



ADVOGACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
GABINETE

**PARECER n. 00155/2019/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU**

**NUP: 23125.014997/2018-10**

**INTERESSADOS: PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIFAP - PROAD**

**ASSUNTOS: PEDIDO DE COMPRA/CONTRATAÇÃO**

**I - DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS.**

Contratação da ECT. Prestação de Serviços Postais e Venda de Produtos Mediante Adesão aos Anexos do Instrumento de Contrato.

II - Possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, dos serviços prestados com exclusividade – art. 9º e art. 27 da Lei nº 6.538, de 1978.

III – Possibilidade de Contratação, por Dispensa de Licitação, com fundamento no art. 24, inc. VIII, da Lei nº 8.666, de 1993, Quanto aos Serviços não Compreendidos no monopólio da ECT.

IV. Celebração de contrato de adesão Proposto pela ECT Desde que Sejam Observadas as Recomendações Arroladas.

Senhora Procuradora Chefe da PF/AP,

**I - RELATÓRIO**

1. A pró-Reitoria de Administração encaminha os autos a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal para análise da minuta de contrato e demais procedimentos adotados com vistas a contratação direta da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos -ECT, mediante inexigibilidade e/ou dispensa de licitação, para prestação de serviços ( dentre os quais o serviço de Malote e SEDEX) e venda de produtos.

2. Instruem os autos, no que interessa a presente análise, os seguintes documentos:

a) memo eletrônico nº 72/2018 - DICONTE (ordem 01);

b) documento de oficialização da demanda (ordem 04);

c) portaria de designação da equipe de planejamento da contratação (ordem 08);

d) plano de estudo preliminar e gerenciamento de riscos (ordem 09)

e) termo de referência (ordem 10)

f) aprovação do termo de referência (ordem 13)

g) parecer nº 112/2018/PFUNIFAP/PGF/AGU (ordem 19)

h) ofícios expedidos a empresas privadas prestadoras do serviço de encomenda expressa ( ordem 25/27);

i) manifestação da DICONTE (ordem 48);

j) minuta do contrato múltiplo de prestação de serviços e venda de produtos e anexos (ordem 49);

k) despacho da Divisão e Gestão Orçamentária informando a disponibilidade orçamentária e financeira (ordem 52);

l) despacho da PROAD encaminhando os autos à Procuradoria (ordem 53).

**II - ANÁLISE JURÍDICA**

3. Preliminarmente, considera-se conveniente consignar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, porquanto, como é de elementar percepção, aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal compete prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nos aspectos relacionados à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito das entidades representadas, nem analisar aspectos de natureza técnico-administrativa.

4. Pelo que se observa nos autos, a minuta de contrato submetida é modelo padronizado adotado Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, se caracterizando como típico contrato de adesão em relação aos serviços prestados em regime de monopólio.

5. Nos termos da Cláusula Primeira, o contrato tem por objeto a prestação pela ECT de serviços e venda de produtos que atendem as necessidades da contratante, mediante adesão aos respectivos anexos que,

individualmente caracterizam cada modalidade envolvida.

6. Nos anexos é que são definidos os objetos específicos, obrigações e demais condições contratuais, sendo permitida a inclusão ou exclusão posterior de serviços, conforme item 2.2.

7. O instrumento de contrato é seguido dos seguintes anexos: Carta comercial; Encomendas Nacionais, Remessa de Objetos Internacionais de Exportação; Aquisição de Produtos e Serviços Telemáticos (telegrama e carta via internet).

8. Os contratos adotados pela ECT para a prestação de serviços postais tem natureza de contrato de adesão, de natureza eminentemente privada, com o que a união e demais entidades da administração pública equiparam-se a qualquer outro usuário (parecer GQ 170) o que torna inviável a imposição de cláusulas exorbitantes, conforme decidiu o TCU na decisão 537/1999-Plenário.

9. Ademais, a Lei nº 8.666, de 1993 deu contornos distintos aos contratos em que a Administração Pública contratante é mera usuária de serviço público. Nessa hipótese, as regras pertinentes são ditadas pelo concessionário, permissionário, sem sujeição a algumas regras da Lei referida, conforme o art. 62, § 3º:

*Art. 62.*

*(...)*

*§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:*

*(...)*

*II - aos contratos em que a Administração for parte como usuária de serviço público."*

10. Assim, não sendo cabível modificar tais instrumentos incumbe à UNIFAP aferir se a minuta proposta pela ECT atende efetivamente ao desejo da entidade e aderir aos anexos de seu interesse.

11. Convém destacar que a ECT exerce, com exclusividade, determinados serviços previstos no art. 9º da Lei 6538, de 22 de junho de 1978, de modo que em relação a tais serviços há caracterização de situação que torna inexigível a licitação, dada a impossibilidade de competição.

