

**Parecer Jurídico nº:** 86/2026-PGE/DEF**Processo nº:** 3001.101139.2025**Tipo:** Compra de Material e Contratação de Serviços**Interessado(s):** Defensoria Pública do Estado de Rondônia**Assunto:** Produtos e Serviços Postais - Nova Contratação

**Ementa:** DIREITO ADMINISTRATIVO. PARECER JURÍDICO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. REGULARIDADE TRABALHISTA. EMPRESA PÚBLICA. SERVIÇOS POSTAIS. PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS. I. Caso em Exame: Processo administrativo instaurado pela Defensoria Pública do Estado de Rondônia visa à contratação de serviços postais e logísticos. Parecer Jurídico anterior opinou pela contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) por dispensa de licitação, condicionada à atualização de certidões. Relatório de conformidade e declarações do Sistema Integrado de Cadastramento de Fornecedores (SICAF) indicaram inconsistência na regularidade trabalhista da matriz e da filial da ECT. A Secretaria-Geral de Administração e Planejamento solicitou manifestação sobre a contratação da filial da ECT, mesmo com a pendência de regularidade trabalhista da matriz. II. Questão em Discussão: É possível contratar a filial da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, prestadora de serviços postais e logísticos essenciais, por dispensa de licitação, havendo pendência de regularidade trabalhista da matriz e da própria filial? III. Fundamentação: 1. A certidão de débitos trabalhistas emitida pelo Tribunal Superior do Trabalho prevalece sobre a declaração de regularidade do Sistema Integrado de Cadastramento de Fornecedores (SICAF), e a Certidão Nacional de Débitos Trabalhistas (CNDT) certifica a empresa em relação a todos os seus estabelecimentos. 2. O Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da exigência de regularidade trabalhista como requisito de habilitação em licitações, por promover o interesse público e a isonomia. 3. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com alterações da Lei nº 13.655/2018, impõe a consideração das consequências práticas das decisões administrativas, controladoras e judiciais. 4. O Tribunal de Contas da União (TCU) e a Advocacia-Geral da União (AGU) admitem a contratação de empresas estatais ou privadas detentoras de monopólio e prestadoras de serviços públicos essenciais, ainda que irregulares fiscal ou trabalhista, em face do princípio da continuidade do serviço público, mediante justificação e comunicação aos órgãos arrecadadores. 5. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos detém exclusividade em certos serviços postais e possui estrutura operacional com capilaridade nacional, fator essencial para atender localidades remotas e garantir a prestação dos serviços administrativos da Defensoria Pública. 6. A não contratação dos serviços postais, sem prévia avaliação dos impactos potenciais ao serviço público, configuraria medida desproporcional e contrária ao interesse público, conforme diretrizes da LINDB. IV. Conclusão e Tese(s): Parecer favorável com ressalvas. Tese(s): 1. A contratação excepcional da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, mesmo com pendência de comprovação da regularidade trabalhista, é possível mediante decisão gestora fundamentada na essencialidade do serviço, nas consequências práticas da não contratação e nos princípios da supremacia do interesse público, da continuidade do serviço público e do consequencialismo da Lei nº 13.655/2018. 2. A Administração Pública deve comunicar a irregularidade aos órgãos arrecadadores competentes. Legislação e Jurisprudência Citadas: Constituição Federal de 1988, art. 195, § 3º. Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), arts. 20, 21 e 22, com redação dada pela Lei nº 13.655/2018. Lei nº 14.133/2021, art. 75, inciso IX. Consolidação das Leis do Trabalho, art. 642-A, § 3º. Lei nº 12.440/2011. STF, ADI 4.716. STF, ADI 4.742. TCU, Decisão nº 431/1997 - Plenário. TCU, Acórdão n. 1105/2006 - Plenário. TCU, Acórdão n. 1.402/2008 - Plenário. AGU, Orientação Normativa n. 09/2009. TCE/RO, Parecer Prévio n. 31/2009.

## I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado com a finalidade de viabilizar a contratação de serviços postais e logísticos, compreendendo o envio de correspondências e encomendas, para atendimento das demandas da Defensoria Pública do Estado de Rondônia.

A PGE/DEF já se manifestou nos autos por meio do Parecer Jurídico nº 79/2026-PGE/DEF (Id 0956005), no qual se opinou pela possibilidade de contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com fundamento no art. 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, condicionando-se, contudo, à atualização das certidões de regularidade fiscal e trabalhista.

Na sequência, a Diretoria de Controle Interno (DCI), por meio do Relatório de Conformidade nº 416/2026/DPG/DPG-DCI (Id 0957517), manifestou-se pela conformidade do procedimento, ressalvando a necessidade de atualização das certidões durante a tramitação, destacando, ainda, inconsistência relacionada à regularidade trabalhista, diante da existência de certidão positiva de débitos trabalhistas, apesar da informação de regularidade no SICAF.

Posteriormente, a equipe de planejamento informou a juntada de declaração do SICAF (Id 0958997), emitida em nome da filial da ECT em Rondônia (CNPJ nº 34.028.316/0027-42), sob o argumento de que a contratação será formalizada com a referida unidade.

Diante disso, considerando a persistência de inconsistência quanto à regularidade trabalhista da matriz (CNPJ nº 34.028.316/0001-03), a SGAP, por meio do Despacho de Id 0959381, determinou o retorno dos autos à PGE/DEF para manifestação acerca da possibilidade de contratação da filial da ECT, ainda que pendente a regularidade da matriz.

É o relatório.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, os autos foram encaminhados para manifestação acerca da possibilidade de contratação de filial da ECT, ainda que pendente a regularidade trabalhista da matriz.

De início, cumpre esclarecer que, embora a Declaração do SICAF juntada pela equipe de planejamento da contratação aponte a regularidade da filial, inscrita no CNPJ nº 34.028.316/0027-42 (Id 0958997), a certidão acostada ao Id 0948651 - fls. 4/6, emitida em 07/04/2026, indica que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (matriz e filiais) consta no Banco Nacional de Devedores Trabalhistas.

