAN/MA e o escritório de advocacia, para suporte jurídico das demandas judiciais e administrativas, já que foram cumpridos todos os requisitos legais e jurisprudenciais da contratação por inexigibilidade.

B) Possibilidade de rescisão contratual somente após a realização do concurso público para a categoria dos Procuradores de Estado, cujo cronograma desta SEAD estima que seja assinado o contrato com a banca examinadora até julho do corrente ano.

C) Inconstitucionalidade e ilegalidade da realização de seletivo simplificado para contratação temporária de Procuradores de Estado.

D) Subsidiariamente, em caso de reconhecimento de ilegalidade do contrato, opinamos pela manutenção do contrato diante da teoria do impacto anulatório e consequentialismo previsto na LINDB.

É O PARECER.

São Luís, data do sistema.

Rodolfo Vilar Macedo Sousa

Secretário Adjunto de Assuntos Jurídicos/SAJUR

OAB/MA 14.424



Documento assinado eletronicamente por **RODOLFO VILAR MACEDO SOUSA, SECRETÁRIO ADJUNTO**, em 26/05/2026, às 23:46, conforme art. 4º da Lei Federal nº 14.063.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.ma.gov.br/autenticidade> informando o código verificador **015041375** e o código CRC **8EA2A583**.

Av. Jerônimo de Albuquerque, Edifício Clodomir Milet, s/nº, Calhau - São Luís/MA. - Bairro Calhau - CEP 65074-220 - São Luís - MA - <https://www.portaldoservidor.ma.gov.br/> Edifício Clodomir Milet, 4º ANDAR