12. Acerca do monopólio postal exercido pela ECT, foi a matéria objeto de deliberação junto ao Egrégio Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 46, sendo decidido que:

*o Tribunal, por maioria, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, vencidos o Senhor Ministro Marco Aurélio, que a julgava procedente, e os Senhores Ministros Gilmar Mendes (Presidente), Ricardo Lewandowski e Celso de Mello, que a julgavam parcialmente procedente. O Tribunal, ainda, deu interpretação conforme ao artigo 42 da Lei nº 6.538/78 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º do referido diploma legal. Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Eros Grau. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Menezes Direito. Plenário, 05.08.2009.*

13. Ou seja, o monopólio da ECT em relação aos serviços postais, no âmbito da leitura constitucional conferida pelo STF, restringe-se às atividades descritas no art. 9º da Lei nº 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.*

*§ 1º - Dependem de prévia e expressa autorização da empresa exploradora do serviço postal;*

*a) venda de selos e outras fórmulas de franqueamento postal;*

*b) fabricação, importação e utilização de máquinas de franquear correspondência, bem como de matrizes para estampagem de selo ou carimbo postal.*

*§ 2º - Não se incluem no regime de monopólio:*

*a) transporte de carta ou cartão-postal, efetuado entre dependências da mesma pessoa jurídica, em negócios de sua economia, por meios próprios, sem intermediação comercial;*

*b) transporte e entrega de carta e cartão-postal; executados eventualmente e sem fins lucrativos, na forma definida em regulamento.*

14. O serviço de telegrama também é explorado em regime de exclusividade pela ECT em face do monopólio conferido à união pelo art. 27 da Lei 6538/1978.

15. Assim, reconhecido o monopólio da União na prestação dos serviços postais e de telegrama definidos nos artigos 9º e 27 da Lei nº 6.538/78, resta, com relação a eles, inviabilizada a competição, pressuposto fático para a configuração de hipótese de inexigibilidade de licitação.

16. Destarte, para esses serviços é plenamente adequada a contratação direta da ECT por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93.

17. Com relação aos serviços não compreendidos no monopólio da ECT – aquelas não descritas no art. 9º e 27 da Lei nº 6.538/78, embora sejam exercidas por outras empresas no mercado, não constituem atividade econômica em sentido estrito, tendo sido expressamente reconhecida sua natureza pública no já citado julgamento da Suprema Corte.

18. Nos termos do Parecer nº 19/2011/CGU/AGU/JCBM, aprovado pelo Advogado Geral da União, todos os serviços postais prestados pela ECT que NÃO se enquadrem na definição de carta, cartão-postal e correspondência agrupada poderão ser objeto de contratação por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93.

19. Assim, em relação aos serviços de SEDEX (remessa de encomendas) e Compra de mercadorias - apesar de não poderem ser contratados mediante inexigibilidade de licitação, porquanto não apresentem o pressuposto fático que assim autoriza – a inviabilidade de competição – é possível a contratação direta mediante dispensa do procedimento licitatório, com fundamento no art. 24, inc. VIII, da Lei nº 8.666/93, que assim prevê:

*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;*

20. Há que se considerar, porém, a situação singular da correspondência expressa da UNIFAP, que se dá principalmente entre campus e/ou polos localizados no interior do Estado do Amapá, que não são atendidas pelas empresas que exploram o serviço em concorrência com a ECT ( GOL LOG, TAM EXPRES e AZUL EXPRESS), conforme documentos de ordem 25/27.

21. Em outras palavras, somente a ECT presta o serviço de encomenda expressa entre os municípios do Estado do Amapá, de modo que se afigura perfeitamente possível a contratação desse serviço por inexigibilidade de licitação, com fundamento no caput do art. 25 da Lei 8666/93, não em decorrência do monopólio, mas da absoluta inviabilidade de competição.

22. Quanto aos serviços telemáticos que compreendem, além de envio de telegrama, serviços de “cartas via internet”, apenas o primeiro pode ser contratado com fundamento na inexigibilidade de licitação. Em relação ao segundo cabível a contratação por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, Inciso VIII da Lei 8666/93 ou, dependendo do valor (até R\$ 17.600,00) com fundamento no inciso II do mesmo dispositivo .

23. Em qualquer caso de contratação de serviços não exclusivos é necessário a comprovação do requisito da compatibilidade dos preços.

24. No caso de contratação dos serviços previstos no art. 9º, da Lei nº 6.538/78 e os serviços não monopolizados que somente são prestados pela ECT aos municípios do estado do Amapá onde atua a UNIFAP , a Administração deverá justificar o preço contratado juntando aos autos a tabela dos Correios com o valor das tarifas cobradas.

25. Com relação aos demais serviços, além de juntar aos autos a tabela com o valor das tarifas, deverá haver prova nos autos da compatibilidade dos preços com aqueles praticados no mercado, mediante pesquisa de preços.

26. Convém destacar que, não há autorização para modificar o fundamento jurídico da contratação (por inexigibilidade) em relação aos serviços prestados com exclusividade pela ECT mesmo em face da constatação de que a despesa estimada para a cobertura da despesa com a contratação esteja aquém do limite legal para a dispensa prevista no art. 24, Inciso II da Lei 8666/93.