A referida certidão prevalece sobre a declaração extraída do SICAF, por refletir a situação atualizada da empresa no momento de sua emissão. Ademais, nos termos do § 3º do art. 642-A da CLT, incluído pela Lei nº 12.440/2011, a CNDT certifica a empresa em relação a todos os seus estabelecimentos, agências e filiais.

**Ademais, em consulta realizada por esta Procuradoria Jurídica ao sítio eletrônico do Tribunal Superior do Trabalho (<https://cndt-certidao.tst.jus.br/inicio.faces>), verificou-se que a filial inscrita no CNPJ nº 34.028.316/0027-42 também consta com Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas.**

**Corroborar-se, assim, a conclusão de que a irregularidade trabalhista não se restringe à matriz (CNPJ nº 34.028.316/0001-03), alcançando igualmente a filial sediada em Rondônia (CNPJ nº 34.028.316/0027-42).**

No que concerne à exigência de regularidade trabalhista nas licitações públicas, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4.716 e da ADI 4.742, firmou entendimento no sentido de que é constitucional a exigência como requisito de habilitação em procedimentos

licitatórios.

Na ocasião, a Corte assentou que a exigência da CNDT não configura restrição indevida à competitividade, mas instrumento legítimo de promoção do interesse público, na medida em que assegura a seleção de empresas aptas a cumprir suas obrigações e resguarda os princípios da isonomia, da eficiência administrativa e da valorização do trabalho humano.

Destacou-se, ainda, que a sistemática instituída pela Lei nº 12.440/2011 observa o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, uma vez que a inscrição no Banco Nacional de Devedores Trabalhistas decorre de obrigações já constituídas em título executivo judicial ou equivalente, não havendo violação às garantias constitucionais.

Nesse contexto, à luz da orientação firmada pelo STF, impõe-se a exigência de regularidade trabalhista das empresas que pretendem contratar com a Administração Pública. Todavia, a constitucionalidade da exigência não afasta, por si só, a necessidade de exame das circunstâncias concretas em que ela incide. Com efeito, pertinente ponderar, no caso, acerca da imprescindibilidade do contrato para a continuidade do serviço público prestado pela Defensoria Pública do Estado de Rondônia.

A rigor, tal ponderação atende ao pragmatismo e consequencialismo incorporados ao regime jurídico administrativo por meio da Lei n. 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), prevendo, dentre outras disposições, que:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

No caso específico da obrigação de manutenção das condições de regularidade fiscal exigidas no momento da contratação, cabe destacar que se trata de uma exigência expressamente prevista na Lei n. 8.666/1993, mas que nem por isso deixa de ostentar uma carga deontológica, utilizada na defesa da validade e constitucionalidade dessa exigência em processos licitatórios.

É certo que o TCU tem se pronunciado pela necessidade de comprovação dos

requisitos de habilitação, como no Acórdão 2.097/2010 - TCU - Segunda Câmara:

8. A exigência de comprovação, em todas as contratações, inclusive naquelas realizadas mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, de regularidade fiscal e de seguridade social do contratado **visa tratar de maneira isonômica os interessados** em fornecer bens e serviços para a Administração Pública. **Considerando que os tributos compõem os preços a serem oferecidos, a empresa que deixa de pagá-los assume posição privilegiada perante aquelas que os recolhem em dia.** Mesmo nas hipóteses de contratação direta, o gestor não está livre para contratar em quaisquer condições, uma vez que a escolha do fornecedor e o preço, que deverá refletir os valores praticados no mercado, deverão ser justificados.

9. Ademais, **a contratação, pelo Poder Público, de empresa em situação de irregularidade fiscal representa violação ao princípio da moralidade administrativa, pois haverá a concessão de benefício àquele que descumpre preceitos legais. Em última instância, haverá também o estímulo ao descumprimento das obrigações fiscais.** (Acórdão 2.097/2010 - TCU - Segunda Câmara)

Nessa linha, a empresa inadimplente com o fisco e com as obrigações sociais e trabalhistas passa a operar com custos artificialmente reduzidos, na medida em que não internaliza encargos legalmente devidos. Essa circunstância lhe confere vantagem competitiva indevida, permitindo a apresentação de propostas aparentemente mais vantajosas, sem que isso decorra de maior eficiência, mas sim do descumprimento da legislação.

Nessa perspectiva, a contratação de empresas sem a devida comprovação das condições de habilitação, especialmente quanto à regularidade fiscal e trabalhista, compromete a isonomia do certame, ao colocar em desvantagem os licitantes que observam rigorosamente suas obrigações legais, distorcendo o ambiente concorrencial e frustrando a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração.

Cumprir observar, todavia, que o Tribunal de Contas da União admite exceções à vedação constitucional de contratação, pelo Poder Público, de pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, prevista no art. 195, § 3º, da Constituição Federal.

Por meio da Decisão nº 431/1997 - Plenário, aquela Corte, por exemplo, assentou a possibilidade de contratação e pagamento, pela Administração Pública, de empresas estatais inadimplentes com o INSS e o FGTS. Tal entendimento fundamenta-se na premissa de que a Administração Pública, assim como os usuários em geral, não pode prescindir da prestação de serviços públicos essenciais - assim considerados aqueles indispensáveis à vida e à convivência social dos administrados, conforme definição de Diógenes Gasparini (Direito Administrativo, 4ª ed., Saraiva, p. 213), citada no voto do relator -, especialmente quando prestados em regime de monopólio.

Com efeito, a impossibilidade de contratação dessas entidades poderia acarretar a paralisação ou, ao menos, o comprometimento da adequada prestação desses serviços. Nesse contexto, com vistas à observância do princípio da continuidade do serviço público, o Plenário do TCU reconheceu que o interesse público na prestação contínua desses serviços à coletividade pode se sobrepor à vedação de contratação de entidades inadimplentes com o INSS e o FGTS, conforme se depreende do seguinte excerto do voto do relator:

2. Indaga-se a respeito da exigência do comprovante de regularidade com os encargos sociais, quando a empresa a ser contratada for estatal, detentora de monopólio e prestadora de serviços públicos essenciais.

3. Inicialmente, é de se registrar que vários são os dispositivos normativos que disciplinam a matéria, ganhando, inclusive, cunho constitucional, conforme dispõe o art. 195, §3º, da Constituição Federal [...]

