



MUNICÍPIO DE JUÍNA
PODER EXECUTIVO
ESTADO DE MATO GROSSO

P. M. Juína
Fls. 46
Rub. 10

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 319/2019;
CONTRATAÇÃO DA EMPRESA DE CORREIOS E TELÉGRAFO-ECT;
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS;
REMESSA E ENTREGA DE OBJETOS, DOCUMENTOS E ENCOMENDAS;
SECRETÁRIO DE FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO: REQUISITANTE;
SECRETÁRIO DE FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO: SOLICITANTE;
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL: INTERESSADA;
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO: ASSUNTO.

Vistos etc...

Cuida-se de consulta com solicitação de parecer jurídico oriundo do Secretário Municipal de Finanças e Administração do Município de Juína-MT, MARCELO ANTÔNIO ALVES GARCIA, no sentido da possibilidade de ser considerada inexigível o procedimento licitatório para contratação da Empresa de Correios e Telégrafo – ECT, para fins de prestação de serviços de logística de remessa e entrega de objetos, documentos e encomendas por parte dos órgãos e entidades da administração pública no âmbito nacional, conforme justificado e requisitado pelo Comunicado Interno n.º 032/2019 INEX - Coord. Compras, datado de 11 de dezembro de 2019, da lavra do Secretário Municipal Requisitante.

Inicialmente, Senhor Secretário, conforme o seu Comunicado Interno citado acima, restou informado que o serviço postal é de titularidade da União, a qual executa por meio de delegação legal, atribuída aos Correios, que o exerce, como regra, em regime de monopólio estatal. E segue, os Correios podem ser contratados pela administração pública para essa finalidade - e sem licitação - porque se trata de uma empresa que integra a máquina estatal.

Do mesmo modo, ressalta que o Colendo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF n.º 46, firmou entendimento no sentido de que os serviços prestados em regime de monopólio, pela ECT, abrangem apenas as atividades descritas no art. 9.º, incisos I, II e III, da Lei Federal n.º 6.538/78, a saber:

Art. 9º - São exploradas pela União, em regime de monopólio, as seguintes atividades postais:
I - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e cartão-postal;
II - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de correspondência agrupada;
III - fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal.

1



MUNICÍPIO DE JUÍNA

PODER EXECUTIVO

ESTADO DE MATO GROSSO

P. M. Juína
Fls. 4x
Rub. *[Signature]*

E conclui, que em relação aos serviços discriminados nos dispositivos legais mencionados acima, não há dúvidas quanto à possibilidade de contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, por serem tais serviços executados em regime de monopólio estatal, nos termos do art. 21, inciso X, da Constituição Federal. Portanto, o presente procedimento de inexigibilidade de licitação justifica-se, em razão da inviabilidade de competição, uma vez que a empresa a ser contratada detém o monopólio das atividades postais em todo o território nacional, a teor do art. 25, inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93, com a seguinte redação:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

Adentrando do mérito da questão, Senhor Secretário, cumpre salientar, preliminarmente, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Secretaria Municipal de Finanças e Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa. Em outros termos, a manifestação que nos ocupamos apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa emanada por esta Unidade da Procuradoria Geral do Município, ou seja, o presente opinativo apresenta natureza obrigatória, mas não vinculante.

Com efeito, como é cediço, a Lei Federal n.º 8.666/93 instituiu normas e procedimentos para realização de licitações e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública e também previu hipóteses em que, legitimamente, a Administração Pública pode celebrar contratos sem a realização de procedimento licitatório, com o objetivo de permitir a eficiência do ordenamento jurídico em situações peculiares. Nesse diapasão, a legislação brasileira adotou o instituto da inexigibilidade de licitação que não retrata, propriamente, uma exceção à regra da licitação, mas, sim, uma hipótese em que a regra sequer deve ser aplicada. Trata-se da não incidência da regra constitucional da licitação, em razão da ausência do seu pressuposto lógico, isto é, a competição.

Desta forma, no caso sob análise, constatamos que a Secretaria Municipal Requisitante pretende a contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos "para prestação de serviços para todos os Órgãos do Poder Executivo Municipal da Administração Direta", consistente na logística de remessa e entrega de objetos, documentos e encomendas por parte dos órgãos e entidades da administração pública no âmbito nacional.



