



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES E DESENVOLVIMENTO URBANO
GABINETE
ASSESSORIA JURÍDICA - SECID

PARECER Nº: 011266907

PROCESSO Nº: 2025.12000.01353

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECID

OBJETO: CORREIOS

RELATOR: MONYCA DE JESUS CRUZ SENA, ASSESSOR JURIDICO - SECID

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS POSTAIS EXCLUSIVOS (CARTA, E-CARTA, TELEGRAMA, MALOTE). INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL.

PARECER JURÍDICO

Para melhor compreensão didática, este parecer divide-se em Relatório, Análise da Demanda e Dispositivo.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo desencadeado pelo pleito formalizado pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID), que solicita autorização para contratação, por inexigibilidade de licitação, de empresa especializada no serviço de postagem e correspondência com a Empresa de Correios e Telégrafos (ECT). O processo visa a nova contratação para substituir o Contrato Múltiplo CORREIOS nº 9912672508/2024, serviço convencional. O valor estimado da contratação é de R\$ 111.075,50 (cento e onze mil, setenta e cinco reais e cinquenta centavos), correspondente à estimativa anual de consumo.

Foram apensados aos autos documentos necessários para análise, a saber: Documento de Formalização da Demanda – DFD (ID nº 9647401); Estudo Técnico Preliminar 01/2025 (ID nº 9647721); Termo de Referência (ID nº 9647810); Análise de Risco (ID nº 9647912); Formulário de solicitação de Novo Contrato (ID nº 9649312); Tabela de Preços Praticados (ID nº 9649778); Autorização preliminar da SALIC para prosseguimento do processo de contratação (ID nº [10411473](#)), manifestação prévia favorável ao prosseguimento da contratação emitida conjuntamente entre a Chefia do Gabinete do Governador e Secretaria Estadual de Administração - SEAD ([10431408](#)); Indicação de reserva orçamentária (ID.nº 010674305); Minuta do Contrato (ID.nº 011098760).

Por conseguinte, os autos foram enviados para esta Assessoria Jurídica/SECID para que fosse emitido parecer acerca da análise do procedimento atinente na modalidade de Inexigibilidade de licitação.

É o breve relato. Passamos a opinar.

2. ANÁLISE DA DEMANDA

2.1 Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico

O presente parecer tem como objetivo assessorar a autoridade requisitante no exercício do controle prévio de legalidade, conforme previsto no art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021. Nesse contexto, não há previsão normativa que obrigue o acompanhamento posterior do cumprimento de recomendações emitidas pelo setor jurídico-consultivo.

A avaliação aqui realizada concentra-se exclusivamente nos aspectos jurídicos do processo em questão, excluindo-se análises de natureza técnica, tais como detalhamento do objeto da contratação, especificações técnicas ou requisitos operacionais. Conforme diretrizes do Enunciado nº 7 do *Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU* (4ª ed., 2016)^[1], questões técnicas são de competência exclusiva dos setores especializados da Administração, devendo a autoridade responsável garantir a fundamentação necessária para atender às demandas institucionais. Assim, pressupõe-se que o gestor adotará as medidas cabíveis para assegurar a conformidade técnica, conforme suas atribuições funcionais.

2.2 Da Contratação Direta por Inexigibilidade de Licitação

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública licitar, ressalvados os casos legais em que a lei preveja as situações de dispensa e inexigibilidade, que constituem as hipóteses de contratação direta:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A licitação pode ser definida como o meio através do qual a Administração contrata, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, moralidade, impessoalidade, dentre outros, buscando, ainda, a seleção da proposta que demonstre maior economicidade, nos termos da Lei nº.14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

A modalidade de licitação não é definida aleatoriamente, ela será feita com base no art. 28, da Lei nº 14.133/2021. Com relação à modalidade de licitação, sabe-se que o principal critério para definir se o administrador utilizará o pregão ou concorrência é o valor estimado do objeto a ser licitado.

Nessa vereda, levando em consideração o objeto da contratação solicitada, há de se questionar se deve licitar, dispensar ou inexigí-la, para contratação da EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS– EBCT, para serviços de mensageria postal, especializada na prestação de serviços de movimentação e transporte de documentos, correspondências e processos atinentes às atividades da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano.

Com relação à distinção entre as situações de dispensa e de inexigibilidade de licitação, basicamente, temos a lição de Lucas Rocha Furtado², para quem:

A diferença entre as situações de dispensa e de inexigibilidade reside no fato de que, na primeira, haveria a possibilidade de competição entre possíveis interessados, o que torna possível a realização de licitação. Na segunda, na inexigibilidade, ao contrário, não haveria competição, isso porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração: a licitação é, portanto, inviável.

O artigo 74, inciso I, § 1º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021) dispõe que:

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 comercial exclusivos; (...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

Sobre o tema Marçal Justen Filho^[2] leciona que:

“É inexigível a licitação quando a disputa for inviável. Havendo viabilidade de disputa é obrigatória a licitação, excetuados os casos de "dispensa" imposta por lei. Em termos práticos, isso significa que a Administração deve verificar, primeiramente, se a licitação é exigível ou inexigível. Excluída a inexigibilidade, passa-se a verificar se estão presentes os pressupostos da dispensa da licitação. A dispensa pressupõe uma licitação "exigível". A inexigibilidade deriva da natureza das coisas, enquanto a dispensa é produto da vontade legislativa. Esse é o motivo pelo qual as hipóteses de inexigibilidade, indicadas em lei, são meramente exemplificativas, enquanto as de dispensa são exaustivas. É que somente a dispensa de licitação é criada por lei - logo, a ausência de previsão legislativa impede reconhecimento de dispensa de licitação”

Portanto, a contratação direta efetivada pela Administração Pública, com fundamento no artigo 74 da Lei 14.133/2021, caracterizando a Inexigibilidade de Licitação, aumenta a celeridade do processo de contratação e pode ser concluída com sucesso nos termos e limites da lei desde que obedecidos as determinações e ditames do Estatuto Federal das Licitações.

2.3 Do Monopólio da EBCT

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) é uma empresa pública federal, prestadora de serviço público de competência exclusiva da União, nos termos do Art. 21, inciso X da Constituição Federal^[3].

A Lei que rege os serviços postais é a Lei nº 6.538/1978. O seu Art. 9º que delimita as atividades que constituem o monopólio da União na exploração do serviço postal, as quais incluem: “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*”.

Nesse sentido, configura-se a inviabilidade de competição, pois trata-se de fornecedor exclusivo de um serviço singular, não sendo possível a realização de procedimento licitatório, e assim, não há outra possibilidade para Administração Pública a não ser a realização da contratação direta.

O Supremo Tribunal Federal (STF)^[4], sedimenta o entendimento de monopólio dessa atividade pela EBCT contida na ADPF nº 46/DF^[5], no que citamos:

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADPF 46. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS DETÉM PRIVILÉGIO DE ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIAS. ENCOMENDAS E IMPRESSOS NÃO SE ENQUADRAM NO CONCEITO DE SERVIÇO POSTAL.

1. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 46, esta CORTE decidiu que o serviço postal de entrega de cartas deve ser prestado, com exclusividade, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, pois constitui monopólio estatal. Todavia, sublinhou que as encomendas e impressos não se enquadram no conceito de serviço postal.

2. Agravo Interno a que se nega provimento. Fixam-se honorários advocatícios adicionais equivalentes a 10% (dez por cento) do valor a esse título arbitrado nas instâncias ordinárias (Código de Processo Civil de 2015, art. 85, § 11)”.

Os serviços pleiteados pela SECID, como Carta, e-Carta (Carta Híbrida), Telegrama e Malote (correspondência agrupada), estão todos abarcados pela definição legal do monopólio postal da União, sendo serviços que só podem ser fornecidos pela EBCT. O Telegrama, por sua vez, também é serviço público de competência exclusiva da União (Art. 27 da Lei nº 6.538/1978).

Portanto, a contratação da EBCT para os serviços exclusivos é, de fato, hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, em perfeita consonância com o Art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência dominante.

2.4 Do Contrato de Adesão e Prazo Indeterminado

O instrumento a ser firmado é um Contrato Múltiplo de Prestação de Serviços e Venda de Produtos, que constitui um contrato de adesão. Nele, a Administração adere às condições gerais

estabelecidas pela ECT, na condição de mera usuária de serviço público, não havendo impropriedade neste procedimento.

Conforme previsto no Art. 109 da Lei nº 14.133/2021, é permitida a celebração de contratos com vigência por prazo indeterminado para serviços públicos oferecidos em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

O Contrato Múltiplo estabelece o prazo de vigência de 01 (um) ano a partir da assinatura, podendo prorrogar-se sucessivamente por meio de termo aditivo até o limite de 5 (cinco) anos, em conformidade com o Artigo 106 da Lei 14.133/2021. Embora haja a possibilidade de prazo indeterminado, a opção por um prazo determinado (sucessível) também é legal, desde que se observe a comprovação anual de recursos orçamentários.

3. RECOMENDAÇÕES

Em face do disposto no art. 92, inciso XVI da Lei 14.133/2021 a Contratada deve manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas, conforme previsto na legislação.

4. DISPOSITIVO

Por todo o exposto e análise jurídica realizada com base na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021) e entendimentos doutrinários e jurisprudenciais de Cortes Superiores, entende-se por opinar, neste parecer, entende-se por opinar por parecer FAVORÁVEL sobre a contratação direta por inexigibilidade, prevista no Art. 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, do objeto pretendido, desde que observadas as recomendações supra.

Destaque-se que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, sendo de inteira responsabilidade do Gestor e dos setores técnicos a veracidade e adequação das informações e especificações.

Destarte, encaminhem-se os autos ao Ilustre Sr. Secretário de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano para conhecimento e deliberações convenientes.

É o parecer, sub censura.

São Luís, data da assinatura eletrônica.

ANNE KAROLINE PEREIRA DOS SANTOS
Chefa da Assessoria Jurídica/SECID
Matrícula 885890-1

[1] A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

2 FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 2 ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 67.

[2] FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas** — 22 ed. - rev., atual. e ampl. - São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023 pg. 977

[3] Art. 21. Compete à União:

(...)

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

[4] STF - AgR RE: 882938 PE - PERNAMBUCO 0001047-47.2009.4.05.8300, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 09/02/2018, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-042 06-03-2018

[5] ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. PRIVILÉGIO DE ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIAS. SERVIÇO POSTAL. CONTROVÉRSIA REFERENTE À LEI FEDERAL 6.538, DE 22 DE JUNHO DE 1978. ATO NORMATIVO QUE REGULA DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONCERNENTES AO SERVIÇO POSTAL. PREVISÃO DE SANÇÕES NAS HIPÓTESES DE VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL. COMPATIBILIDADE COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 12, INCISO IV; 52, INCISO XIII, 170, CAPUT, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO, E 173 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E LIVRE INICIATIVA. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO CONFERIDA AO ARTIGO 42 DA LEI N. 6.538, QUE ESTABELECE SANÇÃO, SE CONFIGURADA A VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL DA UNIÃO. APLICAÇÃO ÀS ATIVIDADES POSTAIS DESCRITAS NO ARTIGO 92, DA LEI.

1. O serviço postal --- conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado --- não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. Serviço postal é serviço público.

2. A atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito, empreendida por agentes econômicos privados. A exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio. Monopólio e privilégio são distintos entre si; não se os deve confundir no âmbito da linguagem jurídica, qual ocorre no vocabulário vulgar

3. A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional [artigo 20, inciso X].

4. O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo decreto-lei n. 509, de 10 de março de 1.969.

5. É imprescindível distinguirmos o regime de privilégio, que diz com a prestação dos serviços públicos, do regime de monopólio sob o qual, algumas vezes, a exploração de atividade econômica em sentido estrito é empreendida pelo Estado.

6. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal.

7. Os regimes jurídicos sob os quais em regra são prestados os serviços públicos importam em que essa atividade seja desenvolvida sob privilégio, inclusive, em regra, o da exclusividade.

8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente por maioria. O Tribunal deu interpretação conforme à Constituição ao artigo 42 da Lei n. 6.538 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 92 desse ato normativo.



Documento assinado eletronicamente por ANNE KAROLINE PEREIRA DOS SANTOS, CHEFE DA ASSESSORIA JURÍDICA, em 14/11/2025, às 15:40, conforme art. 4º da Lei Federal nº 14.063.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.ma.gov.br/autenticidade> informando o código verificador **011266907** e o código CRC **AB7E7195**.

Av. Getúlio Vargas, 1908 - Bairro Monte Castelo - CEP 65030-005 - São Luís - MA - <https://www.secid.ma.gov.br/>