



PARECER JURÍDICO Nº 117/2025 – SESPORTE

DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PROCESSO NUP 42001.000577/2025-18. EXCLUSIVIDADE DA PRESTADORA DO SERVIÇO. DITAMES DA LEI Nº 14.133/2021. ART. 74, CAPUT e I. ADMISSIBILIDADE.

DO RELATÓRIO.

Trata-se de Processo Administrativo, na modalidade Inexigibilidade, cujo objeto refere-se à contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, para prestação do serviço de comercialização de produtos postais para a Secretaria do Esporte do Estado do Ceará – SESPORTE, tendo em vista a previsão do término do contrato nº 23/2020, no dia 19/05/2025.

Importante salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Os autos, depois de percorrerem os caminhos necessários, vieram a esta Assessoria Jurídica, para atender ao disposto no Art. 72, III, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Consta nos autos: Estudo Técnico Preliminar – ETP (p. 20/24), Termo de Referência 018/2025 (p. 25/34), Justificativa da Inexigibilidade de Licitação para subsidiar o pedido (p. 39/40), e Mapa da Pesquisa de Preços nº 2025/07545 (p. 46) contendo a média da fatura mensal no valor de R\$ **2.500,00 (dois mil e quinhentos reais)**, totalizando o valor global do contrato estimado em 60 meses de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

Anexo a este parecer, a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, a Certidão Negativa de Débitos de Tributos Municipais, a Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas e o Certificado de Regularidade do FGTS - CRF.

Consta, ainda, nos autos, a autorização do Secretário do Esporte para dar seguimento ao processo referente à contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

Secretaria do Esporte – Sesporte

Av. Alberto Craveiro 2901 – Bairro: Boa Vista
Fone: (85) 3101.4401 Faz: (85) 3101.4412 – CEP: 60861-211 – Fortaleza/CE
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br



(p. 13) e o Despacho da Coordenadoria de Desenvolvimento Institucional e de Planejamento – CODIP, informando a existência de recursos financeiros e orçamentários para a contratação do objeto pleiteado (p. 18), bem como a Pré-Reserva nº 1374048 (p. 44).

Deverá constar no referido processo o atestado de exclusividade ou outro meio idôneo, como é o caso da “JUSTIFICATIVA DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO”, firmado pelo Secretário de Planejamento e Gestão Interna, em atenção ao disposto no Art. 74, § 1º, Lei 14.133/21, demonstrada, assim, a inviabilidade de competição.

Atendendo à solicitação da CESAD, passaremos a analisar, sob o prisma jurídico/formal a documentação apresentada e a possibilidade da celebração do instrumento pretendido.

É o breve relatório.

DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER JURÍDICO

De orientação obrigatória, mas de conclusão meramente opinativa, de modo que as orientações apresentadas não vinculam o gestor, que pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da emanada pela assessoria jurídica. A responsabilidade sobre os atos do processo é de seu respectivo gestor, restando à assessoria jurídica do órgão a análise da questão sob o prisma da juridicidade, tão somente.

O parecer é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

Portanto, **o parecer é meramente opinativo**, podendo o gestor a ele contrapor, conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas da União¹.

Vale citar a súmula N. 05/2012/COP, expedida pela OAB, segundo a qual:

ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público,

¹ Acórdão nº 2.446/2007, 1ª Câmara do TCU



porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB).

Brasília, 17 de setembro de 2012. OPHIR CAVALCANTE JUNIOR
Presidente JARDSON SARAIVA CRUZ Relator.

DA OBEDIÊNCIA À LEI Nº 14.133/2021 PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA.

A licitação é, em regra, obrigatória. A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração, e da aplicação do princípio da impessoalidade. Contudo, o Art. 37, XXI, da Constituição Federal prevê a possibilidade da licitação deixar de ser obrigatória, procedendo-se a contratação direta.

O entendimento se amplia pelo fato de a Constituição deixar claro que pode haver casos “especificados na legislação” que não obedeçam a essa norma Constitucional, tais como os Art. 74 e 75 da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021).

O processo de contratação direta compreende os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, sendo elas, respectivamente, hipóteses em que a Administração defronta-se com a inviabilidade fática para licitar, anuindo à lei em que é inexigível fazê-lo; e casos em que a Administração recebe da Lei uma autorização para deixar de licitar, se assim entender conveniente ao interesse social e sua Urgência, desde que obedecidas às normas legais.