MUNICÍPIO DE JUÍNA

PODER EXECUTIVO

ESTADO DE MATO GROSSO

P. M. Juína
Fls. 49
Rub.

Neste ínterim, a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 21, inciso X, que a prestação de serviços postais firma-se como monopólio da União, *verbis*:

Art. 21. Compete a União:

(...);

X - manter o serviço postal e correio aéreo nacional.

Nesta esteira, a Lei Federal n.º 6.538/1978, em seus arts. 9.º e 27, estabelecem quais são os serviços postais monopolizados pela União, vejamos:

Art. 9.º São exploradas pela União, em regime de monopólio, as seguintes atividades postais:

I - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e cartão-postal;

II - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de correspondência agrupada;

III - fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal.

(...).

Art. 27. O serviço público de telegrama é explorado pela União em regime de monopólio.

Por sua vez, o art. 47, do Diploma Legal citado acima, define os serviços elencados no art. 9.º, da seguinte forma:

Art. 47. Para os efeitos desta Lei, são adotadas as seguintes definições:

CARTA - objeto de correspondência, com ou sem envoltório, sob a forma de comunicação escrita, de natureza administrativa, social, comercial, ou qualquer outra, que contenha informação de interesse específico do destinatário.

CARTÃO-POSTAL - objeto de correspondência, de material consistente, sem envoltório, contendo mensagem e endereço.

CORRESPONDÊNCIA - toda comunicação de pessoa a pessoa, por meio de carta, através da via postal, ou por telegrama.

CORRESPONDÊNCIA AGRUPADA - reunião, em volume, de objetos da mesma ou de diversas naturezas, quando, pelo menos um deles, for sujeito ao monopólio postal, remetidos a pessoas jurídicas de direito público ou privado e/ou suas agências, filiais ou representantes.

Destacamos, portanto, que vários artigos da Lei Federal n.º 6.538/78 sofreram uma espécie de filtragem constitucional decorrente de interpretação realizada pelo Supremo Tribunal Federal - STF, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF n.º 46, como já informado no Comunicado Interno do Secretário Municipal Requisitante. Porém, muito embora esta ADPF tenha sido julgada improcedente, o STF realizou interpretação do texto legal conforme a Constituição, conferindo uma exegese constitucional atualizada a diversos dispositivos da citada Lei, vejamos a ementa:

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. PRIVILÉGIO DE ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIAS. SERVIÇO POSTAL. CONTROVÉRSIA REFERENTE À LEI FEDERAL 6.538, DE 22



MUNICÍPIO DE JUÍNA

PODER EXECUTIVO

ESTADO DE MATO GROSSO

P. M. Juína
Fls. 49
Rub. XJ

DE JUNHO DE 1978. ATO NORMATIVO QUE REGULA DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONCERNENTES AO SERVIÇO POSTAL. PREVISÃO DE SANÇÕES NAS HIPÓTESES DE VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL COMPATIBILIDADE COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1.º, INCISO IV; 5.º INCISO XIII, 170, CAPUT INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO, E 173 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E LIVRE INICIATIVA. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO CONFERIDA AO ARTIGO 42 DA LEI N. 6.538, QUE ESTABELECE SANÇÃO, SE CONFIGURADA A VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL DA UNIÃO. APLICAÇÃO ÀS ATIVIDADES POSTAIS DESCritas NO ARTIGO 9.º, DA LEI.

1. O serviço postal - conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado - não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. Serviço postal é serviço público.
2. A atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito, empreendida por agentes econômicos privados. A exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio. Monopólio e privilégio são distintos entre si; não se os deve confundir no âmbito da linguagem jurídica, qual ocorre no vocabulário vulgar.
3. A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional (artigo 20, inciso X).
4. O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo decreto-lei n.º 509, de 10 de março de 1.969.
5. É imprescindível distinguirmos o regime de privilégio, que diz com a prestação dos serviços públicos, do regime de monopólio sob o qual, algumas vezes, a exploração de atividade econômica em sentido estrito é empreendida pelo Estado.
6. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal.
7. Os regimes jurídicos sob os quais em regra são prestados os serviços públicos importam em que essa atividade seja desenvolvida sob privilégio, inclusive, em regra, o da exclusividade.
8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente por maioria. O Tribunal deu interpretação conforme à Constituição ao artigo 42 da Lei n.º 6.538 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 9.º desse ato normativo.

