

**ESTADO DO MARANHÃO  
PODER EXECUTIVO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA COLINAS**

**Ref.: Processo Administrativo nº 002/2025**

**Requerente nos Autos:** Secretaria Municipal de Administração e Finanças

**Interessado:** Setor de Licitações e Contratos

**ASSUNTO:** Contratação de empresa especializada para prestação de serviços em assessoria e consultoria em Contabilidade aplicada ao setor público, para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Nova Colinas - MA.

Trata-se de procedimento de inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 74, III, "c" e "e" e § 3º ambos da Lei 14.133/2021, com vistas a contratação de empresa especializada para prestação de serviços em assessoria e consultoria em Contabilidade aplicada ao setor público, para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Nova Colinas - MA.

Esclarece a Secretaria solicitante que a presente contratação está inserida em rubrica extraorçamentária do Município e tem como finalidade o aprimoramento da gestão administrativa, com foco nos procedimentos contábeis aplicados ao setor público, em consonância com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, torna-se necessária a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de assessoria e consultoria em Contabilidade aplicada ao setor público, a fim de atender às demandas da Prefeitura Municipal de Nova Colinas - MA.

Ressalta-se, ainda, que a contratação ora proposta é imprescindível, considerando a complexidade e a natureza técnica do objeto, sendo inviável sua execução por meio da estrutura administrativa atualmente disponível no Município, a qual não dispõe de equipe com a qualificação técnica exigida para o desempenho adequado dessas atividades especializadas.

## **II - DA ANÁLISE DO CASO**

### **a) Das contratações pela Administração Pública**

A Constituição Federal de 1988 disciplina uma série de obrigações para a Administração Pública, enunciando os princípios norteadores da atividade pública, bem como os ditames para o funcionamento daquela (Título III da CF/1988).

Precisamente no art. 37 da *Magna Carta* encontra-se o delimitamento da atividade estatal, *in verbis*:

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos*

**ESTADO DO MARANHÃO  
PODER EXECUTIVO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA COLINAS**

*princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”*

Vê-se, desta forma, que o constituinte exige que o administrador respeite determinados princípios fundamentais, bem como disposições específicas para sua correta atuação, sempre no interesse do interesse público, da *res publica*.

Neste norte, não é dado ao administrador realizar contratações da forma que entender mais interessante, devendo seguir as determinações constitucionais e infraconstitucionais relativas à matéria.

Verifica-se, pois, a regra da contratação mediante a realização de procedimento licitatório, ou seja, mediante a seleção da proposta mais vantajosa e adequada para a administração pública.

EgonBockmann Morcira e Fernando Vernalha Guimarães<sup>1</sup> conceituam licitação como:

*“... o processo administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona pessoas aptas a bem executar determinados contratos administrativos”.*

Caracteriza-se a licitação como o procedimento administrativo mediante o qual poderá a administração contratar a melhor proposta para a execução de determinada obra ou serviço, sempre em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Hodiernamente, além do arcabouço constitucional, as contratações pela administração estão regidas, de forma geral, pela **Lei 14.133/2021**.

Não se olvide, também, das regras emanadas pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, nas localidades em que existirem, e que também repercutem nas contratações a serem realizadas.

Esta é a base legal para toda e qualquer contratação pela administração.

*h) Das modalidades de licitação*

Vista a obrigatoriedade do procedimento licitatório, são necessários breves comentários acerca das modalidades de licitação.

Originalmente eram previstas 5 (cinco) modalidades de licitação, quais sejam: *i)* Pregão; *ii)* Concorrência; *iii)* Concurso; *iv)* Leilão; e *v)* Diálogo Competitivo (art. 28 da Lei

<sup>1</sup>MOREIRA, EgonBockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **LICITAÇÃO PÚBLICA**. A lei geral de licitações/LGI e o regime diferenciado de contratações/RDC. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 26.

ESTADO DO MARANHÃO  
PODER EXECUTIVO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA COLINAS

14.133/2021).

A diferenciação entre as diversas modalidades de procedimento licitatório não reside, tão somente, no valor máximo do certame ou no número de participantes, mas sim no encadeamento dos atos que levará a futura contratação ou alienação de determinado objeto.

Mais uma vez, Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães<sup>2</sup> lecionam que:

*“... esta combinação de temas diversos em feixes específicos que permite a construção deste ou daquele processo de licitação. Assim cada modalidade representa determinada sequência de atos e fatos que visa ao ato final de escolha do licitante vencedor”.*

Constata-se, pois, a necessidade de observância da modalidade correta de procedimento licitatório para a efetiva contratação ou alienação pela administração pública.

*c) Das hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação e sua diferenciação*

Assentada a premissa de que as contratações e/ou alienações pela administração devem respeitar o regime de licitações previsto tanto em âmbito constitucional, como infraconstitucional, é de se indagar se este regime é aplicável para toda e qualquer hipótese.

Por vezes, não pode a administração buscar tão somente o menor preço ou a melhor técnica (características relativas aos tipos de licitação), mas sim atender determinado interesse público extremamente específico.

É o que se vê, por exemplo, na contratação de determinado musicista de renome nacional ou internacional para a participação em festival, situação em que de nada adianta a contratação de outro musicista sem as mesmas características.

Outra hipótese relevante exsurge quando da contratação emergencial em razão de situação de calamidade pública, situação em que não se pode, em nome do bem estar de toda a coletividade, esperar até que se conclua todas as fases de um convite ou concorrência.

Atento a tal situação, o legislador ordinário previu hipóteses de dispensa de licitação, bem como de inexigibilidade de licitação.

Na primeira hipótese o legislador enumera de forma exaustiva situações nas quais o administrador está desobrigado de realização do certame, podendo realizar a contratação de forma direta.

<sup>2</sup> Idem nota 1, p. 102.

Por outro lado, as hipóteses de inexigibilidade estão previstas em um rol meramente exemplificativo e têm por escopo demonstrar situações fáticas em que é impossível a realização de licitação, pela impossibilidade de competição.

Pode-se afirmar, de forma resumida, que a dispensa é a autorização legislativa para a não realização de licitação, ficando dentro do poder discricionário do administrador a sua realização ou não.

De outra banda, a inexigibilidade revela a total inviabilidade de licitação. A realização de um certame poderia, até mesmo, vir a macular o interesse público.

As hipóteses de dispensa de licitação estão previstas no art. 75, da Lei 14.133/2021, enquanto que as situações que reclamam a inexigibilidade estão no art. 74 do mesmo diploma legal.

*In casu*, será dado especial relevo ao contido no art. 74, eis que a contratação em tela recomenda a inexigibilidade de licitação.

*d) Da inexigibilidade de licitação. Caracterização e hipóteses*

Preconiza o art. 74 da Lei 14.133/2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - omissis

II - omissis;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

...  
e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

Por certo, o Administrador deve pautar sua atuação sempre pelo contido na legislação aplicável e buscar atender o interesse público, realizando a contratação por inexigibilidade, se assim o recomendar a situação fática concreta.

Passa-se, pois, a análise da possibilidade de contratação mediante inexigibilidade de licitação para serviços de advocacia.

*e) Da inexigibilidade em serviços técnicos*

O inciso III do art. 74 da Lei 14.133/2021 autoriza a contratação mediante inexigibilidade quando estivermos diante de serviços técnicos especializados, momento em que lista tais serviços.

ESTADO DO MARANHÃO  
PODER EXECUTIVO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA COLINAS

Marçal Justen Filho<sup>3</sup> elucidada que um serviço será técnico quando:

*"... importar a aplicação do conhecimento teórico e da habilidade pessoal para promover uma alteração no universo físico ou social. A noção de 'técnica' vincula-se, então, a dois aspectos inter-relacionados".*

Segue o doutrinador<sup>4</sup> asseverando que a especialização contida no *caput* do art. 13 significa:

*"... a capacitação para exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional. A especialização identifica uma capacitação maior do que a usual e comum e é produzida pelo domínio de uma área restrita, com habilidades que ultrapassam o conhecimento da média dos profissionais necessários ao desenvolvimento da atividade em questão".*

Reunidas as características mencionadas, fica patente que determinados objetivos fogem daquilo que usualmente é tido como atividade corriqueira da administração pública.

Não se pode querer, por exemplo, que exista dentro de qualquer esfera governamental profissionais especializados na restauração de obras de arte ou corpo técnico capaz de ajuizar e acompanhar demandas judicial complexas e demoradas.

Saber se determinado serviço é ou não especializado é de fundamental importância para a caracterização da inexigibilidade ou não de licitação.

f) Do patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas (Art. 74, III, alínea "e")

É sabido que a representação judicial do município cabe ao prefeito democraticamente eleito e/ou a procuradoria municipal devidamente instituída para tal fim. Esta é a exata dicção do art. 75 do Novo Código de Processo Civil – CPC:

*"Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:*

*III - o Município, por seu prefeito ou procurador;"*

A norma processual pressupõe que o prefeito municipal e/ou sua procuradoria se encarreguem da defesa ou patrocínio de causas judiciais e/ou administrativas em favor do Município.

Tal representação é a regra.

Contudo, não se pode querer que o Prefeito ou o Procurador estejam habilitados para a atuação judicial e/ou administrativa em causas não corriqueiras ou que envolvam conhecimentos específicos.

<sup>3</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. **COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**. 15. ed: São Paulo: Dialética, 2012. p. 200.

<sup>4</sup>Idem nota 3.

**ESTADO DO MARANHÃO  
PODER EXECUTIVO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA COLINAS**

São situações diametralmente opostas a contratação de escritório de advocacia para a atuação em causa tributária específica e a atuação para a cobrança ordinária da dívida ativa municipal.

Na primeira hipótese estar-se-ia diante do permissivo legal insculpido na Lei nº 14.133/2021.

e.2) Do caso concreto

Pois bem, assentadas as bases fáticas autorizativas da inexigibilidade de licitação, é de se analisar que a requerente se enquadra nos ditames legais pertinentes à matéria.

Em um primeiro momento, deve-se analisar a natureza do serviço a ser realizado.

Apesar dos conhecimentos técnicos desta Procuradoria, é necessário reconhecer que não é das matérias mais simples ou cotidianas nas atividades municipais.

É que serão necessários elementos por demais técnicos que escapam das atribuições normais e corriqueiras do Município.

Por outro lado, da esmerada verificação da documentação acostada aos autos, vê-se que a requerente é expert em atuações como esta, sendo que a inviabilidade de competição está evidenciada pela ausência de outro escritório com tamanho *know-how* em ações semelhantes e com tanto sucesso nas mesmas.

Não pode o município se aventurar com a contratação de um escritório sem tais características, o que pode vir a por em xeque o direito perseguido.

Um último elemento a ser considerado é a necessidade de confiança entre o Município e o escritório a ser contratado. A realização de procedimento licitatório propriamente dito poderia levar a contratação de escritório não capacitado.

*f) Do posicionamento do Colendo Superior Tribunal de Justiça*

Ao analisar casos semelhantes, o STJ já indicou que a contratação de escritórios de advocacia é hipótese de inexigibilidade de licitação. É o que se vê, por exemplo, do REsp 1.192.332/RS, relatado pelo Min. Napoleão Nunes Maria Filho:

*"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 17 DA LIA. ART. 295, V DO CPC. ART. 178 DO CC/16. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. ARTS. 13 E 25 DA LEI 8.666/93. REQUISITOS DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. INVIAIBILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTORIA ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR NA ESCOLHA DO MELHOR PROFISSIONAL. DESDE QUE PRESENTE O INTERESSE PÚBLICO E INOCORRENTE O DESVIO DE PODER, AFILIAIDISMO OU COMPADRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.  
(...)*

**ESTADO DO MARANHÃO  
PODER EXECUTIVO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA COLINAS**

3. Depreende-se, da leitura dos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/93 que, para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13, com inexigibilidade de licitação, imprescindível a presença dos requisitos de natureza singular do serviço prestado, inviabilidade de competição e notória especialização.
4. É impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.
5. A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço).
6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fincados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional.
7. Recurso Especial a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos da inicial, em razão da inexistência de improbidade administrativa". (REsp 1192332/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/11/2013, DJe19/12/2013)

Ora, a mais alta corte a julgar matéria infraconstitucional em nosso país reconhece que a contratação de serviços advocatícios está abrangida pelas hipóteses de inexigibilidade de licitação.

Pede-se vênha para a transcrição de esclarecedor trecho do voto do Eminent Min. Napoleão Maia:

*"12. Conforme destacou o nobre Autor, a singularidade dos serviços prestados pelo advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço). Destaca-se, ainda, nesse caso, que o fator preço não é crucial para se determinar a melhor contratação para o ente público.*

*13. Com efeito, diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fincados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional".*

**No mesmo sentido o REsp 1.285.378, da Relatoria do Min. Castro Meira<sup>5</sup>.**

Não há, ante a presença dos requisitos legais já mencionados, qualquer óbice à contratação da

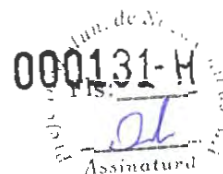
<sup>5</sup> ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 535, II, DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284STF. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ

1. Alegações genéricas quanto à violação do artigo 535 do CPC não bastam à abertura da via especial, com base no art. 105, inciso III, alínea "a", da CF. Incidência da Súmula 284STF.

2. A contratação de serviços de advogado por inexigibilidade de licitação está expressamente prevista na Lei 8.666/93, art. 25, II e o art. 13, V.

3. A conclusão firmada pelo acórdão objurgado decorreu da análise de cláusulas contratuais e do conjunto fático-probatório dos autos. Dessarte, o acolhimento da pretensão recursal, no sentido da ausência dos requisitos exigidos para a contratação de escritório de advocacia por meio da inexigibilidade de licitação, esbarra no óbice das Súmulas 5 e 7STJ. Precedentes.

4. Recurso especial não conhecido.



**ESTADO DO MARANHÃO  
PODER EXECUTIVO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA COLINAS**

requerente.

Por todos os aspectos, sugiro a contratação direta do Escritório **G L P M COSTA (CGM – CONTABILIDADE E GESTÃO MUNICIPAL)**, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ sob o nº 05.705.473/0001-08, com endereço na Travessa Domingos Pereira, Nº 151, Centro, na cidade de Riachão – MA, CEP: 65990-000, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação para Contratação de empresa especializada para prestação de serviços em assessoria e consultoria em Contabilidade aplicada ao setor público, para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Nova Colinas - MA.

É o parecer.

À Comissão de Licitação para parecer e, após, ao Gabinete da Prefeita Municipal, para ratificação.

Nova Colinas – MA, 08 de janeiro de 2025.

ANAILZA MENDES BORGES  
Assinado de forma digital por ANAILZA MENDES BORGES  
Data: 2025.01.08 16:20:52 -0300

**ANAILZA MENDES BORGES**  
**Assessora Jurídica**  
**Portaria nº 015/2025**  
**OAB-MA 5085**