



PARECER Nº 06/2017-PGE

Protocolo SID nº 14.256.401-7

Ementa: Serviço Postal. Contratação direta dos CORREIOS para prestação de serviços não albergados no âmbito do monopólio postal. Inviabilidade jurídica, como regra.

O protocolizado versa sobre pedido formulado pelo NJA/PGE/SEFA por intermédio do memorando nº 04/2016 para estudos por parte do Grupo Permanente de Trabalho Licitações e Contratos Administrativos versando sobre a possibilidade de contratação direta dos CORREIOS para serviços albergados no conceito de monopólio estatal e para serviços prestados pela referida empresa estatal que não estão albergados pelo dito monopólio, como transporte de mercadorias e congêneres.

Dois são os enfoques jurídicos de abordagem: (i) a possibilidade de contratação direta dos CORREIOS para a prestação dos serviços que são exclusivos; e a possibilidade de contratação direta dos CORREIOS para prestação dos serviços que não são dela exclusivos.

Primeiramente, é de se tratar da possibilidade de contratação direta dos CORREIOS para a prestação de serviços que se incluem no conceito de monopólio ou privilégio postal.

Os serviços exclusivos dos CORREIOS são aqueles abrangidos pelo conceito de "carta", sobre o que recai a exclusividade reconhecida pelo STF na ADPF 46.

Sob o prisma legal, o artigo 9º da Lei nº 6.538/78 elenca as atividades que constituem o núcleo da competência exclusiva dos correios:

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.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente e Trabalho Licitações e Contratos Administrativos



A referida lei, em seu artigo 47 traz o conceito de carta, *in verbis*:

“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.
(...)”

Aos correios foi designados, com exclusividade, apenas o recebimento, o transporte e a entrega de carta e cartão postal.

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou a respeito da atividade econômica exercida pelos Correios em ampla e profunda análise do tema quando do julgamento da ADPF 46.

Referida ação de descumprimento de preceito fundamental objetivava discutir os limites do denominado monopólio postal, em face de atividades econômicas de transporte de objetos e documentos por parte de empresas privadas exercentes da atividade econômica.

O relator do feito, Ministro Marco Aurélio, objetivando delimitar o alcance das normas contidas na Lei nº 6538/78 exarou a seguinte posição em seu voto, que, se reconheça, não foi o balisador da decisão final, mas ilustra a complexidade do tema:

Não foram recepcionados pela Constituição os artigos da Lei nº 6538/78 que disciplinaram o regime da prestação do serviço postal como monopólio exclusivo da União a ser executado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, o que viola os princípios da livre iniciativa, da liberdade no exercício de qualquer trabalho, da livre concorrência, e do livre exercício de qualquer atividade econômica, respectivamente disciplinados na Carta Política de 1988 nos artigos 1º, inciso IV, 5º, inciso XIII, 170 cabeça, inciso IV e parágrafo único.

No caso concreto, melhor alcança o interesse da coletividade a garantia de que o serviço postal, em suas diversas modalidades, possa ser prestado em regime de concorrência entre as diversas empresas que disputam o mercado consumidor, porquanto tal modelo induz à busca constante de melhorias tecnológicas, redução dos custos operacionais e conseqüente queda dos preços oferecidos pelo serviço. Os serviços postais enquadram-se, desse modo, no terceiro setor, hipótese em que a atividade pode e deve ser prestada por particulares, sem que isso



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Grupo Permanente e Trabalho Licitações e Contratos Administrativos



signifique a diminuição da alta relevância social do desempenho de tais misteres. Ao revés, ocorrerá até uma maior intervenção estatal por meio da regulação, ao lado dos já regulados serviços de educação, saúde, telecomunicações, energia elétrica.

Abstraídas as considerações formuladas nos votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a Corte firmou o entendimento de que tão somente assiste aos Correios, em caráter de privilégio, o recebimento, o transporte e a entrega de CARTAS, e demais atividades previstas no artigo 9º da Lei nº 6538/78:

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELEGRÁFOS. 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 1º, INCISO IV; 5º, 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. ARGÜIÇÃO 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 9º, 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



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente e Trabalho Licitações e Contratos Administrativos



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 9º desse ato normativo. (ADPF nº 46)

O Ministro Ricardo Lewandowski abordando a extensão dos privilégios dos Correios em seu voto pondera inclusive que:

Eu, tal como Vossa Excelência - e, tenho impressão, na linha do que assentou o Ministro Carlos Britto -, entendo que estão fora do monopólio estatal a entrega de talões de cheques, de cartão de crédito, de cartões de cobrança, brindes, documentos, amostras trocadas entre empresas, jornais, revistas, impressos que constituem uma atividade tipicamente econômica, até porque uma solução em sentido contrário militaria contra a realidade já delineada no mundo globalizado.

