



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 00271/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.057117/2024-99

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTOS: CONVÊNIO

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA SERVIÇOS POSTAIS EXCLUSIVOS. SERVIÇOS PRESTADOS PELA ECT. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133, DE 2021. PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678, DE 2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65, DE 2021, DECRETO Nº 10.947, DE 2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58, DE 2022, PORTARIA ME Nº 7.828, DE 2022, DECRETO Nº 11.246, DE 2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81, DE 2022. PORTARIA SEGES/ME Nº 938, DE 2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 98, DE 2022 E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 2017, NO QUE COUBER. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. OU IRREGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO, REGULARIDADE JURÍDICA, OU REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo para análise jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação (art. 74, I, da Lei n. 14.133, de 1º de Abril de 2021), da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, para prestação de serviços postais continuados à Universidade Federal do Piauí, no valor total estimado de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais).

2. Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- Documento de Formulação de Demanda (Seq. 3, fls. 9/11);
- certificação de que o objeto da contratação está previsto no Plano Anual de Contratações (Seq. 3, fls. 12);
- portaria de designação de servidores para planejamento da contratação (doc. 13/14);
- Estudo Técnico Preliminar, carecendo de assinatura (Seq. 3, fls. 22/26);
- Matriz de gerenciamento de riscos, sem assinatura (Seq. 3, fls. 27/29);
- Termo de referência (Seq. 03, fls. 30 a 48);
- tabela de preços (Seq. 3, fls. 49/88)
- Termo de contrato (Seq. 03, fls. 89 a 98)
- aprovação do ETP e do Termo de Referência (Seq. 03, fls. 100);
- SICAF da ECT (Seq. 3, fls. 104/113);
- consulta consolidada TCU (Seq. 3, fls. 114/115);
- certidão negativa de improbidade administrativa (Seq. 3, fls. 116);
- certidão negativa de licitantes inidôneos (Seq. 3, fls. 117);
- comprovante de irregularidade junto ao CADIN (Seq. 3, fls. 118/120);
- Relatório de inexigibilidade de licitação (Seq. 3, fls. 121/122);

- Certificação processual (Seq. 03, fls. 123 a 125),
- Lista de verificação (Seq 03, fls.126 a 131).

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

6. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

"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)"

7. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N.º 14.133, DE 2021, COM A LEI N.º 8.666, DE 1993, A LEI N.º 10.520, DE 2002 E A LEI N.º 12.462, DE 2011.

8. Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n.º 14.133, de 2021, com a Lei n.º 8.666, de 1993, Lei n.º 10.520, de 2002 e a Lei n.º 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei n.º 14.133, de 2021, e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP:00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

"217. Ante o exposto, conclui-se que:

[...]

b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação (PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460)."

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

9. No caso, não foi juntada a autorização para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, o que deverá ser providenciado.

10. Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021). Tal providência encontra-se nos itens 2.2 e 4 do Termo de Referência.

11. Por fim, observa-se que nos itens 2 e 12 dos Estudos Técnicos Preliminares foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015.

DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

12. O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- 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;
- 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.

13. Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133, de 2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

14. Nesse sentido, foi juntada no RELATÓRIO Nº 7 / 2025 - CCL/PRAD (Seq. 3, fls. 121/122).

15. Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais

DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

16. A Advocacia-Geral da União (AGU) elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

17. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em:

18. <https://www.gov.br/agu/ptbr/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> ou em <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.

19. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao

mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

Documentos necessários ao planejamento da contratação

20. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 2022, a IN SEGES/ME Nº 81, de 2022 e a IN SEGES/MP nº 05, de 2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME Nº 98, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

21. Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme indicado no relatório deste parecer.

22. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, serão feitas observações a título de orientação jurídica.

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

23. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação (Seq. 3, fls.9/11).

24. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazemos conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

25. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58, de 2022.

26. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar devidamente aprovado no Seq.3, fls. 22/26 e 100.

27. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58, de 2022.

28. Dessa forma, o documento deve ser ajustado, para que passe a tratar dos conteúdos exigíveis, sendo que os elementos obrigatórios devem ser necessariamente contemplados, ao passo que eventual ausência dos demais elementos deve ser devidamente justificada (art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58, de 2022).

Gerenciamento de riscos

29. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

30. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

31. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/saiba-como-guia-elaborado-pela-agu-e-pelo-ministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais>.

32. Quanto ao mapa de riscos (art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência, recomendando-se a assinatura do servidor que o elaborou (Seq.3, fls. 27/29).

Termo de referência

33. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

34. Cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

35. Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

36. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e aprovado (Seq. 03, fls. 30 a 48 e 100)

37. Além disso, foi juntada declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU (Seq. 03, fls. 123 a 125).

38. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

39. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

40. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração.

41. Constata-se que o regime de execução adotado foi o de empreitada por preço unitário, conforme item 1.1 do Termo de Referência.

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

42. A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos do objeto a partir de método amparado por documentos juntados aos autos (item 2 do Termo de Referência).

43. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização ou direcionem ou favoreçam à contratação de prestador específico (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021).

44. Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

45. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, quais sejam:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

46. Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.

47. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, I, §2º, da IN SEGES Nº 58, de 2022).

48. Dito isso, percebe-se que o presente procedimento previu a adjudicação do objeto em um único item, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

CrITÉRIOS e práticas de sustentabilidade nas contratações

49. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58, de 2022), deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais:

- definir os critérios e práticas objetivamente no termo de referência como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- justificar a exigência nos autos;
- verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo da contratação;
- verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

50. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico.

51. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade, deverá apresentar a devida justificativa.

52. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 4 do termo de referência critérios e práticas de sustentabilidade.

Do orçamento da contratação, da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço

53. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI e art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

54. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

55. A contratação direta não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021).

56. Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

57. Assim, a Administração Pública deverá realizá-los levando-se em consideração as seguintes orientações:

a) separar os serviços postais exclusivos (cartas, cartões-postais e correspondências agrupadas) dos não exclusivos, promovendo contratações preferencialmente separadas ou em itens separados, de acordo com cada fundamentação. No caso de serviços postais exclusivos, deve ser acostada ao processo a tabela de preços da ECT atualmente vigente;

b) no tocante aos serviços postais não exclusivos, acostar ao respectivo processo a tabela de preços da ECT atualmente vigente, bem como pesquisa de mercado, a fim de verificar a vantajosidade da contratação direta da ECT ou constatar a necessidade da realização de licitação, precedida de exame jurídico

58. Verifica-se que foram estimados os custos anuais da contratação no Relatório juntado na Seq. 3, fls. 121/122, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos.

CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS POSTAIS EXCLUSIVOS (Art. 74, I, da Lei n.º 14.133, de 2021).

59. Como regra, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF art. 37, XXI).

60. Entretanto, há situações em que a competição se torna inviável ou impossível. A licitação será, pois, inexigível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas a ensejar uma disputa entre particulares.

61. A contratação direta por inexigibilidade de licitação é uma exceção à regra prevista no art. 37, XXI, da Constituição Federal, e está prevista no art. 74 da Lei n.º 14.133, de 2021:

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.

62. A situação de inexigibilidade eventualmente existente deve ser justificada obrigatoriamente, devendo o processo ser instruído com a caracterização da situação de inexigibilidade, razão da escolha do fornecedor (ou executante) e justificativa do preço, tudo conforme o art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021. Nesse prisma, é cabível a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que o setor competente elabore parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133, de 2021) e demonstre documentalmente nos autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:

- a) a inviabilidade de competição, deve a Administração demonstrar as reais necessidades e a essencialidade que justifiquem a especificidade do objeto, o qual deve apresentar características especiais e ímpares, ou seja, só haver uma solução que atenda à necessidade da Administração;
- b) a existência de apenas um único fornecedor com capacidade e qualificações para ser contratado;
- e
- c) justificativa do preço.