11. É de se destacar que a exigência requerida pelos dispositivos acima mencionados não distingue empresas particulares dos entes estatais, tendo sua aplicação voltada para toda e qualquer empresa, seja ela estatal ou não.

12. De fato, não há ressalva, quanto à obrigação supra, em nenhum dos diplomas legais citados, à contratação de empresas estatais por parte da administração, nem

mesmo daquelas detentoras de monopólio, concessionárias de serviços públicos ditos essenciais.

13. Assim sendo, poder-se-ia, em uma análise isolada das normas, concluir-se que seria vedada a contratação de estatais e, até mesmo, o pagamento de serviços efetuados, caso estivessem em situação irregular perante o INSS e o FGTS.

14. Entretanto, forçoso é reconhecer que a situação ora examinada guarda suas peculiaridades, concretizadas na especialidade dos serviços que as estatais fornecem e que são reconhecidos como essenciais.

15. Nesse ponto, mostra-se pertinente trazer à baila alguns conceitos doutrinários a respeito do termo serviço público.

15.1. Celso Ribeiro Bastos o define como "uma atividade prestada pela Administração, que se vale do seu regime próprio de direito administrativo, com vistas ao atingimento de uma necessidade coletiva que pode ser fruída "uti singuli ou uti universi" pelos administrados." ("in" Curso de Direito Administrativo, Saraiva, 1994, pp. 161).

[...]

17. Resta, ainda, distinguir os serviços públicos essenciais dos não essenciais. Diógenes Gasparini coloca que: "São essenciais os assim considerados por lei ou os que pela própria natureza são tidos como de necessidade pública, e, em princípio, de execução privativa da Administração Pública. (omissis) **Essenciais, por fim, diga-se, são os serviços que não podem faltar. A natureza do serviço os indica e a lei os considera como indispensáveis à vida e à convivência dos administrados na sociedade**" ("in" Direito Administrativo. 4ª ed., Saraiva, pp. 213).

18. Importa frisar, ainda, que, em regra, os serviços essenciais são exercidos exclusivamente pela Administração, diretamente ou mediante concessão a empresas estatais, detentoras de monopólio.

19. Em síntese, serviço essencial é aquele imprescindível aos usuários. Ganha relevo, neste ponto, o princípio da continuidade do serviço público, retratado por Maria Sylvia Zanella de Pietro:

"Por esse princípio entende-se que o serviço público, sendo a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar." ("in" ob. cit., pp. 64).

20. Leciona Diógenes Gasparini que **'Os serviços públicos não podem parar os anseios da coletividade. Os desejos dos administrados são contínuos.** Daí dizer-se que a atividade da Administração Pública é ininterrupta.' (in ob. cit., pp. 11/12).

21. **Não pode a Administração Pública deixar de atender às necessidades fundamentais da coletividade e dos indivíduos,** com mais razão ainda quando os usuários dos serviços públicos ditos essenciais forem entidades ou órgãos da própria Administração, cuja atividade repercute em toda a sociedade. E, no caso sob análise, em que o usuário dos serviços é um órgão da cúpula do Poder Judiciário - STJ -, que tem jurisdição em todo o País e, como consequência, suas decisões alcançam repercussão nacional, é imperioso que os serviços públicos sejam fornecidos a contento e de forma ininterrupta.

22. As vedações contidas nos diplomas transcritos **supra** têm, basicamente, duas finalidades principais: a) evitar que a Administração contrate com quem não demonstre boa situação econômico-financeira, refletida na inadimplência com encargos sociais; e b) servir como meio indireto de coerção, incitando as empresas a estarem adimplentes com suas obrigações perante o INSS e o FGTS.

23. Mostra-se evidente que, na hipótese da contratação direta de um ente estatal fornecedor de serviço público essencial, na forma de monopólio, efetuada por um órgão da Administração, os fins legais acima descritos não serão alcançados. **Aqui, impõe-se um interesse público maior, consubstanciado na boa e regular prestação jurisdicional,** a qual quedaria prejudicada caso estivesse o Órgão da Justiça proibido de contratar as empresas estatais fornecedoras de serviço público essencial, sob regime de monopólio, inadimplentes com o INSS e o FGTS. **Ressalte-se que, nesta situação, em que inexistente a possibilidade de contratar-se terceiros, não há outra alternativa viável a não ser a contratação daquelas empresas, como bem destacado pela ilustre representante do 'Parquet' especializado (fls. 11/13).**' [...]

26. A conclusão que se impõe, por conseguinte, ao responder à presente Consulta, é de que é lícita a contratação de empresas estatais fornecedoras de serviço público essencial sob regime de monopólio, ainda que inadimplente com o INSS e o FGTS,

desde que expressamente autorizada pela autoridade máxima do órgão judicial e embasada com as devidas justificativas.

27. Entendo pertinente, para finalizar, ressaltar que, apesar de se permitir a contratação, ocorrendo a situação retratada na Consulta, estar-se-á diante de uma irregularidade e, o que é mais grave, cometida por uma empresa estatal. Assim sendo, em caráter de aditamento às respostas da Consulta retro, reputo como viável informar à administração que, **verificando a condição inadimplente de um ente estatal, exija da contratada o cumprimento de suas obrigações sociais, devendo, inclusive, levar ao conhecimento do INSS e do FGTS as irregularidades que se apresentam.** ([Decisão n. 431/1997](#) - TCU - Plenário)

Por meio do Acórdão n. 1105/2006, o Plenário do TCU estendeu o entendimento acima citado às empresas privadas concessionárias de serviço público essencial sob o regime de monopólio, senão vejamos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. firmar o entendimento de que as empresas privadas concessionárias de serviço público essencial sob o regime de monopólio, **ainda que inadimplentes junto ao INSS e ao FGTS, poderão ser contratadas pela Administração Pública Federal**, ou, se já prestados os serviços, poderão receber o respectivo pagamento, desde que conte com a autorização prévia da autoridade máxima do órgão, acompanhada das devidas justificativas;

9.2. diante da hipótese acima, **a Administração deve informar o Instituto Nacional de Seguridade Social e a Caixa Econômica Federal a respeito dos fatos, a fim de que essas entidades exijam da contratada a regularização de sua situação;**

9.3. **determinar à ANEEL, ante suas funções fiscalizadoras, que adote providências com vistas a compelir a concessionária Sociedade Anônima de Eletrificação da Paraíba – SAELPA para que regularize seus débitos com o INSS e o FGTS**, informando a este Tribunal as providências adotadas no prazo de 90 (noventa) dias; ([Acórdão n. 1105/2006](#) - TCU - Plenário)

Com efeito, o que se verifica é que, **com base em uma ponderação de valores, o TCU afastou norma expressa prevista na Constituição Federal - que veda a contratação com pessoas jurídicas em débito com o sistema da seguridade social** - de modo a permitir a contratação de empresas estatais ou privadas, concessionárias de serviços públicos essenciais sob o regime de monopólio, a fim de privilegiar a continuidade do serviço público, mormente em situações em que inexistente a possibilidade de contratar terceiros.

Tal entendimento foi incorporado à Orientação Normativa n. 09/2009 da Advocacia-Geral da União, que, assim como o TCU, entendeu pela admissibilidade da contratação de empresas detentoras de monopólio, ainda que irregulares perante o fisco, sob a condição de que fosse comunicada a situação de irregularidade ao agente arrecadador e à agência reguladora. Veja-se:

#### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 9, DE 1º DE ABRIL DE 2009**

A COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL NA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO OU NO PAGAMENTO DE SERVIÇOS JÁ PRESTADOS, NO CASO DE EMPRESAS QUE DETENHAM O MONOPÓLIO DE 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.

Note-se que deixar de contratar na ocorrência das hipóteses em comento não se mostra eficiente na medida em que não há viabilidade de competição, em se tratando de serviços prestados em regime de monopólio, inexistindo, portanto, outros prestadores capazes de atender aos interesses da Administração Pública.

No que se refere às empresas não detentoras de monopólio, o TCU também já se manifestou, por intermédio do Acórdão n. 1.402/2008 - Plenário. Na oportunidade, o Ministro Raimundo Carreiro, Relator do Acórdão, destacou a necessidade de **preponderância da**

**essencialidade dos serviços públicos prestados por concessionárias de serviços públicos e a impossibilidade de solução de continuidade de serviços públicos essenciais previstos no art. 10 da Lei n. 7.783/1989, acentuando que, mesmo em se tratando de serviço público essencial não prestado sob o regime de monopólio, a Administração deve sopesar a opção de rescindir o contrato com a concessionária inadimplente e, nos termos da lei, efetuar novo contrato com concessionária que esteja adimplente com o poder público.** A redação final do acórdão, todavia, traz contornos mais restritivos, extraíndo-se disposição expressa pela impossibilidade de celebração de aditivo nesses casos:

3. Com efeito, a contratação, ou mesmo a manutenção de contratos celebrados pela Administração Pública com empresas privadas, na condição de concessionárias de serviços públicos, reveste-se de condição distinta daquela tratada no âmbito da Decisão n. 431/1997 - TCU - Plenário, por meio da qual este Tribunal, ao apreciar consulta formulada pelo Superior Tribunal de Justiça, consignou que "as empresas estatais prestadoras de serviços públicos essenciais, sobre o regime de monopólio, ainda que inadimplentes junto ao INSS ou FGTS, poderão ser contratadas pela Administração Pública, ou se já prestados os serviços, poderão receber o respectivo pagamento".

4. É claro que esta diferença não importa na inviabilidade de aplicação daquele decisor, mas fomenta uma nova interpretação, mais abrangente, por meio da qual **deve preponderar a essencialidade dos serviços prestados pelas concessionárias de serviços públicos.**

5. E, nessa linha de raciocínio, penso que **os serviços públicos essenciais, discriminados no art. 10, incisos I e VII, da Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989, não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de impactar, de forma negativa, as atividades realizadas pela Administração Pública.**

6. Assim, mesmo quando os concessionários destes serviços estiverem inadimplentes frente ao poder público, deve a administração, caso o serviço seja prestado em sede de monopólio, optar, nos termos da referida Decisão n. 431/1997, pela contratação e/ou manutenção dos serviços.

7. **Em se tratando de serviço público essencial não prestado sob forma de monopólio, a exemplo dos serviços de telefonia, outras ponderações devem ser feitas, isto é, deve a administração, consoante bem destacado pela 3ª Secex, sopesar a opção de rescindir o contrato com a concessionária inadimplente e, nos termos da lei, efetuar novo contrato com concessionária que esteja adimplente com o poder público.**

8. Destaco, no entanto, que **independentemente da opção da Administração Pública - manutenção ou não do contrato - compete ao contratante, caso venha a se deparar com concessionários de serviços públicos que estejam inadimplentes junto à Administração Pública, exigir a pronta regularização da situação em apreço e, sob pena de serem coniventes com a inadimplência em comento, reportarem os fatos aos respectivos arrecadadores (Receita Federal do Brasil - RFB, Caixa Econômica Federal - CAIXA, etc) que por ventura estejam em aberto.**

9. Isso posto, manifestando-me de acordo com a proposta consignada pela 3ª Secex, com a qual o Ministério Público junto a este TCU anuiu, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

[...]

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Comandante da Aeronáutica, Exmo. Sr. Ten. Brig. Ar. Luiz Carlos da Silva Bueno, acerca de pagamentos a concessionárias de serviço público essencial inadimplentes junto ao poder público no que concerne ao recolhimento de INSS, FGTS e outros tributos, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente consulta, uma vez atendidos os requisitos fixados no art. 264 do Regimento Interno/TCU;

9.2. orientar o consulente de que:

9.2.1. as empresas prestadoras de serviços públicos essenciais sob o regime de monopólio, ainda que inadimplentes junto ao INSS e ao FGTS, poderão ser contratadas pela Administração Pública, ou, se já prestados os serviços, poderão receber o respectivo pagamento, desde que com autorização prévia da autoridade

máxima do órgão, acompanhada das devidas justificativas, conforme prolatado na Decisão n. 431/1997 e no [Acórdão 1105/2006-TCU-Plenário](#) desta Corte;