Sendo assim, a Lei de Licitações e Contratos previu, no Capítulo VIII, os casos de Inexigibilidade e Dispensa, sendo o de inexigibilidade prevista no Art. 74, conforme texto que segue:

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

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

Complementa o Ilustre jurista Jessé Torres Pereira Júnior (in Comentários à Lei

Secretaria do Esporte - Sesporte

Av. Alberto Craveiro 2901 - Bairro: Boa Vista
Fone: (85) 3101.4401 Faz: (85) 3101.4412 - CEP: 60861-211 - Fortaleza/CE
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br



das Licitações e Contratações da Administração Pública, Renovar, 3ª Edição, pp. 172 e 173):

O conceito de inexigibilidade de licitação cinde os intérpretes em duas respeitáveis vertentes: (a) a lei descreve hipóteses ilustrativas e admite que de outras, não previstas, possa decorrer inviabilidade de competição, de forma a configurar a inexigibilidade; mas as hipóteses relacionadas na lei, pelo só fato de constarem da lei, caracterizam a inexigibilidade sempre que ocorrerem, independentemente de, no caso concreto, ser ou não viável a competição; (b) a lei descreve hipóteses que, além de ilustrativas, somente caracterizam a inexigibilidade se, no caso concreto, a competição for inviável; sendo viável, a licitação é de rigor, posto que o traço distintivo entre a exigibilidade e a inexigibilidade é a viabilidade de estabelecer-se, ou não, a disputa.

Dando continuidade ao raciocínio, a licitação é sempre inexigível quando exista impossibilidade de competição entre os eventuais licitantes. Desse modo, a inexigibilidade de licitação não pressupõe necessariamente a existência de apenas uma pessoa ou empresa apta a contratar.

Sistematizando as possibilidades existentes, continua Marçal, há aquela denominada ausência de alternativas, na qual existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, que é o caso em tela.

DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO.

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) é uma empresa pública federal, detendo o monopólio, no Brasil, na prestação dos serviços postais e telemáticos, nos termos da Constituição Federal, em seu art. 21, X, e da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, que disciplina os serviços postais, cumprindo-se, assim, o principal requisito legal que paira o caso, ou seja, a inviabilidade de competição.

No caso ora em análise, a inexigibilidade de licitação é plenamente aplicável, dada a natureza do serviço a ser prestado e a exclusividade que a ECT detém sobre esse serviço em todo o País.

Nesse contexto, destaca-se inviabilidade de competição está intimamente relacionada com o interesse estatal a ser atendido. Explicação o ilustre professor Marçal:

Secretaria do Esporte - Sesporte

Av. Alberto Craveiro 2901 – Bairro: Boa Vista
Fone: (85) 3101.4401 Faz: (85) 3101.4412 – CEP: 60861-211 – Fortaleza/CE
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br



...a inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade... Isso permite afirmar que a inviabilidade de competição é uma característica do universo extranormativo, mas resultante da peculiaridade da necessidade a ser satisfeita pelo contrato administrativo. Essa circunstância permite compreender a expressão “objeto singular”, que consta do inc. II do art. 25. Embora conste apenas desse dispositivo, nada impede a generalização do conceito para todos os casos de inexigibilidade. Em todos os casos de inviabilidade de competição, há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse sob tutela estatal dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral do Direito. São infungíveis os objetos que não podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade. Um objeto singular se caracteriza quando a sua identidade específica é relevante para a Administração Pública, sendo impossível sua substituição por “equivalentes”. Ocorre que a singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse estatal a ser atendido. Ou seja, um certo objeto não pode ser substituído por outro, para fins de contratação administrativa, por ser ele o único adequado a atender a necessidade estatal ou as necessidades coletivas.

Com efeito, entendemos que a situação posta, contempla hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do Art. 74, caput c/c inciso I, da Lei Federal nº 14.133/21, desde que o preço apresentado esteja dentro do preço de mercado.

Por oportuno, salienta-se que mesmo no caso do serviço de logística, prestado em regime de concorrência com particulares, deve ser entendido como correlato ao serviço postal, justificando a aplicação de um regime diferenciado. Aliás, esse foi o entendimento adotado no julgados dos embargos de declaração no agravo regimental em mandado de segurança (MS 34939 AGR-ED-ED-ED / DF), em unanimidade pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal.

Ainda, nos moldes do que aqui foi exposto, tendo por certo que o gestor faz uso de seu poder discricionário, analisando a conveniência e oportunidade do ato.

Secretaria do Esporte - Sesporte

Av. Alberto Craveiro 2901 – Bairro: Boa Vista
Fone: (85) 3101.4401 Faz: (85) 3101.4412 – CEP: 60861-211 – Fortaleza/CE
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br



DA DOCUMENTAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

A Lei Federal nº 14.133/2021, trouxe alguns requisitos para que se possa contratar de forma direta, por meio de inexigibilidade. O presente processo, ora em análise, deve conter os documentos exigidos para a contratação.