63. Assentada essa premissa, cumpre dizer que somente está autorizada a contratar serviços postais exclusivamente prestados pela ECT. Para o STF (ADPF nº 46), esses seriam aqueles listados no art. 9º da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978.

64. Analisando-se o art. 9º da Lei nº 6.538, de 1978, percebemos que as atividades exclusivas se referem às cartas, cartões-postais e correspondências agrupadas, cujas definições estão no art. 47 da referida lei:

Art. 9º - São exploradas pela União, em regime de monopólio, as seguintes atividades postais:

I - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e cartão-postal;

II - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de correspondência agrupada;

III - fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal.

Art. 47 - Para os efeitos desta Lei, são adotadas as seguintes definições: CARTA - objeto de correspondência, com ou sem envoltório, sob a forma de comunicação escrita, de natureza administrativa, social, comercial, ou qualquer outra, que contenha informação de interesse específico do destinatário.

CARTÃO-POSTAL - objeto de correspondência, de material consistente, sem envoltório, contendo mensagem e endereço.

CORRESPONDÊNCIA AGRUPADA - reunião, em volume, de objetos da mesma ou de diversas naturezas, quando, pelo menos um deles, for sujeito ao monopólio postal, remetidos a pessoas jurídicas de direito público ou privado e/ou suas agências, filiais ou representantes.

CORRESPONDÊNCIA - toda comunicação de pessoa a pessoa, por meio de carta, através da via postal, ou por telegrama.

65. Nas discussões que motivaram o acórdão final da ADPF nº 46, prevaleceu a tese do Ministro Carlos Britto de que o conceito de serviço postal não deveria englobar a remessa de encomendas (bens, mercadorias ou volumes entregues a terceiros), nem de impressos (jornais, revistas e outros periódicos).

66. Desse modo, deve-se concluir que são exclusivos os serviços prestados pela ECT que se enquadrem nas tipologias dos incisos do art. 9º da Lei nº 6.538, de 1978. Somente esses (cartas, cartões-postais e correspondências agrupadas) podem ser objeto de contratação mediante inexigibilidade de licitação.

67. Portanto, no caso concreto, o objeto parece estar em consonância com os serviços prestados sob monopólio, conforme RELATÓRIO Nº 7 / 2025 - CCL/PRAD (Seq.3, fls. 121/122).

DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

68. De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021). Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

69. Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal, recomendando-se sua juntada.

70. Atente-se que o cadastro do CADIN é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação (art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002).

71. Verifica-se que na Seq.3, fl.104 foram juntados alguns dos documentos que comprovam a regularidade fiscal e trabalhista da ECT, necessitando de renovação em face do extrapolamento dos prazos de validade.

72. Destaque-se que não foi providenciada juntada de certidões válidas e sem pendências do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa - CNJ e da Lista de Inidôneos do TCU, do CNDT.

73. Assim, para correta comprovação da regularidade fiscal e trabalhista deve ser sanado os autos, observando-se o seguinte:

- a) a possibilidade de dispensa excepcional da comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, no caso de serviço exclusivo, sujeito a regime de monopólio, nos termos da ON AGU n. 09/2009; e
- b) o dever de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, no caso de serviço não exclusivo, não sujeito a regime de monopólio, com o dever de atualizar os documentos de habilitação acostados aos autos, em especial o FGTS, cuja irregularidade obsta a contratação dos Correios para prestar serviço não exclusivo, nos termos do art. 195, §3º, da Constituição Federal.

74. Por fim, recomenda-se a atualização das certidões que estiverem vencidas ou próximas ao vencimento, antes da assinatura do contrato.

DA MINUTA DE CONTRATO DE ADESÃO

75. Foi apresentada minuta de contrato fornecida pela empresa concessionária, padronizada, destinada a todos os consumidores de uma determinada categoria. É efetivamente um contrato de adesão, assim definido pelo artigo 54 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Seq.3, fls.89/98).

76. Porém, nesses casos, a Administração não tem prerrogativas e não pode alterar seu conteúdo, devendo acatar as regras impostas, sob pena de ver frustrado o atendimento a uma necessidade essencial.

77. O Tribunal de Contas da União (Decisão n.º 537/1999 – TCU - Plenário), na vigência da Lei nº 8.666, de 1993, já tratou do assunto, concluindo que, quando for usuária de serviço público, como energia elétrica, água e esgoto e

serviços postais, a Administração não tem posição privilegiada, já que o contrato não é administrativo típico. Nesse ponto, vale registrar que o fundamento jurídico do entendimento da Corte de Contas permanece válido à luz da Lei nº14.133, de 2021, motivo pelo qual se optou por sua referência neste parecer.

78. Portanto, é plenamente aceita a assinatura de contrato de adesão pela Administração Pública, quando for usuária de um serviço público essencial e, por isso, equiparada ao consumidor comum, sem que possa usar prerrogativas especiais.

79. Nos termos do artigo 51 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990), eventuais cláusulas que possam ser reputadas abusivas são nulas de pleno direito, independentemente deterem sido ou não objeto de qualquer ressalva por parte do consumidor no momento da contratação.

80. Insista-se: tendo em vista a essencialidade dos serviços postais, pode a Administração celebrar o contrato de adesão, ainda que repute ilegal ou abusiva alguma ou algumas de suas disposições, pois a nulidade pode ser alegada a qualquer tempo, mesmo depois de celebrada a avença.

81. A título de esclarecimento, registre-se que o Parecer nº GQ-170, aprovado pelo Exmo. Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União em 13/10/1998, obrigatório para toda a Administração Pública Federal, nos termos do artigo 40, §1º, da Lei Complementar nº 73, de 1993, fixou a legalidade da cobrança da multa de mora do órgão federal consumidor no caso de atraso no pagamento de tarifa fixada por concessionária de serviço público.

82. Ademais, o Parecer nº 33/2012/DECOR/CGU/AGU entendeu que é exigível a incidência de atualização monetária no caso de pagamento em atraso pela União, mesmo quando o contrato não contenha tal previsão.

83. Quanto à vigência, necessário destacar a previsão contida no art. 109 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 109. A Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

84. Desse modo, em caso de contratação por prazo indeterminado, ao longo da execução do contrato, a Administração deverá:

- a) Indicar a previsão de recursos orçamentários para lastrear as despesas decorrentes da contratação, a cada exercício financeiro;
- b) Acautelar-se, a cada ano, de verificar se o monopólio permanece presente (que é a própria justificativa para a inexigibilidade); e
- c) Autorização para a realização de despesa, nos termos do Decreto nº10.193, de 2019.

85. Sobre a forma de indicação dos recursos orçamentários para lastrear as despesas decorrentes, convém que tal comprovação, a cada exercício financeiro, seja formalizada por simples apostila, nos termos do art. 136, IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

86. No tocante à minuta de contrato de adesão anexada aos autos, importante que se façam as seguintes observações:

- a) Em relação a serviços postais exclusivos (cartas, cartões-postais e correspondências agrupadas) deve ser promovida preferencialmente contratação separada ou em itens separados dos serviços postais não exclusivos, de acordo com cada fundamentação. A contratação de serviços exclusivos deve:
 - (i) ser instruída com a respectiva tabela de preços da ECT atualmente vigente e
 - (ii) ser formalizada com base em minuta de contrato específica de inexigibilidade para contratação da ECT. É admitida a contratação do serviço por prazo indeterminado nos termos do art. 109 da Lei nº 14.133, de 2021.

b) Em relação a serviços postais não exclusivos, deve ser acostada ao processo a respectiva tabela de preços da ECT atualmente vigente, bem como pesquisa de mercado, a fim de verificar a vantajosidade ou não da contratação direta da ECT ou a realização de licitação, precedido de exame jurídico prévio (art. 53, §4º, da Lei n.º 14.133, de 2021), com a adoção justificada dos prazos previstos no Art. 105 a 107 da Lei n.º 14.133, de 2021.

