



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

## PARECER JURÍDICO Nº 012/2026

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Geral do Município de análise do texto da minuta do Contrato a ser celebrado entre a **SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTES DE ITABAIANA/SE – SMTT** e a empresa **SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS – SERPRO** – tendo por objeto a contratação direta, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, para fins de disponibilização, operação, manutenção, suporte e utilização do Sistema de Notificação Eletrônica – SNE, destinado à gestão eletrônica de notificações, comunicações e documentos relacionados às infrações de trânsito de competência da Superintendência Municipal de Trânsito e Transportes de Itabaiana/SE, que passam a fazer parte integrante deste instrumento contratual, nas condições estabelecidas no Termo de Referência.

*Ab initio*, cumpre registrar que esse parecer jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a comissão de licitação ou o administrador na prática de atos ou no desfecho de processos administrativos.

É certo, que as normativas afirmam que alguns atos/processos administrativos devam ser precedidos de parecer jurídico para sua prática, sendo este apenas o requisito que o antecederá, obrigando o administrador a solicitá-lo, o que chamamos de parecer obrigatório.

Todavia, a obrigatoriedade da emissão do parecer jurídico não vincula o administrador à fundamentação ou conclusão sugerida pelo parecerista, forçando-o apenas a solicitá-lo da assessoria jurídica por força de lei, podendo ele, inclusive, agir de forma contrária ao sugerido por seu prolator.

Heiy Lopes Meirelles leciona o seguinte sobre os pareceres:

*"(...) Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197)".*

Atente-se ao teor da Súmula nº 05/2012/CAOP do Conselho Federal da OAB, que possui a seguinte redação:

**"ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO.** Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

*técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB)."*

Sendo assim, reforço que o presente Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Administrador. Feita esta ressalva, passemos à análise doutrinária e jurisprudencial do pedido.

A Constituição Federal estabelece o regramento da Administração Pública no território nacional a partir de seu art. 37. Um dos temas que mereceu maior preocupação do constituinte de 1988 foram as contratações realizadas pelo Poder Público, por toda a repercussão financeira e social que envolve.

Por isso, pode-se dizer que a pretensão do constituinte foi reduzir, tanto quanto possível, a discricionariedade administrativa do campo das contratações governamentais. Sujeitou à legislação infraconstitucional de regência a regulamentação minuciosa de suas hipóteses, estabelecendo como princípio maior a existência de licitação pública como *conditio sine qua non* para a realização lícita e legítima de contratações públicas.

Entretanto, o legislador constituinte, ciente das dificuldades que a realidade apresenta, fez constar que a licitação é, em termos jurídicos, a regra geral para a celebração de contratos administrativos, *ressalvados os casos especificados na legislação*, quais sejam: dispensa e a inexigibilidade de licitação, situações estas nas quais a Administração Pública estará autorizada a celebrar contratações diretas sem a efetivação de certame licitatório.

Todavia, não se pode confundir dispensa com inexigibilidade de licitação. Para tanto, *ab initio*, apresento os ensinamentos trazidos pelo professor JOEL DE MENEZES NIEBUHR (2021, p. 34), autor de uma das melhores monografias a respeito de dispensa e inexigibilidade de licitação elaboradas no Brasil. Diz o professor paulista:

*"Aliás, contratação sem licitação pública costuma ser chamada de contratação direta, porque a Administração Pública contrata diretamente, sem antes realizar a licitação pública. Em geral, a contratação direta dá-se por duas maneiras, por meio de inexigibilidade, quando a competição é inviável, e de dispensa, quando a competição é viável, porém a realização da licitação importaria prejuízos ao interesse público."*

No mesmo sentido foram traçadas as lições trazidas pelo então Ministro do Tribunal de Contas da União BENJAMIM ZYMLER (2006, p. 95), que diferencia as situações de dispensa e inexigibilidade de licitação em razão de critérios lógicos de etapas sucessivas, afirmando a necessidade de primeiro se verificar se a competição é viável ou não (caso em que se aplica a



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

inexigibilidade) para, apenas posteriormente, sendo ela viável, decidir-se se ela será ou não realizada (dispensa de licitação). Vejamos a lição:

*"(...) A contratação direta por inexigibilidade de licitação (art. 25 da Lei nº. 8.666/1993) decorre da inviabilidade de competição. Já a contratação direta com arrem na dispensa de licitação tem por pressuposto a viabilidade de competição. No entanto, dispensa-se a licitação em virtude de circunstâncias peculiares que acabam por excepcionar o princípio da isonomia. Assim sendo, por imperativo lógico, a inexigibilidade precede a dispensa de licitação. Primeiro, deve o aplicador do direito observar se a licitação é possível. Se não for, é caso imediato de inexigibilidade. Se for possível, poderá ser caso de dispensa de licitação.  
(...)"*