Os documentos necessários para contratação com o poder público, via de regra, são os mesmos, sendo que no presente caso são necessários outros com a finalidade de justificar a necessidade e comprovar o interesse público da inexigibilidade da licitação.

Os documentos necessários que devem instruir o processo de licitação, estão previstos no Art. 72 da Lei 14.133/2021. São eles:

- I. Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico.
- II. Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no Art. 23 desta Lei;
- III. Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV. Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido - As despesas decorrentes do serviço a ser contratado correrão às expensas dos recursos específicos consignados no orçamento;
- V. Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI. Razão da escolha do contratado;
- VII. Justificativa de preço;
- VIII. Autorização da autoridade competente;

O item I se encontra devidamente cumprido, tendo em vista que o setor demandante formalizou a abertura do processo por meio de Comunicação Interna, fazendo constar o ETP e o Termo de Referência; Item II, conforme Mapa da Pesquisa de Preços nº 2025/07545; Item III, ora em atendimento; Item IV demonstrado na p. 18/44; Item V, conforme documentações de habilitação do fornecedor e este parecer; Item VI conforme Justificativa apresentada, e Item VIII realizado na p. 13.

Secretaria do Esporte - Sesporte

Av. Alberto Craveiro 2901 - Bairro: Boa Vista
Fone: (85) 3101.4401 Faz: (85) 3101.4412 - CEP: 60861-211 - Fortaleza/CE
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br



DA CONFECCÃO DO CONTRATO E DA MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE.

A presente análise parte também da manifestação de interesse demonstrada pela empresa em celebrar um novo contrato de prestação de serviços de natureza contínua e exclusiva.

Assim, o substrato básico dos contratos é o acordo de vontades com objetivo determinado, pelo qual as pessoas se comprometem a honrar as obrigações ajustadas.

Com a Administração não é diferente, sendo apta a adquirir direitos e contrair obrigações, tem a linha necessária que lhe permite figurar como sujeito de contratos.

São vários os conceitos de contrato administrativo formulados pela doutrina, o respeitável doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra Manual de Direito Administrativo, define contrato administrativo como o ajuste entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público.

Os contratos privados em geral traduzem um conjunto de direitos e obrigações em relação aos quais as partes se situam no mesmo plano jurídico. Não há supremacia de uma sobre a outra durante todo o processo.

O mesmo não ocorre com os contratos administrativos, e isso é explicável pelo fato de que eles visam a alcançar um fim útil para a coletividade.

Diante destas circunstâncias, é lógico que diante de um conflito entre os interesses do particular contratado e da Administração Pública contratante prevalecerá os interesses deste último.

Na celebração dos contratos administrativos devem ser observados e respeitados os princípios administrativos, tendo em vista serem postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Bem observa Cretella Júnior que não se pode encontrar qualquer instituto do Direito Administrativo que não seja informado pelos respectivos princípios.

Nesse sentido, necessariamente, deverá ocorrer a observância aos princípios expressos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais

Secretaria do Esporte - Sesporte

Av. Alberto Craveiro 2901 - Bairro: Boa Vista
Fone: (85) 3101.4401 Faz: (85) 3101.4412 - CEP: 60861-211 - Fortaleza/CE
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br



princípios revelam as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se estiver compatível com eles.

Por fim, mas não menos importante, fazemos referência à observância os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e segurança jurídica.

O princípio da motivação diz respeito a um ato ou efeito de motivar, e dar uma justificativa ou exposição das razões originária daquele ato administrativo. Diz ainda Celso Antônio Bandeira de Melo, “que o Princípio da Motivação impõe a Administração Pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada”.

Quando são desrespeitos estes princípios, é perfeitamente possível a responsabilização pessoal dos administradores das pessoas jurídicas, que participam da Administração Pública ou simplesmente são por esta controladas direta ou indiretamente, por atos lesivos ao patrimônio público, sujeitando-se obviamente, se for o caso, à incidência da Lei de Improbidade Administrativa.

DA COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL DO CONTRATADO NA HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE.

Segundo a interpretação do Art. 63, III, da Lei nº 14.133/2021, é necessário a comprovação da regularidade fiscal da Contratada, perante as fazendas Municipal, Estadual e Federal, configurando-se como regra nas contratações públicas.

No entanto, a regra deve ser interpretada de maneira a não violar os princípios da razoabilidade e da continuidade de serviço público de modo a não inviabilizar a pretendida contratação, considerando que a ECT possui o monopólio na prestação do serviço de produtos postais, conforme já explanado.

Quando um órgão da Administração Pública contrata diretamente um ente estatal responsável por um serviço público essencial e que atua em regime de monopólio deve prevalecer o interesse público mais relevante, que é garantir a boa e regular prestação dos serviços. Essa prestação ficaria comprometida se os órgãos estivessem impedidos de contratar empresas estatais que fornecem serviços públicos essenciais — mesmo que estejam em dívida com o fisco. É importante destacar que, nesses casos, onde não há possibilidade de

Secretaria do Esporte - Sesporte

Av. Alberto Craveiro 2901 – Bairro: Boa Vista
Fone: (85) 3101.4401 Faz: (85) 3101.4412 – CEP: 60861-211 – Fortaleza/CE
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br



recorrer a prestadores alternativos, a única solução viável é, de fato, contratar essas empresas, sob pena de descontinuidade do serviço público, o que vai de encontro ao princípio da razoabilidade.

Aliás, essa foi a orientação adotada pela Advocacia Geral da União, em caso semelhante, instada a se manifestar. Veja-se:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 9, DE 01 DE ABRIL DE 2009.

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.

regularidade fiscal. empresas prestadoras de serviços públicos. monopólio. continuidade do serviço público. autorização. comunicação.

No mesmo sentido também já se manifestou o Tribunal de Contas da União, opinando pela possibilidade de contratar sem a apresentação da regularidade fiscal quando inviável a competição, conforme a seguir:

[...] 8. Como visto, o Relator enfatizou a impossibilidade de outros prestadores de serviços, que não os inadimplentes, serem contratados, uma vez que se trata de serviços públicos essenciais prestados em regime de monopólio. Obviamente, se outros prestadores houvesse, os serviços deveriam ser licitados e contratados com aqueles que estivessem adimplentes com o sistema de seguridade social e com o FGTS, consoante determinam a Constituição Federal e a legislação correlata.

9. Assim, sendo inviável a competição, e sendo os serviços que se deseja contratar essenciais ao normal funcionamento da Administração Pública, pouco importa se o são de empresas estatais ou privadas concessionárias de serviços públicos. O tratamento que

Secretaria do Esporte - Sesporte

Av. Alberto Craveiro 2901 - Bairro: Boa Vista
Fone: (85) 3101.4401 Faz: (85) 3101.4412 - CEP: 60861-211 - Fortaleza/CE
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br



deve ser dado é semelhante: a única alternativa da Administração é contratar tais serviços, ainda que a empresa, estatal ou privada, esteja em débito com o INSS e o FGTS.

Tribunal de Contas da União. Acórdão 1105/2006-Plenário. Relator Marcos Vinícios Vilaça. Processo: 002.994/2004-8.

Também, a Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 1.402/2008 – Plenário, por exemplo, excepcionalizou a regra, considerando os princípios da economicidade, da supremacia do interesse público e da continuidade do serviço público, para possibilitar a contratação de empresas prestadoras de serviços públicos essenciais, ainda que não estejam sob o regime de monopólio e em situação de inadimplência, segundo o destaque infra:

ACÓRDÃO TCU Nº 1.402/2008-PLENÁRIO

[...] 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 nº 431/1997 e no Acórdão nº 1.105/2006, ambos do 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;

Secretaria do Esporte – Sesporte

Av. Alberto Craveiro 2901 – Bairro: Boa Vista
Fone: (85) 3101.4401 Faz: (85) 3101.4412 – CEP: 60861-211 – Fortaleza/CE
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br



Assim, considerada a excepcionalidade do caso, entende-se que, na contratação por inexigibilidade, pode haver a contratação de empresa que não esteja regular com o fisco, desde que reste justificado no processo a real impossibilidade de competição, o que resta demonstrado.

DA CONCLUSÃO.

Ante o exposto, concluem-se presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Assessoria Jurídica, podendo o processo produzir os efeitos jurídicos pretendidos, no que tange a contratação da empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). OPINO pela regularidade e o devido prosseguimento do supra processo, mediante INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, em razão da exclusividade na prestação dos serviços postais, com fundamento no Art. 74, caput c/c inciso I, da Lei nº 14.133/21.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Fortaleza/CE, data da assinatura.

Bergson Gomes Bezerra
COORDENADOR JURÍDICO
Assinado eletronicamente

Secretaria do Esporte - Sesporte

Av. Alberto Craveiro 2901 - Bairro: Boa Vista
Fone: (85) 3101.4401 Faz: (85) 3101.4412 - CEP: 60861-211 - Fortaleza/CE
E-mail: gabinete@esporte.ce.gov.br
Site: www.esporte.ce.gov.br