Sintetizando, Senhor Secretário, e apenas no que interessa à análise desse caso posto, o STF restringiu o privilégio da exclusividade da ECT apenas para as atividades postais descritas no art. 9.º, da Lei Federal n.º 6.538/78, ou seja, cartas, cartões postais, telegramas e correspondências agrupadas, atraindo, ao caso concreto, a aplicação do art. 25, *caput*, da Lei Federal n.º 8.666/93, que transcrevemos *in verbis*. Vejamos:

Art 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
(...)



MUNICÍPIO DE JUÍNA

PODER EXECUTIVO

ESTADO DE MATO GROSSO

P. M. Juína
Fls. 500
Rub. AV

Em conclusão, reconhecido o monopólio da União, infere-se que para a contratação dos serviços prestados com exclusividade pela ECT deverá ser feita a contratação direta, sendo inexigível a licitação nos termos do art. 25, *caput*, da Lei Federal n.º 8.666/93, pois para estes serviços não existe competição no mercado, pressuposto fático para a configuração de hipótese de inexigibilidade de licitação.

No entanto, devemos nos cercar de certa cautela, uma vez que, por outro lado, a Empresa de Correios e Telégrafos exerce outras atividades postais que ultrapassam aquelas inseridas no regime de exclusividade (art. 9.º), além de atividades correlatas, conforme dicção dos arts. 7.º e 8.º, da Lei Federal n.º 6.538/78, com a seguinte redação:

Art. 7.º Constitui serviço postal o recebimento, expedição transporte e entrega de objetos de correspondência, valores encomendas, conforme definido em regulamento.

§ 1.º São objetos de correspondência:

- a) carta;
- b) cartão-postal;
- c) impresso;
- d) cecograma;
- e) pequena - encomenda.

§ 2.º Constitui serviço postal relativo a valores:

- a) remessa de dinheiro através de carta com valor declarado;
- b) remessa de ordem de pagamento por meio de vale-postal;
- c) recebimento de tributos; prestações, contribuições e obrigações pagáveis à vista, por via postal.

§ 3.º Constitui serviço postal relativo a encomendas a remessa e entrega de objetos, com ou sem valor mercantil, por via postal.

Art. 8.º São atividades correlatas ao serviço postal:

- I - venda de selos, peças filatélicas, cupões resposta internacionais, impressos e papéis para correspondência;
- II - venda de publicações divulgando regulamentos, normas, tarifas, listas de código de endereçamento e outros assuntos referentes ao serviço postal;
- III - exploração de publicidade comercial em objetos correspondência.

Parágrafo único. A inserção de propaganda e a comercialização de publicidade nos formulários de uso no serviço postal, bem como nas listas de código de endereçamento postal, é privativa da empresa exploradora do serviço postal.

Com efeito, no que se refere às atividades exercidas pela Empresa de Correios e Telégrafos, não compreendia em seu monopólio, em que pese não possam ser contratados mediante inexigibilidade licitação, visto não estar presente o pressuposto fático que assim autoriza (inviabilidade de competição), é possível a contratação direta, mediante dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso VIII, da Lei Federal n.º 8.666/93, com a seguinte redação. Vide:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...);

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;



MUNICÍPIO DE JUÍNA

PODER EXECUTIVO

ESTADO DE MATO GROSSO

P. M. Juína
Fls. SI
Rfb. AV

Nesse diapasão, uma vez comprovado o requisito da compatibilidade dos preços com aqueles praticados pelas demais empresas operantes no mercado, será viável, pois, a contratação direta da ECT, por dispensa de licitação com fundamento no dispositivo retro citado, para a prestação dos serviços não abarcados em seu monopólio. Desta forma, necessário que a área técnica desta Secretaria Municipal ateste com precisão quais os serviços que serão objeto da pretendida contratação, vez que podemos estar diante de fundamentos legais diversos, ou seja, o da inexigibilidade ou ainda da dispensa de licitação, no presente caso. Pois neste último caso, necessário faz-se, a apuração dos preços praticados no mercado, mediante balizamento ou cotação de preços com outras empresas do ramo.

RESSALTA-SE, que tal providência é de fundamental importância, pois a definição e abrangência do objeto contratual deve estar muito bem especificada no processo, considerando a diferença de tratamento dado à contratação dos serviços exclusivos e não-exclusivos da Empresa de Correios e Telégrafos, evitando-se, desta forma, divergência na fundamentação legal e procedural para contratação direta pretendida.

Observa-se, outrossim, que os documentos necessários para a habilitação do proponente, exigidos pela Lei Federal n.º 8.666/93, devem ser também observados pela Administração, todavia, poderão ser dispensados, no todo ou em parte, sob critérios de juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, exceto aqueles de caráter obrigatórios, dispensados estes também, quando se tratar de exclusividade na aquisição ou na prestação dos serviços, nos casos de extrema necessidade do fornecimento, e, ainda, em circunstâncias onde foi determinado o cumprimento liminar de ordem judicial já deferida.

Quanto a Minuta do Contrato, também encartada as fls. dos autos, devidamente rubricadas, verifica-se que se trata de Contrato de Adesão adotado pela Empresa de Correios e Telégrafo – ECT, Empresa Pública federal, devidamente autorizada pela legislação em vigor, motivo pelo qual a Procuradoria Geral do Município deixa de fazer análise, quanto as condicionantes prescritas no § 1.º, do art. 54, da Lei das Licitações, bem como de todas as cláusulas necessárias elencadas nos incisos, do art. 55, do mesmo diploma legal.

Outrossim, cumpre deixar frisado também, que a emissão das manifestações jurídicas, nesta peça, estão embasadas em tese aceitável e/ou alicerçadas em lição de doutrina e jurisprudência, que atende ao princípio da motivação e confere segurança jurídica aos Administradores Públicos na tomada das decisões de sua competência.

Entretanto, a Procuradoria Geral do Município responsabiliza-se tão somente pela interpretação dos documentos que lhe foram disponibilizados para sua análise e emissão do Parecer. Caso a recomendação do jurídico não seja cumprida em sua totalidade, segundo entendimento da jurisprudência sobre o tema, a permanência das disposições repudiadas será de responsabilidade dos Administradores Públicos que anuíram com o ato.



MUNICÍPIO DE JUÍNA

PODER EXECUTIVO

ESTADO DE MATO GROSSO

P. M. Juína
Fls. 52
Ruth [Signature]

Consigno ademais, que a presente análise diz respeito exclusivamente aos aspectos legais e formais da pretendida contratação - dados os fatos trazidos para análise - não abrangendo questões outras, tais como de ordem técnica, econômico-financeira, conveniência e oportunidade administrativa, eis que afeitas aos Secretários Municipais requisitantes e ao Chefe do Poder Executivo.

Portanto, está excluída da análise deste parecer a verificação da compatibilidade dos preços fixados no ato de inexigibilidade de licitação com os de mercado, já que estes são objeto de pesquisa e de valoração exclusiva do setor técnico competente da Municipalidade, e, o presente Parecer Jurídico é de caráter meramente opinativo, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista a não configuração deste como ato administrativo.

DIANTE DO EXPOSTO, com base nos fatos e documentos que instruem o presente feito, **OPINO** pela possibilidade a luz da legislação em vigor da inexigibilidade de licitação no presente caso, com fulcro no art. 25, *caput*, da Lei Federal n.º 8.666/93, para a contratação da Empresa de Correios e Telégrafo – ECT, para fins de prestação de serviços de logística de remessa e entrega de objetos, documentos e encomendas por parte dos órgãos e entidades da administração pública no âmbito nacional, conforme justificado e requisitado pelo Comunicado Interno n.º 032/2019 INEX - Coord. Compras, datado de 11 de dezembro de 2019, da lavra do Secretário Municipal Requisitante, **DESDE QUE** constatado pelas Autoridades Competentes que declarará e ratificará a inexigibilidade de licitação, que o objeto a ser contratado trata-se apenas das atividades postais descritas no art. 9.º, da Lei Federal n.º 6.538/78, ou seja, cartas, cartões postais, telegramas e correspondências agrupadas. Caso contrário, tratando-se de serviços não-exclusivos, poderá atrair a incidência do art. 24, inciso VIII, da Lei Federal n.º 8.666/93 (Dispensa de Licitação), desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, circunstância essa, que deve ser apurada em procedimento administrativo próprio.

É O PARECER QUE SUBMETO, SUB CENSURA, À CONSIDERAÇÃO DO ILUSTRÍSSIMO SENHOR SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO; E, EM ÚLTIMA INSTÂNCIA, DO EXCELENTE SENHOR PREFEITO MUNICIPAL DE JUÍNA, ESTADO DE MATO GROSSO.

Juína-MT, 11 de dezembro de 2019.

LUÍS FELIPE AVILA PRADO
OAB/MT n.º 7.910-A
Procurador Geral do Município
Portaria Municipal n.º 930/2017
Poder Executivo
Juína - Mato Grosso