c) adotar o regime de execução mediante empreitada por preço unitário (item 6do termo de conciliação AGU-ECT), quando se contrata serviço por preço certo de unidades determinadas (art. 6º, XXVIII, da Lei n.º 14.133, de 2021), de forma que apenas será pago a quantidade efetivamente executada pelo contratado de acordo, após regular aceitação e ateste pelo fiscal do contrato, observado o valor unitário contratado, sem a obrigatoriedade de cota ou franquia mínima (item 6.3. da minuta de contrato e item 4 do termo de conciliação), a fim de evitar eventual pagamento e/ou multa por serviço não executado, por exemplo no caso de eventual rescisão antecipada;

d) O exame da minuta revela que seus termos não correspondem ao acordado no termo de conciliação AGU-EBC, sendo certo que o tema está em tramitação no Ministério das Comunicações para manifestação sobre o tema, na qualidade de Órgão Supervisor da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, o que não prejudica o prosseguimento da contratação, impondo-se a necessidade de manter a continuidade do serviço público.

87. Não é demais destacar a possibilidade de questionar a validade de eventual cláusula, caso haja necessidade, aplicando-se supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições do direito privado, mediante as normas das Leis 14.133, de 2021, e 10.406, de 10 de janeiro 2002 (Código Civil Brasileiro), previsão esta constante no preâmbulo do contrato e no art. 89 da Lei n.º 14.133, de 2021.

88. Assim, caso haja necessidade, por exemplo, na eventual hipótese de violação efetiva à continuidade do serviço público (item 13 do termo de conciliação AGU-EBC), deve o gestor comunicar o fato à Procuradoria Federal local, a quem compete adotar as medidas cabíveis.

89. Ressaltamos, que os dados que figuram no preâmbulo, como nome dos representantes legais, endereços, documentos, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos dados que constam dos autos e dos registros administrativos.

90. Por fim, o PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado”, o que deve ser providenciado pela Administração.

DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

91. No presente caso, em atenção ao art. 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, consta do DESPACHO Nº 821 / 2024 - COR (Seq.3, fls.12) a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, coma indicação da respectiva rubrica, o que também se observa no item 2.2 do Termo de Referência, a saber:

"2.2. O objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual [2025], conforme detalhamento a seguir:

I) ID PCA no PNCP: [06517387000134-0-000001/2025];

II) Data de publicação no PNCP: [24/04/2024];

III) Id do item no PCA: [964];

IV) Classe/Grupo: [959 - SERVIÇOS FORNECIDOS POR OUTRAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE (ASSOCIAÇÕES)];

V) Identificador da Futura Contratação: [154048-46/2025]"

92. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964.

93. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº101, de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52, de 2014("As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

94. No caso, deve ser providenciada declaração do setor competente no sentido de que expressamente afirmar que se trata de despesa administrativa considerada ordinária, já prevista no orçamento e destinada à manutenção de ação preexistente, pelo que será dispensada, com base na autorização constante da Orientação Normativa AGU nº 52, de 2014, a juntada aos autos dos documentos indicados no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

95. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

96. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei nº14.133, de 2021.De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

- cópia integral do termo de referência;
- contratos firmados e notas de empenho emitidas

CONCLUSÃO

97. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 9, 32, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 92 e 94 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

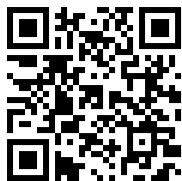
É o parecer.

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 19 de fevereiro de 2025.

CINTIA TEREZA GONÇALVES FALCÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111057117202499 e da chave de acesso 7355386a



Documento assinado eletronicamente por CINTIA TEREZA GONÇALVES FALCÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1862867703 e chave de acesso 7355386a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CINTIA TEREZA GONÇALVES FALCÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-02-2025 20:58. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
