



**ASSESSORIA JURÍDICA 023/2023**

**SOLICITANTE:** SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

**ASSUNTO:** ANÁLISE DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. TERMO CONTRIBUIÇÃO. CONVÊNIO COM A EMPRESA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS.

A Secretaria Municipal de Administração a, encaminhou pedido de parecer jurídico sobre a possibilidade de contratação direta como Empresa de Correios e Telégrafo visando à prestação de serviços para o Município de Salto do Jacuí/RS.

**I. PRELIMINAR DE OPINIÃO**

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2º, § 3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência. O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:



**PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO  
PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO  
LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO  
DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO.  
INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA  
DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1.  
Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do  
parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não  
se constitui como ato administrativo em si, podendo  
apenas ser usada como elemento de fundamentação de  
um ato administrativo posteriormente praticado. 2.  
Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL -  
Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento:  
09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno -  
Publicação: DJ 01-02-2008.**

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente dispensa de licitação emergencial para devida análise quanto aos eventos ocorridos. Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às



vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

## II – DO RELATÓRIO E FUNDAMENTAÇÃO:

O regime jurídico-administrativo dos contratos celebrados pela Administração Pública dispõe, como regra, a obrigatoriedade da realização prévia de licitação, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a consecução do interesse público.

Nessa seara, torna-se relevante o debate quanto à possibilidade de contratação direta da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, empresa pública federal que presta serviços postais em regime de monopólio constitucional, sendo ainda responsável pelas execução de outros serviços em regime concorrencial, de acordo com as normas previstas na Lei nº 6.538/78.

A Constituição Federal de 1988 ressalta em seu texto, através do artigo 37, inciso XXI, que a contratação de obras, serviços, compras e alienações, pela Administração Pública deverá ser precedida obrigatoriamente de licitação pública.

Desta forma, os contratos celebrados pela Administração Pública devem ser precedidos de procedimento licitatório, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para o Poder Público, mediante participação dos interessados, na luz do princípio da isonomia (art. 3º, Lei nº 8666/93).

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, licitação é:

Fone: (55) 3327-1400 (Geral) / (55) 3327-1085 (Setor de Compras)

E-mail: [comprasjacui@hotmail.com](mailto:comprasjacui@hotmail.com) (Setor de Compras) Rua Hermogênio Cursino dos Santos, nº 342,  
Bairro Menino Deus, Salto do Jacuí – RS – CEP: 99440-000



“o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico”.

Ainda, segundo o autor, a natureza jurídica da licitação é a de procedimento administrativo com fim seletivo, porque o procedimento constitui um “conjunto ordenado de documentos e atuações que servem de antecedente e fundamento a uma decisão administrativa, assim como as providências necessárias para executá-la”.

A União, no exercício de sua competência privativa, nos termos do art. 22, XXVII, Constituição Federal, editou a Lei n. 8666/93 – Estatuto dos Contratos e Licitações, ainda em vigor– na qual consta autorização para, nas situações legalmente previstas, contratação direta, na qual a abertura de certame licitatório é dispensável, dispensado ou inexigível.

Nesse norte, prevê o art. 24, VIII, do Estatuto que:

“é dispensável 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”.

Logo, nos termos do ordenamento jurídico vigente, inclusive da Nova Lei de Licitações 14.133/2021, a regra consiste na realização prévia de licitação, no entanto, é possível, dentro das balizas legais, a celebração de contrato administrativo mediante contratação direta, por meio de procedimento administrativo para dispensa da licitação.



### Dispensa de Licitação

O princípio da obrigatoriedade impõe a realização da licitação, mas, a lei não poderia deixar de prever algumas situações nas quais ressalva a utilização do certame, diante de suas particularidades, que não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório. Nesse norte, veja que a Constituição Federal consigna de forma expressa a possibilidade de ressalva à obrigatoriedade de licitar, nos termos do art. 37, XXI, segundo o qual “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Portanto, admitida à possibilidade de contratação direta, coube ao legislador ordinário à tarefa de delinear quais as situações legais nas quais seria possível à dispensa de licitação, o fazendo nos termos do art. 24 da Lei nº 8666/93.

A dispensa tem como característica marcante o fato de que, em tese, a licitação poderia ser realizada, no entanto, por opção legislativa o certame público não foi previsto como sendo regra obrigatória na específica prevista na norma legal.

A doutrina costuma distinguir licitação dispensável e licitação dispensada. Aquela prevista no art. 24, de realização viável, entretanto, a lei dispensou o administrador de realizá-la. A licitação Dispensada refere-se às hipóteses em que o próprio Estatuto ordena em que não se realize o procedimento licitatório – art. 17, I e II, Estatuto.



Em observância ao princípio da motivação dos atos administrativos, a lei determina que sejam justificados os casos de dispensa – art. 24, III e seguintes da Lei nº 8666/93, devendo o administrador comunicar a autoridade superior à situação de dispensa no prazo de três dias, cabendo a este ratificá-la e publicá-la na imprensa oficial no prazo de cinco dias, sendo esta condição de eficácia do ato.