Eu entendo também, que estão excluídas desse monopólio as entregas de encomenda, os serviços de "courrier", mesmo porque já convivem com o correio estatal, não só no Brasil como no exterior, há muitos anos, com êxito, empregando centenas de milhares de pessoas.

Veja-se, ainda, alguns precedentes do Tribunal Regional Federal da 4ª Região em casos semelhantes ao ora apresentado:

EMENTA: ECT. SESI. LICITAÇÃO. TROCA E ENTREGA DE MATERIAIS E DOCUMENTOS. NÃO VIOLAÇÃO AO MONOPÓLIO ESTATAL.

1. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT tem o monopólio postal de cartas, definidas estas como objeto de correspondência, com ou sem envoltório, sob a forma de comunicação escrita, de natureza administrativa, comercial ou qualquer outra, que contenha informação de interesse específico do destinatário.

2. A realização de licitação pelo SESI/SC tendo como objeto o serviço de transporte de (a) malotes, (b), tele-entrega de medicamentos e (c) entrega de faturas, entre os Centros de Atendimentos do SESI na região e as Farmácias, Cozinhas e clientes daquele, incluindo-se troca de documentação contábil e comunicação interna entre as Unidades do SESI, não viola a Lei nº 6.538/78 ou o art. 21, X, da CRFB/88. (TRF4, AC 2005.72.00.008719-5, Terceira Turma, Relatora Maria Lúcia Luz Leiria, D.E. 22/08/2007)



EMENTA: ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIÇO POSTAL. UNIÃO FEDERAL. ART. 21, INC. X, DA CF/88 C/C ART. 9º DA LEI 6.538/78.

1. A teor do disposto no art. 21, X, da CF/88 c/c art. 9º da Lei nº 6.538/78, a exploração do serviço postal é de competência da União Federal.
2. Se os objetos transportados não estão incluídos no conceito de carta, previsto na legislação específica, não estão sujeitos ao monopólio postal da União
3. Tratando-se de serviço sequer disponibilizado pelo correio - remessa de documentos de compensação (cheques) - viável lícita a cláusula editalícia que prevê a licitação de serviço específicos, relativo à atividade bancária, com horários e roteiros previamente estabelecidos. 4. Apelação improvida. (TRF4, AC 2007.71.00.033719-4, Terceira Turma, Relator João Pedro Gebran Neto, D.E. 11/11/2009)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. ACT. MONOPÓLIO ESTATAL. EXCLUSIVIDADE DO SERVIÇO POSTAL. Ainda que não se possa negar que a reiteração contínua e duradoura da suposta violação ao monopólio do ECT poderia vir a levar os usuários do serviço a associar eventuais defeitos à empresa, não parece razoável defender que no relativamente breve curso da presente ação venha a ocorrer mácula à imagem da ECT, muito menos mácula irreparável. O requisito do periculum in mora pressupõe o efetivo risco de dano irreparável ou de difícil reparação para autorizar a antecipação dos efeitos da tutela, devendo o temor de lesão ao direito postulado ser evidente, concreto. A mera possibilidade de eventual prejuízo, futuro e incerto, como no caso concreto, não enseja a antecipação da tutela jurisdicional. (TRF4 5029320-36.2015.404.0000, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Sérgio Renato Tejada Garcia, juntado aos autos em 30/09/2015)

Este objeto contemplado na decisão proferida na ADPF 46 somente pode ser executado pelos CORREIOS. Em assim sendo, diante da exclusividade da prestação, está caracterizada a inviabilidade de competição de que trata a Lei nº 8666/93 no artigo 25.

O tema foi satisfatoriamente tratado na informação nº 110/2016 do NJA/PGE/SEFA juntado a este protocolizado e as conclusões nela contidas acerca do tema podem ser adotadas pela Administração Pública Estadual.

Com efeito, parece claro que a contratação dos CORREIOS para a prestação dos serviços que constituem o núcleo da sua competência respeitante ao monopólio postal não podem, por inviabilidade jurídica expressa em lei, ser objeto de licitação prévia, diante da inviabilidade de competição.



A primeira conclusão, portanto, é no sentido de que a contratação dos CORREIOS para a prestação dos serviços que integram a noção jurídica de monopólio postal deve ocorrer sem licitação prévia, por inexigível na forma da lei.

O segundo aspecto da consulta formulada diz respeito à possibilidade de contratação dos CORREIOS, sem licitação, para a prestação de serviços que não integram a noção jurídica de monopólio postal.

O Estado busca no mercado, os bens e serviços de que necessita para concretizar as atividades necessárias à realização do interesse público (atividades inerentes as funções administrativa, jurisdicional e legislativa, inclusive).