Impende asserir que, muito embora possa ser inoculado que os preceitos jurisprudências predecessor, concebidos sob à égide da antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei N° 8.666/93, deva ser ostracizado, tal intelecção é despiciente, vide que o novel diploma legal não se trata de uma disrupção, mas sim de um condensador dos diversos entendimentos espaços e absortos que incidiam nas contratações públicas, tanto assim o é que é esse, senão outro, o entendimento engendrado pelo afamado doutrinador Marçal Justen Filho, a saber:

*"Considerando a mesma temática sob outro enfoque, deve-se admitir que a jurisprudência produzida a propósito da Lei 8.666/1993, relativamente à contratação direta, permanece aplicável na medida em que as modificações sistêmicas e pontuais não impliquem a necessidade de revisão de entendimento."*<sup>1</sup>

A inexigibilidade de licitação, como dito, tem azo quando ocorre uma situação fática em que **não é possível realizar-se a disputa**. Justamente por isso, o rol legal não é taxativo, mas apenas dimensiona que, em todos os casos nos quais não possa haver competição (seja pela inexistência de critérios de julgamento, seja pela exclusividade na prestação de certa atividade, entre outros), é impossível também a licitação.

Sendo assim, primeiro, questiona-se: **é viável a licitação?** Para dar uma resposta a esta pergunta torna-se necessário a análise dos pressupostos específicos da inexigibilidade de licitação, os quais variam conforme o caso tratado.

<sup>1</sup> In JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações Administrativas: Lei 14.133/2021**, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 939.



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

O artigo 74 da Lei nº 14.133/21 define ser inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, a saber:

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

**I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;**

**II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;**

**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:**

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

**IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;**

**V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.**

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

- I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;
- II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;
- III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela."

Ultrapassadas essas considerações teóricas, dá-se início à análise da minuta do contrato que subsidiará esta contratação.

Inicialmente, cumpre asseverar que, em nosso entendimento, a contratação de profissional técnico, de notória especialização, para capacitar servidores públicos constitui casos de inexigibilidade de licitação pública, conforme preceituado no inciso III, do artigo 74, da Lei nº 14.133/21.

Sobre o assunto, confira-se as considerações feitas no livro "Nova Lei de Licitações Comentada", publicada pela Editora Juspodivm, em 2022, nas páginas 308 e seguintes:

*"A hipótese de inexigibilidade diz respeito à lógica trazida da ausência de objetividade na seleção. Se o artista é consagrado pela crítica especializada ou pelo público, é inviável competição, pois não haverá critério objetivo para tanto. Nesse sentido, a lição de Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, 2010, P. 358):*

*(...)*

*Dessa maneira, para a realização de shows, o Poder Público pode contratar os artistas consagrados, sendo inviável a licitação. Essa contratação pode ocorrer diretamente, ou através de representante comercial exclusivo. A lei, no entanto, veda a contratação direta por meio de empresário".*

A inexigibilidade para contratação de serviços técnicos, por sua vez, encontra fundamento na subjetividade que lhes é imanente. A qualificação técnica, notória e singular, não segue métodos, não é objetiva. Antes disso, depende de atuação sui generis e infungível, sendo,



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

---

assim, despiciente crer que qualquer um possa vir a galgar tal qualificação, por tudo e em tudo singular.

Pois bem, as alíneas. I, do artigo 74, da Lei nº 14.133/21, reconhece a inexigibilidade para: *"I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos"*. Pela ordem, apresento e discorro, brevemente, sobre os parâmetros a serem levados em consideração pelos servidores públicos nestas contratações.

Ademais, a contratação compreende a disponibilização do serviço SNE ao órgão atuador, permitindo o envio e o recebimento de notificações, informativos, comunicações, documentos, defesas, recursos administrativos, indicação de condutor infrator e demais funcionalidades previstas na regulamentação aplicável.

O objeto possui natureza de serviço contínuo de tecnologia da informação, sem dedicação exclusiva de mão de obra, cuja interrupção poderá comprometer a continuidade das atividades administrativas relacionadas ao processamento e comunicação das infrações de trânsito.

Diante das características essenciais do objeto do contrato bem como da indispensabilidade da sua contratação, bem como que, para que se possa cumprir integralmente o disposto na Resolução CONTRAN nº 918/2022, é imperativo que o órgão municipal esteja integrado ao SNE. Contudo, tal integração não é passível de livre mercado, uma vez que o sistema é propriedade da União e sua operação tecnológica é delegada com exclusividade ao SERPRO.

A arquitetura do SNE é centralizada. O sistema é de propriedade da Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN), que detém a responsabilidade normativa e a governança dos dados. Contudo, a execução técnica, o processamento de dados, a hospedagem e a administração da infraestrutura lógica são realizados pelo SERPRO. O SERPRO é uma empresa pública federal criada especificamente para processar os dados do Estado brasileiro, detendo a custódia tecnológica de bases críticas como o RENAVAM (Registro Nacional de Veículos Automotores) e o RENACH (Registro Nacional de Condutores Habilitados).

O termo "monopólio" utilizado na consulta refere-se à exclusividade de fato e de direito que o SERPRO exerce sobre a "ponte" tecnológica que conecta os órgãos municipais de trânsito à base nacional. Não existe, no mercado privado, outra empresa que possua autorização legal ou capacidade técnica para registrar transações de notificação eletrônica diretamente na base da SENATRAN com a finalidade de validar o desconto de 40% previsto no CTB.

A exclusividade do SERPRO é corroborada por diversos atestados emitidos pela SENATRAN e pela própria empresa pública, que confirmam ser o SERPRO o único fornecedor da solução SNE no modelo de integração nacional necessário para o cumprimento das resoluções do CONTRAN. Essa condição de provedor único caracteriza a inviabilidade de competição, requisito sine qua non para a configuração da inexigibilidade de licitação.



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

Folha nº 260

*Qu*

Ou seja, a inviabilidade de competição no caso do SERPRO não decorre de uma preferência subjetiva da SMTT de Itabaiana, mas de uma limitação estrutural do Sistema Nacional de Trânsito, razão pela qual a exclusividade apta a justificar a inexigibilidade de licitação prevista no Art. 74, I, da Lei 14.133/21 resta devidamente comprovada.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho assevera acerca da contratação direta:

“Um dos temas mais controversos sob a vigência da Lei 8.666/93 era a exigência da existência de um objeto singular como requisito para a configuração da inviabilidade de competição relativamente aos serviços técnicos especializados. Algumas considerações anteriormente realizadas podem ser utilmente aproveitadas na interpretação da Lei 14.133/2021.

(...)

A questão de relacionava com a inviabilidade de competição. Muitos serviços de natureza técnica especializada comportam seleção por via competitiva. Para identificar as hipóteses em que seria inviável a competição, a Lei 8.666/1993 aludido a um ‘objeto singular’. Inexistiu definição da expressão, o que gerou intermináveis controvérsias. Muitos afirmavam que era necessário avaliar os atributos objetivos dos serviços para identificar dificuldades ou peculiaridades que os tornem incomparáveis.”<sup>2</sup>

No mais, como proficuamente asserido pela, já citada, magnânima, Advocacia geral da união – AGU, os critérios de habilitação são tautócronos aos engendrados por aquele órgão, em decorrência do entendimento exarado PARECER REFERENCIAL n. 00005/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 08 de junho de 2022, de lavra do advogado da união LUCAS ALBUQUERQUE DIAS, portanto, conspícuos, *ipsis litteris*:

“Por fim, ainda sobre esta temática, importante destacar que no caso específico de contratação por inexigibilidade de licitação, interessará, em regra, os documentos para fins de habilitação jurídica e regularidade fiscal. A qualificação técnica deve ser comprovada como elemento da própria inexigibilidade (não necessariamente por atestados, mas também por currículos, diplomas etc.) e a qualificação econômico-financeira em regra será considerada na indicação do fornecedor, ainda que possa também ser exigida como habilitação, conforme avaliação técnica da área competente.”

Diante do exposto, uma vez sendo observados os requisitos exigidos por Lei, é que esta Procuradoria Geral opina pela possibilidade jurídica de contratação direta, através de

<sup>2</sup> in JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administração: Lei 14.133/2021, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 981.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**Prefeitura Municipal de Itabaiana**  
**Procuradoria Geral do Município**

---

Inexigibilidade de Licitação, devendo, a título de orientação, observar se houve o cumprimento dos requisitos exigidos para tanto, com destaque a comprovação do valor contratado e das garantias ao pagamento antecipado, de forma parcial, dentre outras já apresentadas ao longo deste documento.

Este é o nosso entendimento, salvo melhor juízo, que elevo a apreciação superior.  
Itabaiana/SE, 19 de maio de 2026.

**Rubens Danilo Soares da Cunha**  
**Procurador do Município**

CPF: 030.101.111-11  
**RUBENS DANILO SOARES DA CUNHA**  
CPF: 030.101.111-11  
<http://www.poderjudicial.org.br>