### **Possibilidade de Contratação Direta dos CORREIOS**

O serviço postal é de titularidade da União, que o executa por meio de delegação legal, atribuída aos Correios, que o exerce, como regra, em regime de monopólio estatal.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 46, firmou entendimento no sentido de que os serviços prestados em regime de monopólio, pela ECT, abrange apenas as atividades descritas no art. 9º, I, II e III, da Lei nº 6.538/78.

***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.***

Segundo o Min. Eros Grau, em voto proferido na ADPF nº 46, relator do acórdão, "o serviço postal é prestado pela ECT, empresa pública criada pelo Decreto-Lei 509/69, que foi recebido pela CF/88, a qual deve atuar em regime de exclusividade (em linguagem técnica, em situação de privilégio, e, em linguagem corrente, em regime de monopólio), estando o âmbito do serviço postal



bem delineado nos artigos 70 e seguintes da Lei 6.538/78, também recebida pela CF/ 88”.

Segue o eminente Ministro, “a prestação do serviço postal por empresa privada só seria possível se a CF afirmasse que o serviço postal é livre à iniciativa privada, tal como o fez em relação à saúde e à educação, que são serviços públicos, os quais podem ser prestados independentemente de concessão ou permissão por estarem excluídos da regra do art. 175, em razão do disposto nos artigos 199 e 209”.

Assim sendo, em relação aos serviços discriminados no art. 9º, I, II e III, Lei n. 6538/78, **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, X, Constituição Federal.**

Noutra banda, na luz das disposições constitucionais, bem como o entendimento consolidado no STF, no julgamento da ADPF nº 46, verifica-se que a ECT também presta serviços em regime de concorrência, hipótese na qual, incide os ditames que regem a ordem constitucional econômica, a saber, livre iniciativa e livre concorrência.

Desta forma, incide sobre a execução de tais serviços a norma constante no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que determina que a Administração contrate a prestação de serviços mediante a realização prévia de licitação, com a finalidade de selecionar a proposta mais vantajosa para a realização do interesse público.

Portanto, nos termos da legislação vigente, caberia a contratação dos serviços prestados pela ECT, em regime concorrencial, após a realização de procedimento licitatório, nos termos da Lei n. 8666/93.



Entretanto, nos termos do art. 24, VIII, Lei n. 8666/93, é dispensável a licitação, *"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"*.

Assim, conforme demonstrado, cabe à contratação direta mediante inexigibilidade de licitação, quando o objeto do contrato consistir nos serviços prestados em regime de monopólio estatal, com fundamento no art. 25 da Lei nº 8666/93.

Portanto, no presente caso, cabe ao gestor público adotar a decisão que seja conveniente e oportuna para a realização do interesse público, decisão que decorre privativamente do exercício de suas atribuições, eficiência e da economicidade, que orientam a tomada de decisões que busquem a realização do interesse público, com a prática de atos que importem em menor onerosidade para o patrimônio público.

Ainda, destaque-se que é possível a contratação direta mediante dispensa de licitação, com arrimo no art. 24, VIII, Lei nº 8666/93, uma vez que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT - foi criada em 20 de março de 1969, logo, em período anterior a publicação do Estatuto dos Contratos e Licitações Públicas, sendo Empresa Pública Federal, que presta serviços postais, de titularidade da União, mediante delegação legal.

Portanto, no presente caso, cabe ao gestor público adotar a decisão que seja conveniente e oportuna para a realização do interesse público, decisão que decorre privativamente do exercício de suas atribuições, eficiência e da economicidade, que orientam a tomada de decisões que busquem a



realização do interesse público, com a prática de atos que importem em menor onerosidade para o patrimônio público.

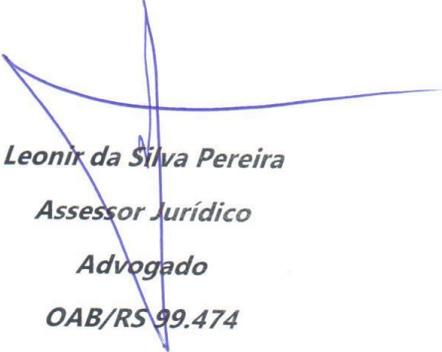
### **Conclusão**

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT é empresa pública federal que presta serviços postais em regime de monopólio constitucional, prestando, igualmente, serviços em regime de concorrência com a iniciativa privada, conforme definido na ADPF nº46. Nessa linha, conforme demonstrado, é possível a contratação direta mediante dispensa de licitação.

Por fim, cumpre novamente registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

Salvo melhor juízo,  
este é o parecer.

Salto do Jacuí, 10 de Março de 2023.



**Leonir da Silva Pereira**

**Assessor Jurídico**

**Advogado**

**OAB/RS 99.474**