**9.2.2. é possível o pagamento de serviço público essencial prestado por empresas concessionárias que não estão sob o regime de monopólio, ainda que inadimplentes junto ao INSS e ao FGTS, desde que com autorização prévia da autoridade máxima do órgão, acompanhada com as devidas justificativas, caso a rescisão contratual não se mostre mais conveniente e oportuna, não podendo ser formalizado qualquer termo de prorrogação dos contratos celebrados, devendo a Administração dar início a um novo procedimento licitatório;**

9.2.3.caso venha a se deparar com as hipóteses retratadas nestes autos, deverá ser exigida da contratada a regularização da situação e, deverão ser informados os responsáveis pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS à respeito dos fatos;

9.3. enviar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Comando da Aeronáutica, à Receita Federal do Brasil e à Caixa Econômica Federal; ([Acórdão n. 1.402/2008](#) - Plenário)

Esse entendimento se justifica, uma vez que, não se tratando de serviço prestado em regime de monopólio, haveria viabilidade de competição, a qual não poderia ser frustrada em benefício de uma empresa inadimplente perante o fisco, o que tornaria obrigatória a instauração de novo certame pela Administração contratante.

No âmbito do Estado de Rondônia, a Corte de Contas Estadual também já se debruçou sobre a matéria, em atenção à consulta formulada pela então Presidente do Tribunal de Justiça de Rondônia, questionando a *exigibilidade de certidões comprobatórias de regularidade fiscal de empresa prestadora de serviços essenciais, ainda que não sujeitos a regime de monopólio*, ocasião em que manifestou entendimento consonante com aquele exarado pelo TCU, conforme pode se extrair do Parecer Prévio n. 31/2009, de Relatoria do Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, *in verbis*:

a) É possível a dispensa da apresentação de certidões comprobatórias de regularidade fiscal em caso de contratação de entes paraestatais detentores do monopólio de serviços públicos essenciais, em face do princípio da continuidade do serviço público e da supremacia do interesse público, nos termos da Decisão 431/97-TCU;

b) Não há previsão legal para a dispensa de certidões comprobatórias de regularidade fiscal nos casos em que a empresa pública não esteja sujeita ao regime de monopólio, caracterizando, portanto, o poder-dever de observar a Lei de Licitações, em seus artigos 27, 29 e 55, e, ainda, ao § 3º do artigo 195 da Constituição Federal de 1988 (Acórdão 1.402/08-TCU);

c) Caracterizada a inviabilidade de competição (inexigibilidade) e a dispensa de licitação, a administração pública deverá adequar os procedimentos ao que dispõe os artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93, não desprezando as fases de habilitação e qualificação fiscal dispostas no referido diploma legal, a saber exigibilidade da regularidade fiscal – INSS/FGTS, tanto na contratação como na efetuação de pagamentos (artigo 195, Inciso I, § 3º da Constituição Federal de 1988; artigo 47, I, alínea "a" da Lei nº 8.212/91; artigo 27, alínea "a" da Lei nº 8.036/90 e artigo 2º da Lei nº 9.012/95 – Decisão nº 1.241/2002-Pleno/TCU);

d) Nos contratos de execução continuada ou parcelada, a cada pagamento efetivado pela administração contratante, há que existir a prévia verificação da regularidade da contratada com o sistema da seguridade social, sob pena de violação do disposto no § 3º do artigo 195 da Constituição Federal, conforme Decisão nº 705/94-Pleno/TCU;

**e) É dispensável a comprovação da regularidade fiscal nos casos em que a inadimplência com a seguridade social ocorreu nos contratos já em execução, possibilitando, assim, os pagamentos dos serviços prestados, em vista da continuidade dos serviços públicos e da supremacia do interesse coletivo, mantendo os contratos até sua vigência, somente se a rescisão não se mostrar a providência mais adequada (Acórdão 1.402/2008-TCU);**

**f) Impossibilidade de prorrogação contratual nos casos de inadimplência com**

Apesar do entendimento exarado, restringindo a possibilidade de contratação nos casos de inadimplência com a seguridade social às empresas prestadoras de serviço essencial em regime de monopólio, é oportuno mencionar o raciocínio apresentado à época pelo Ilustre Conselheiro Edilson de Sousa Silva - em divergência ao voto do relator - o qual, embora não acatado pela Corte de Contas para fins de resposta à consulta, revela-se perfeitamente consonante com a lógica pragmática e consequencialista supervenientemente incorporada ao regime jurídico de direito administrativo por força da Lei n. 13.655/2018. Ora, vejamos:

*Prima facie*, o entendimento pela negativa conferido pelo douto Relator se afiguraria pertinente caso fosse expandido sob condições de normalidade, ou seja, a Consulta tivesse sido formulada desprovida de circunstâncias fáticas peculiares e excepcionais. Portanto, se a hipótese lançada fosse dentro de uma economia altamente competitiva, que os tratados de economia denominam de concorrência perfeita, onde nenhuma empresa e nenhum consumidor teria poder suficiente para influenciar os preços praticados no mercado. Esse é o melhor dos mundos. Quase uma utopia a fantasiar os sonhos dos economistas, mesmo porque a experiência recente nos mostra que as regras do mercado não são infalíveis.

Mas não é isso que acontece na hipótese ventilada. A consulente se encontra num dilema, tendo de um lado o dever de prestar a jurisdição contínua, pronta e efetiva nos recônditos do nosso Estado, onde sequer existem condições mínimas de sobrevida tamanha a carência dos serviços basilares de saúde, educação e segurança. De outro lado, no seio dessa carência absoluta, o mercado não oferece viabilidade de competição, que possibilite à consulente dar cumprimento aos comandos legais aplicáveis à espécie, qual seja, instaurar procedimento licitatório para fim de contratação de empresa adimplente com o fisco.

A inviabilidade de competição, conforme ponderado pela consulente, torna materialmente impossível que se promova a contratação de empresa regular quanto ao cumprimento de suas obrigações fiscais, em razão da ausência de empresas capazes de prestar o serviço almejado.

A ausência de competidores (em eventual torneio licitatório), em contraponto à presença tão-somente de uma empresa estatal em condições de prestar os serviços tidos como essenciais, caracteriza per si uma situação análoga à de monopólio. Tecnicamente essa empresa estaria inserida no mercado com um colorido em situação de quase-monopólio, embora sua natureza jurídica não seja exatamente essa.

Se buscarmos a gênese da empresa estatal detentora de monopólio legal e a da empresa estatal que atua individualmente no mercado, veremos que concretamente a situação é exatamente a mesma: de individualidade. A diferença é que a primeira detém o monopólio assegurado por lei, enquanto que a segunda sua situação decorre de circunstâncias.

[...]

**A boa técnica hermenêutica sugere que aliada à subsunção normativa, também sejam percustradas todas as valências pertinentes, de forma que ao final seja extraída uma conclusão ponderada e ajustada ao caso concreto. Por outro giro, a experiência tem demonstrado que a interpretação literal da norma por vezes se revela incongruente, portanto, incapaz de constituir instrumento adequado para dizer o direito.**

**A interpretação da norma jurídica perpassa inexoravelmente pela ampla percepção da realidade, pois caso contrário, no dizer de Eros Roberto Grau, seria “caminhar na corda estendida sobre o abismo”.**

[...]

**A interpretação da norma legal em conjunção com a realidade fática aqui defendida, foi exatamente o mesmo método hermenêutico adotado pelo Tribunal de Contas da União, que resultou na prolação da Decisão nº 431/1997-Plenário, quando, não obstante as vedações legais, aquela Corte alçou em relevo o princípio da supremacia do interesse público para admitir a possibilidade de contratação de empresa estatais prestadoras de serviço**

**público essencial sob o regime de monopólio, ainda que inadimplentes perante ao INSS e ao FGTS.**

**Na aludida decisão, o fato determinante para a superação dos óbices legais não foi a condição monopolista da empresa estatal, mas sim, conforme fragmentos lapidares do voto do Relator, a natureza pública do serviço a ser contratado, veja-se:**

(...) Assim sendo, poder-se-ia, em uma análise isolada das normas, concluir-se que seria vedada a contratação de estatais e, até mesmo, o pagamento de serviços efetuados, caso estivessem em situação irregular perante o INSS e o FGTS. 14. Entretanto, **forçoso é reconhecer que a situação ora examinada guarda suas peculiaridades, concretizadas na especialidade dos serviços que as estatais fornecem e que são reconhecidos como essenciais.** 15. Nesse ponto, mostra-se pertinente trazer à baila alguns conceitos doutrinários a respeito do termo serviço público. 15.1. Celso Ribeiro Bastos o define como "uma atividade prestada pela Administração, que se vale do seu regime próprio de direito administrativo, com vistas ao atingimento de uma necessidade coletiva que pode ser fruída "uti singuli ou uti universi" pelos administrados." ("in" Curso de Direito Administrativo, Saraiva, 1994, pp. 161). 15.2. Para Maria Sylvia Zanella de Pietro, serviço público é "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público". ("in" Direito Administrativo. 3ª ed., Atlas, pp.80). (grifei).

Observe-se, portanto, que em espetacular cognição o Relator da matéria, o Ministro Bento José Bugarin, foi no cerne da questão, ao destacar a ESSENCIALIDADE dos serviços para, então, construir sua magnífica tese, que, ressalte-se, tem como pano de fundo a realidade fática, similar, portanto, ao caso vertente.

[...]

**É importante destacar, também, que na solução dos mencionados “cases” o TCU em nenhum momento tangenciou o ordenamento jurídico; pelo contrário, buscou no seu bojo a norma (decorrente do princípio) mais adequada ao caso concreto. Assim, com base nos princípios da continuidade e da supremacia do interesse público, aquela Corte manejou respostas satisfatórias à resolução da questão deduzida em sede de consulta.**

Aqui abro parêntesis para lembrar que **há muito passou o tempo em que os cultores do direito concebiam os princípios apenas como preceitos abstratos e genéricos, que no máximo se prestavam a colmatar eventuais lacunas de regramentos legais. Hodiernamente, a jurisprudência pátria, em especial a conduzida pelo Excelso Pretório, tem enfatizado a força normativa dos princípios.**

**Assim, foi com base na força normativa egressa dos princípios da continuidade e da supremacia do interesse público, que o TCU promoveu o cotejamento das leis proibitivas para afastá-las da hipótese abstrata deduzida na consulta que lhe fora submetida.**

De tudo o quanto exposto, inferindo os postulados ora deduzidos à hipótese noticiada na Consulta sub examine, impende concluir que estamos indubitavelmente diante de uma situação de natureza excepcional, a reclamar o pronto afastamento das leis impeditivas para, neste caso específico e de forma restritiva, fazer incidir os princípios da essencialidade e da supremacia do interesse público.

**A consulente afirma enfaticamente que o serviço que pretende contratar é de natureza essencial. Logo, impõe-se admitir que a essencialidade está vinculada ao desempenho regular de suas atribuições institucionais, qual seja, prestar a jurisdição de forma qualitativa.**

Acrescente-se, ainda, que **o caráter essencial dos serviços prestados pela estatal que a consulente pretende contratar, embora não submetido a regime de monopólio, todavia, o fato de se vincular aos serviços institucionais prestados pelo Tribunal de Justiça, os torna merecedores do manto da continuidade, do mesmo modo que a lei confere aos monopolistas, porquanto, nessa condição deve ser-lhes assegurados a devida efetividade.**

Por outro lado, diante das excepcionais circunstâncias narradas na Consulta, respondê-la negativamente seria, em última instância, incorrer em obstrução dos

serviços prestados pela Egrégia Corte de Justiça Estadual. Ou a prestação jurisdicional não constitui serviço público da mais alta relevância? (Processo n. 0852/09 - TCE/RO)

Na oportunidade, o Exmo. Conselheiro apresentou o seguinte projeto de parecer prévio à consulta apresentada:

EMENTA: Consulta. Administrativo. Contratação. Possibilidade. Circunstância de natureza excepcional. Princípio da continuidade do serviço público. Princípio da supremacia do interesse público. Empresa pública prestadora de serviço essencial não submetido a regime de monopólio. I - **Diante de circunstâncias de natureza excepcional, quando não houver alternativa, e no resguardo do princípio da continuidade do serviço público e da supremacia do interesse público, é possível promover a contratação e, como consequência, os respectivos pagamentos, de empresa estatal prestadora de serviço essencial, não submetida a regime de monopólio, ainda que inadimplente perante o fisco;** II - **É condição sine qua non para tanto, que o procedimento de contratação excepcional seja precedido de justificativas devidas e autorização da autoridade superior do Órgão;** III - **Cessadas as circunstâncias de natureza excepcional da contratação, deve o Órgão instaurar de imediato o devido certame licitatório.** (Processo n. 0852/09 - TCE/RO)

Embora vencido o Conselheiro Edilson de Sousa Silva, o voto e proposta por ele apresentados não deixam de representar relevante *obiter dictum*, assim compreendido como a manifestação de uma autoridade que *"não forma parte da ratio decidendi do caso e portanto não cria precedente vinculante, mas pode ser citado como autoridade persuasiva em casos futuros"*<sup>[1]</sup>. Com efeito, conforme disserta Bustamante<sup>[2]</sup>,

Apesar de os *obiter dicta* não expressarem "razões protegidas" que excluem as outras considerações relevantes para solucionar um caso concreto,<sup>10</sup> eles **tendem a constituir parte da doutrina judicial da corte e expressam de maneira pública e geral argumentos frequentemente considerados "altamente persuasivos"** pelo juiz que segue a sentença, voto ou decisão em que ele figure (BANKOWSKI et al., 1997, p. 498). Apesar de esse efeito persuasivo ser muitas vezes negligenciado tanto na literatura anglo-saxã mencionada neste trabalho quanto na literatura nacional,<sup>11</sup> **uma reflexão adequada sobre os *obiter dicta* deve ser capaz de superar essa lacuna e não negligenciar a sua capacidade de gerar razões para a ação.** Ademais, e esse ponto é verdadeiramente importante para nosso argumento, o *obiter dictum* não deve ser definido de forma negativa, em contraposição à *ratio decidendi*. Os propósitos desses dois tipos de pronunciamentos são diferentes: enquanto a *ratio decidendi* é um elemento necessário da justificação de uma decisão, **o *obiter dictum* não busca apenas produzir fundamentos para justificar a solução de um caso concreto. Ele é necessariamente geral, transcendendo o caso concreto.**

Nesse contexto, considerando que o parecer prévio do TCE/RO foi proferido há mais de 15 (quinze) anos e que, desde então, sobreveio relevante alteração legislativa - impondo a observância das consequências práticas das decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial -, evidencia-se a atualidade dos fundamentos constantes do voto vencido em comento, bem como sua pertinência para o caso ora em análise.

A propósito, no que tange à possibilidade de dispensa da comprovação de regularidade do contratado em situações excepcionais, convém citar, ainda, o posicionamento apresentado pela Consultoria Zênite<sup>[3]</sup>, estendendo o entendimento do TCU às hipóteses de locação. Vejamos:

**É possível manter ou prorrogar contrato de locação de imóvel cujo contratado esteja em situação de irregularidade fiscal?**

[...]

Regra geral as contratações de locação de imóveis com o Poder Público na condição de locatário são formalizadas por meio de dispensa de licitação (inc. X do art. 24 da Lei nº 8.666/93). Nesses casos, ainda que a Lei nº 8.666/93 tenha tratado

a contratação direta como dispensa, o fundamento para o afastamento do dever de licitar reside na existência de **um único** imóvel apto a atender à necessidade da Administração ou na falta de condições objetivas para se estabelecer uma licitação.

**Numa situação como essa, considerada a supremacia do interesse público e o princípio da continuidade administrativa, que demanda a contratação de imóvel específico, admite-se a celebração do contrato de locação, mesmo sem a demonstração de regularidade fiscal pelo locador.**

Essa conclusão encontra amparo no posicionamento adotado pelo TCU na resposta à consulta baseada nos Acórdãos nºs 1.402/2008, 1.105/2006 e na Decisão nº 431/1997, todos do Plenário, e que admitem a contratação com pessoas em irregularidade fiscal nos casos em que for comprovada a inexigibilidade de licitação em decorrência da condição de exclusividade do contratado.

**Ainda que existam outros imóveis aptos a atender ao interesse da Administração, também é possível a manutenção de contrato com locador em condição de irregularidade fiscal quando demonstrado que a rescisão imediata é mais danosa ao interesse público. Nesse caso, caberá à Administração planejar a rescisão e sua substituição sem expor a risco a continuidade de suas atividades.**

Diante desse cenário, responde-se que, em regra, as contratações públicas, inclusive de locação imobiliária, devem ser formalizadas com pessoas que reúnam condições de capacidade e idoneidade para se relacionar com o Poder Público, **o que requer a demonstração de regularidade fiscal prevista no art. 29 da Lei de Licitações.**

Essa regra somente pode ser afastada em **situações extraordinárias**, em que seja comprovado o risco de prejuízo significativo ao interesse público em decorrência da não celebração ou da rescisão do contrato. **Vemos, a princípio, duas situações que justificam a manutenção do contrato de locação imobiliária com particular em condição de irregularidade fiscal:**

a) **quando há outros imóveis aptos a atender à Administração, mas não há meios de promover a rescisão imediata do contrato. Nesse caso, em razão do prejuízo que decorreria da rescisão imediata ou da impossibilidade de se promover a mudança imediata das instalações da Administração, seria possível manter o contrato com particular em situação de irregularidade, ainda que temporariamente; e**

b) quando não há outro imóvel capaz de atender ao interesse público.

Como se vê, trata-se de entendimento doutrinário também amparado nos princípios da supremacia do interesse público e da continuidade da prestação do serviço administrativo, em congruência com a jurisprudência do TCU, que adota tais princípios como parâmetro para aferição da viabilidade de afastamento das exigências de regularidade fiscal.

Pertinente, ainda, trazer à colação o escólio de Egon Bockmann Moreira e Flávio Amaral Garcia acerca das exigências previstas no § 4º do art. 91 da Lei n.º 14.133/21<sup>[4]</sup> :

Portanto, a celebração do contrato ou mesmo a sua prorrogação estarão condicionadas ao atendimento de determinados requisitos prévios que guardam relação direta com os aspectos subjetivos do contratado, criando-se a obrigação de sua comprovação no momento da licitação e confirmação no momento da prorrogação.

Ao contrário do que sucede nos contratos privados, os contratos administrativos restringem e limitam o exercício da autonomia da vontade das partes, condicionando-o ao atendimento de requisitos objetivos que decorrem da lei (deveres em sentido estrito). As partes não dispõem de liberdade para negociar ou transacionar o afastamento de tais condições. São exigências inerentes ao regime jurídico administrativo.

**Poderão existir, em caráter excepcionalíssimo, situações a reclamar uma interpretação finalística da norma, a partir do substrato fático que venha a se apresentar. Suponha-se, por exemplo, sociedade empresária que tenha sido contratada em razão de inexigibilidade de licitação (inviabilidade de competição) e cujo objeto seja essencial para o atendimento do interesse público em questão. É o caso, por exemplo, dos contratos em que a Administração seja usuária de serviço público oferecido em regime de**

**monopólio (Lei n.º 14.133/2021, art. 109). A depender da essencialidade do objeto (ex: fornecimento de energia para um hospital público), o § 4º do art. 91 merecerá interpretação finalística que promova uma adequada ponderação dos valores em jogo, sob pena da norma causar um prejuízo maior do que aquele que pretendia evitar.**

Assim, a regra consiste na exigência de comprovação da regularidade fiscal, social e trabalhista da empresa a ser contratada, admitindo-se sua mitigação apenas em hipóteses excepcionálíssimas, desde que devidamente justificadas e amparadas no interesse público.

No caso dos autos, trata-se de contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, empresa pública que detém exclusividade na prestação de determinados serviços postais, nos termos da legislação de regência. Ainda que parcela dos serviços pretendidos, em tese, pudesse ser executada por empresas privadas, é notório que os Correios possuem estrutura operacional singular, caracterizada por ampla capilaridade e presença em todos os 5.570 municípios do território nacional<sup>[5]</sup>.

Tal abrangência logística confere à estatal inequívoca vantagem comparativa, especialmente no atendimento de localidades remotas e de difícil acesso, como diversas regiões do Estado de Rondônia, onde a atuação de operadores privados pode ser limitada ou inexistente. Nesse contexto, a contratação da referida empresa revela-se não apenas conveniente, mas, em muitos casos, necessária para assegurar a prestação dos serviços administrativos, em consonância com o interesse público subjacente.

Nesse rumo, a LINDB, especialmente após as alterações da Lei n. 13.655/2018, busca oferecer diretrizes mais concretas para a interpretação e a aplicação do direito público, orientando a Administração a considerar as consequências práticas de suas decisões, conforme preceitua o art. 20:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Assim, diante das circunstâncias dos autos, a ausência de certidão de regularidade trabalhista não conduz, por si só, à conclusão de que esteja peremptoriamente vedada a celebração do contrato, sem a prévia avaliação dos impactos concretos dessa decisão para o interesse público. Isso porque a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) reforça que as decisões administrativas devem considerar as consequências práticas, de modo a compatibilizar a estrita observância da legalidade com a realização da finalidade pública e a garantia da continuidade dos serviços.

Com efeito, o art. 21 da LINDB determina o exame das consequências de decisão que decretar invalidação de ato, contrato, ajuste processo ou norma administrativa:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Nesse sentido, a não efetivação do contrato de serviços postais, sem que se analise a extensão dos danos potenciais ao serviço público, poderia caracterizar uma medida desproporcional e contrária ao interesse público.

Deve-se considerar ainda que eventual contratação de empresa privada não se mostraria apta a suprir integralmente a demanda da Administração, uma vez que, conforme já destacado, a contratação abrange serviços prestados em regime de monopólio. Ademais, a capilaridade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com acesso a localidades remotas do Estado, constitui fator determinante da contratação pretendida.

**De toda sorte, cumpre consignar que a contratação, com fundamento na exceção ora analisada, deve ser devidamente motivada pela autoridade competente, com**

**a demonstração da essencialidade do serviço e das consequências de sua eventual não contratação para a Administração Pública.**

**III - CONCLUSÃO**

Diante do exposto, esta Procuradoria Setorial, em *caráter excepcionalíssimo*, **opina pela possibilidade de contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, mesmo havendo a pendência de comprovação da regularidade trabalhista**, em decisão devidamente fundamentada pela autoridade gestora, com supedâneo nos princípios da supremacia do interesse público e da continuidade do serviço público, bem ainda, nos princípios do pragmatismo e consequencialismo trazidos pela Lei n. 13.655/2018.

É o parecer que submeto à apreciação da Secretaria-Geral de Administração e Planejamento (SGAP).

Porto Velho, na data da assinatura eletrônica.

**FELIPE RIBEIRO ARAÚJO**

Procurador do Estado junto à DPE/RO  
Portaria n. 49, de 30 de janeiro de 2025

- [1] MARTIN, E. A.; LAW, J. Oxford Dictionary of Law Oxford: Oxford University Press, 2006.  
[2] BUSTAMANTE, T. DA R. DE .. Obiter dicta abusivos: esboço de uma tipologia dos pronunciamentos judiciais ilegítimos. Revista Direito GV, v. 14, n. 2, p. 707–745, maio 2018.  
[3] Disponível em: <https://zenite.blog.br/e-possivel-manter-ou-prorrogar-contrato-de-locacao-de-imovel-cujo-contratado-esteja-em-situacao-de-irregularidade-fiscal/>  
[4] Contratos Administrativos na Lei de Licitações: Comentários aos artigos 89 a 154 da Lei n.º 14.133/2021. Ed. Revista dos Tribunais, 2024, pag. 51/52.  
[5] Informação disponível em <https://saladeimprensa.correios.com.br/arquivos/1330>



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Ribeiro Araújo, Procurador do Estado**, em 23/04/2026, às 19:11, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://www.defensoria.ro.def.br/validar\\_sei](https://www.defensoria.ro.def.br/validar_sei) informando o código verificador **0961140** e o código CRC **087E94E4**.