27. A respeito do assunto tem aplicação a Orientação Normativa nº 34 da Advocacia Geral da União, cujo enunciado possui o seguinte teor:

*As hipóteses de inexigibilidade de licitação (art. 25) e dispensa de licitação (incisos III e seguintes do art. 24) da Lei 8666 de 1993, cujos valores não ultrapassem aqueles fixados nos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, dispensam publicação na imprensa oficial do ato que autoriza a contratação direta, em virtude dos princípios da economicidade e eficiência, sem prejuízo da utilização de meios eletrônicos de publicidade dos atos e da observância dos demais requisitos do art. 26 e de seu parágrafo único, respeitando-se o fundamento jurídico que amparou a dispensa ou inexigibilidade”*

28. Veja a fundamentação da referida orientação Normativa:

*(...)*

*Valendo-se dos princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade, entende-se que pode ser aplicado o princípio da economicidade para afastar unicamente a necessidade de publicação do ato de ratificação da autoridade superior que concordou com a contratação direta fundada nos incisos III e seguintes do art. 24 e do art. 25 da Lei de Licitações, quando tratar-se de contratações dentro dos limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 24 da mesma lei.*

*Registre-se que não há autorização para, porque a contratação estaria dentro dos limites para dispensa de pequeno valor, alterar o fundamento legal da contratação, pois a mesma ocorreu em razão de*

*determinados fundamentos, que devem ser mantidos na instrução processual, com suas respectivas motivação e fundamentação. Estaria exclusivamente dispensada a publicação de que trata o art. 26 da Lei 8.666, de 1993.*

*Em verdade, pelo valor das despesas da contratação, como elas poderiam ser enquadradas como despesas irrelevantes, conforme vem constando nas LDOs, deixa-se de publicar o ato de ratificação para não onerar mais a Administração, pois pode ocorrer de que o que se pretende contratar possua um custo inferior ou próximo ao que se gastaria com a publicação.*

29. Caso seja de interesse da UNIFAP a adesão a anexos que englobam serviços prestados com exclusividade (monopolizados ou não) e a serviços prestados em regime de concorrência, a contratação pode se dar por inexigibilidade no primeiro caso (Art. 25, caput da Lei 8666/93) e dispensa no segundo (art. 24, II ou 24, VIII da Lei 8666/93).

30. No tocante à prova da regularidade da ECT relativa a tributos federais, à Seguridade Social, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e trabalhista, deve ser realizada consulta ao SICAF.

31. Ressalta-se que, na contratação dos serviços previstos no art. 9º, da Lei nº 6.538/78, a comprovação da regularidade fiscal dos Correios poderá ser dispensada em caráter excepcional, desde que previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante e concomitantemente, a situação de irregularidade seja comunicada ao agente arrecadador e à agência reguladora, conforme o disposto na Orientação Normativa AGU nº 09, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73:

*A comprovação da regularidade fiscal na celebração do contrato ou no pagamento de serviços já prestados, no caso de empresas que detenham o monopólio do serviço público, pode ser dispensada em caráter excepcional, desde que previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante e concomitantemente, a situação de irregularidade seja comunicada ao agente arrecadador e à agência reguladora.*

32. A proposta de preço do contratado deve constar de forma clara nos autos, devendo ser providenciada a juntada da tabela com o valor das tarifas cobradas pelos serviços a serem contratados. Verifica-se que há falha na impressão das tabelas de fls. 54/56, o que deve ser corrigido.

33. No mais se deve reconhecer que a minuta de contrato acostado aos autos reúne em linhas gerais os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável.

### **III - CONCLUSÃO**

34. Ante o exposto, em análise restrita aos aspectos jurídicos-formais, recomenda-se a formalização do contrato e, conseqüentemente, a adesão aos anexos que individualmente caracterizam cada modalidade de serviço de interesse da UNIFAP, desde que sejam observadas as recomendações arroladas ao longo deste opinativo, especialmente nos itens 16, 19 ou 21, 22, 23, 24, 25, 29 30, 31 e 32, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, porquanto próprios do mérito da Administração, e, como tais, alheios às atribuições da Procuradoria Federal.

À consideração superior.

Macapá, 06 de novembro de 2019.

Waldinelson Adriane S. Santos  
Procurador Federal  
SIAPE 1357740

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23125014997201810 e da chave de acesso 9c9900e1

---

Documento assinado eletronicamente por WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 340397051 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS. Data e Hora: 07-11-2019 11:33. Número de Série: 17341243. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
GABINETE

---

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00030/2019/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU**

**NUP: 23125.014997/2018-10**

**INTERESSADOS: PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIFAP - PROAD**

**ASSUNTOS: PEDIDO DE COMPRA/CONTRATAÇÃO**

1. Aprovo, na íntegra, o **PARECER n. 00155/2019/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU.**
2. Remetam-se os autos à PROAD, na forma proposta.

Macapá, 07 de novembro de 2019.

LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA  
Procuradora-Chefe

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23125014997201810 e da chave de acesso 9c9900e1

---

Documento assinado eletronicamente por LARISSA MOUTINHO DE MOURA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 340838440 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LARISSA MOUTINHO DE MOURA. Data e Hora: 07-11-2019 14:43. Número de Série: 17314458. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---