Os serviços que não integram o rol de atividades objeto do denominado monopólio postal são exercidos e prestados pelas empresas neles especializadas rotineira e cotidianamente.

A atuação dos CORREIOS não se limita à prestação de serviço postal, caracterizador de monopólio da União. Há serviços de transporte de objetos que nele não se incluem, nos exatos termos do decidido na ADPF nº 46 pelo Supremo Tribunal Federal.

Estas atividades são exercidas pelos CORREIOS, mas também são exercidas por empresas privadas, em regime de livre iniciativa e de livre concorrência.

Para o exercício destas atividades os CORREIOS não gozam de qualquer privilégio ou exclusividade, e, em relação a elas, desaparece o pressuposto de fato que enseja a inviabilidade de competição. Vale dizer, para a prestação de serviços que não se incluem no conceito de monopólio da União não há, em princípio, inviabilidade de competição que autorize a contratação direta.

Assim, tem-se que:

- 1) Deve haver a contratação direta dos CORREIOS para a prestação de serviços que se incluem na noção jurídica de monopólio ou privilégio postal, na forma do deliberado pelo Supremo Tribunal Federal;
- 2) Para a contratação de serviços que não integram a noção de monopólio ou privilégio postal deve ser realizada licitação prévia.



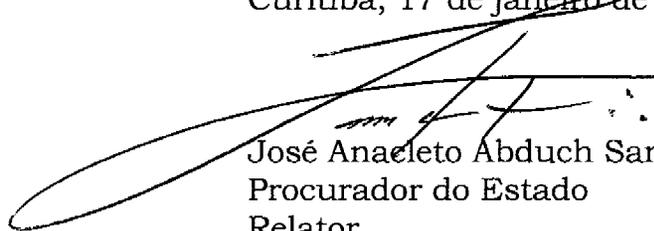
ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente e Trabalho Licitações e Contratos Administrativos

P.G.E.
Fls. 51

Este deve ser o roteiro procedimental a ser adotado pela Administração Pública Estadual.

É a informação.

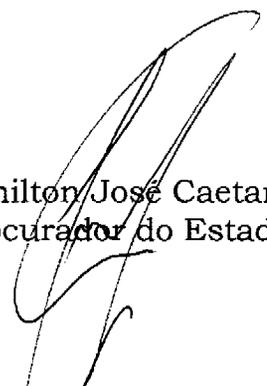
Curitiba, 17 de janeiro de 2017.



José Anacleto Abduch Santos
Procurador do Estado
Relator



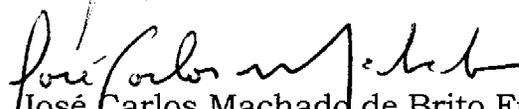
Anita Caruso Puchta
Procuradora do Estado
Coordenadora



Adnilton José Caetano
Procurador do Estado



Paulo Gabriel Vilas Boas de Carvalho
Procurador do Estado



José Carlos Machado de Brito Filho
Procurador do Estado



Protocolo: 14.256.401-7

Interessado: NJA/SEFA

Assunto: Manifestação GPT7 - Licitações e Contratos - Contratação direta dos Correios

Despacho nº 030/2017 – CCON/PGE

I – De acordo com os termos do parecer subscrito pelos Procuradores José Anacleto Abduch Santos, Anita Caruso Puchta, Adnilton José Caetano, Paulo Gabriel Vilas Boas de Carvalho e José Carlos Machado de Brito Filho, integrantes do GPT7 – Licitações e Contratos (instituído pela Resolução nº 146/2016), apresentado em 07 (sete) laudas.

II – Em atenção ao disposto no art. 5º, inc. XV, da Lei Complementar nº 20/1985, alterada pela Lei Complementar nº 40/1987, submeta-se à apreciação do Sr. Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 20, inc. IX, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, constante do anexo do Decreto nº 2.137/2015.

III - Ressalta-se, por oportuno, que, uma vez aprovado, o Parecer deverá ser encaminhado, preferencialmente por meio virtual, à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI – CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva – PRC para ciência.

Curitiba, 14 de fevereiro de 2017


Guilherme Soares
Procurador-Chefe

Coordenadoria do Consultivo – CCON





ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 14.256.401-7
Despacho nº 53/2017 - PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 06/2017-PGE, da lavra dos Procuradores do Estado, José Anacleto Abduch Santos, Anita Caruso Puchta, Adnilton José Caetano, Paulo Gabriel Vilas Boas de Carvalho e José Carlos Machado de Brito Filho, em 07 (sete) laudas, por mim chanceladas;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI - CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva - PRC para ciência;
- III. Restitua-se ao Núcleo Jurídico da Administração junto à Secretaria de Estado da Fazenda - NJA/SEFA.

Curitiba, 17 de fevereiro de 2017.



Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado