

Aviso nº 335 - GP/TCU

Brasília, 22 de abril de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 868/2026 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão ordinária de 8/4/2026, ao apreciar o processo TC-018.318/2025-8, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Os mencionados autos tratam de Solicitação do Congresso Nacional originária do Ofício nº 179/2025/CFFC-P, de 17/9/2025, relativo ao Requerimento nº 373/2025-CFFC, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo.

Nos termos do subitem 9.2.1 da aludida Deliberação, encaminho-lhe também cópia do inteiro teor dos Acórdãos nºs 1.134/2024, 1.628/2024 e 1.658/2024, todos do Plenário.

Consoante disposto no subitem 9.2.3 do referido Acórdão nº 868/2026, seguem as informações técnicas sobre o andamento das fiscalizações e monitoramentos constantes nos processos abaixo elencados, todos sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

Processo (TC)	Tipo	Última tramitação
015.809/2025-0	Relatório de Auditoria	Em comunicação
021.622/2025-6	Relatório de Acompanhamento	Aguardando pronunciamento do gabinete do Ministro
023.874/2025-2	Representação	Apensado ao TC-021.622/2025-6
023.875/2025-9	Representação	Apensado ao TC-021.622/2025-6
023.876/2025-5	Representação	Apensado ao TC-021.622/2025-6

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal ALEXANDRE LINDENMEYER
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília - DF

Nos termos do subitem 9.5 do citado Acórdão nº 868/2026, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

ACÓRDÃO Nº 868/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.318/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira, acerca de informações relativas à gestão financeira e orçamentária da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. conhecer da solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992; 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU; e 3º, inciso II, e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;
 - 9.2. encaminhar à autoridade solicitante as seguintes informações e documentos:
 - 9.2.1. cópia dos Acórdãos 1.134/2024, 1.628/2024 e 1.658/2024, todos do Plenário, acompanhados de seus respectivos relatórios e votos;
 - 9.2.2. cópia das decisões de mérito que vierem a ser proferidas nos processos TC 017.881/2025-0 (relator E. Ministro Augusto Nardes), TC 023.400/2025-0 (relator E. Ministro Benjamin Zymler), TC 015.834/2024-7 (relator E. Ministro Bruno Dantas), TC 005.385/2025-3 (relator E. Ministro Jhonatan de Jesus) e TC 017.874/2025-4 (relator E. Ministro Bruno Dantas), acompanhadas dos respectivos relatórios e votos, ressalvadas as peças designadas em sigilo;
 - 9.2.3. informações técnicas sobre o andamento das fiscalizações e monitoramentos constantes nos processos TC 015.809/2025-0, TC 021.622/2025-6, TC 023.874/2025-2, TC 023.875/2025-9 e TC 023.876/2025-5, todos sob a relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler;
 - 9.3. informar à autoridade solicitante que o Tribunal de Contas da União mantém monitoramento intensivo sobre a estatal, tendo incluído a “Sustentabilidade Econômico-Financeira dos Correios” como o Tema 16 da sua Lista de Alto Risco de 2024, dada a criticidade dos riscos fiscais e de governança identificados;
 - 9.4. informar que o Tribunal encaminhará, tempestivamente, as conclusões dos processos mencionados no subitem 9.2.2 assim que houver deliberação de mérito pelos colegiados desta Corte;
 - 9.5. considerar a solicitação integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008 e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;
 - 9.6. dar ciência desta deliberação ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; e
 - 9.7. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.
10. Ata nº 11/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 8/4/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0868-11/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira, acerca de informações relativas à gestão financeira e orçamentária da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), motivada pelo prejuízo de R\$ 4,4 bilhões no primeiro semestre de 2025.

Em linhas gerais, a solicitação visa a que o Tribunal preste informações sobre as causas do déficit, a evolução de despesas da estatal, a regularidade da gestão de precatórios, as falhas de governança e a compatibilidade dos investimentos com os princípios da responsabilidade fiscal.

A solicitação deve ser conhecida, uma vez que a autoridade é legitimada e versa sobre a fiscalização de entidade da administração indireta federal, atendendo aos requisitos do art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

No mérito, a Auditoria Especializada em Comunicações realizou levantamento nas bases de dados deste Tribunal, identificando que o objeto desta SCN já é examinado em diversos processos por parte desta Corte.

Quanto ao questionamento sobre as causas do déficit e as respectivas responsabilidades, a matéria está em apuração no âmbito do TC 017.881/2025-0, que examina possíveis irregularidades administrativas, financeiras e operacionais na estatal, incluindo auditorias específicas sobre o Postal Saúde e o fundo de pensão Postalís. Atualmente, o Tribunal aguarda o envio de documentação por parte dos Correios e de institutos de previdência para concluir sua análise, conforme determinado pelo Acórdão 261/2026-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro Augusto Nardes.

No que tange à evolução alarmante das despesas administrativas e financeiras, bem como à expansão de 512% nos gastos com precatórios e eventuais falhas de governança, o Acórdão 1.134/2024-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Benjamin Zymmler, contém análises detalhadas de indicadores estratégicos, identificando o risco de insustentabilidade econômico-financeira dos Correios a longo prazo.

Ressalto que a gravidade desse cenário levou o Tribunal a incluir a “Sustentabilidade Econômico-Financeira dos Correios”, como o Tema 16 da Lista de Alto Risco (LAR), de 2024. Essa classificação representa um dos mais altos níveis de alerta desta Corte, sinalizando que a estatal apresenta vulnerabilidades que podem comprometer a prestação de serviços essenciais e gerar impactos fiscais severos. A inclusão do tema na LAR impõe monitoramento prioritário e intensivo, estruturado em eixos como desempenho financeiro, gestão de pessoal e eficiência operacional, visando mitigar riscos de fraude, desperdício e má gestão.

Sobre a universalização dos serviços postais, o Tribunal examina a matéria no âmbito do TC 015.809/2025-0, sob relatoria do Ministro Benjamin Zymmler. Já os riscos fiscais e a dependência da União, que impactam diretamente o equilíbrio das contas e o volume de precatórios citados no requerimento, são monitorados nos processos de acompanhamento macrofiscal TC 023.400/2025-0 e TC 021.622/2025-6 (ambos de relatoria do E. Ministro Benjamin Zymmler).

Quanto à regularidade de contratos e despesas administrativas, o TC 011.002/2024-7 (Acórdão 1.628/2024-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro Antonio Anastasia) analisou representação sobre contratos de publicidade. Além disso, o TC 015.834/2024-7, sob a relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, investiga suposta irregularidade na reversão de provisões contábeis que teria impactado o resultado financeiro. Já o TC 005.385/2025-3, da relatoria do E. Ministro Jhonatan de Jesus, apura indícios de direcionamento em licitações, encontrando-se pendente de julgamento de mérito.

Ainda neste escopo, destaca-se o TC 017.874/2025-4, também sob relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, que examina a gestão administrativa dos Correios e do Postalís, abrangendo solicitações de fiscalizações pretéritas e análise de aportes em fundos de investimento, o que contribui diretamente para o esclarecimento das questões de governança suscitadas pelo solicitante.

Acerca da compatibilidade das medidas anunciadas pela direção dos Correios com os princípios da eficiência e responsabilidade fiscal, o Tribunal realiza o acompanhamento por meio do TC 023.400/2025-0, relatado pelo E. Ministro Benjamin Zymler. Esta fiscalização foca em aspectos macrofiscais, orçamentários e no plano de reestruturação para levantamento de riscos de dependência da União. Adicionalmente, os TC 021.622/2025-6, 023.874/2025-2, 023.875/2025-9 e 023.876/2025-5, todos sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler, monitoram a regularidade fiscal das estatais federais e operações de crédito emergencial contratadas com aval da União.

Diante do exposto, entendo que o envio das decisões já proferidas e o compromisso de encaminhar as deliberações de mérito dos processos pendentes atendem integralmente à demanda do Congresso Nacional, nos termos do art. 66 da Resolução-TCU 259/2014 e do art. 17 da Resolução-TCU 215/2008.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de abril de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

GRUPO I – CLASSE II – Plenário.

TC 018.318/2025-8.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos – ECT.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. EXISTÊNCIA DE FISCALIZAÇÕES EM CURSO E DELIBERAÇÕES SOBRE O TEMA. CONHECIMENTO. ATENDIMENTO INTEGRAL MEDIANTE O ENVIO DE SUBSÍDIOS TÉCNICOS E DECISÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da AudComunicações (peça 9), cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peça 10-11):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 179/2025/CFFC-P, de 17/9/2025, por meio da qual o Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, encaminha o Requerimento 373/2025-CFFC, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Evair Vieira de Melo (peça 3), e solicita “informações sobre a gestão financeira e orçamentária da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), diante do prejuízo de R\$ 4,4 bilhões registrado no primeiro semestre de 2025”, especificando:

a) As causas e responsabilidades pelo prejuízo de R\$ 4,4 bilhões registrado no primeiro semestre de 2025, valor superior ao prejuízo acumulado em todo o ano de 2024 (R\$ 2,6 bilhões);

b) A evolução das despesas administrativas e financeiras, cujos aumentos foram alarmantes – de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 3,4 bilhões em despesas administrativas e de R\$ 3 milhões para R\$ 673 milhões em despesas financeiras em apenas um ano;

c) A regularidade da gestão orçamentária e patrimonial da empresa, incluindo a expansão das despesas com precatórios, que cresceram 512% no período;

d) A eventual existência de falhas de governança, omissões gerenciais, má alocação de recursos, gestão temerária e ausência de mecanismos de contenção de gastos; e

e) A compatibilidade das medidas de investimentos e reestruturação anunciadas pela direção da empresa com os princípios da eficiência, economicidade e responsabilidade fiscal.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Os arts. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RITCU) conferem legitimidade ao Presidente de comissão parlamentar, quando por ela aprovada, para solicitar informações ao TCU.

3. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN), considerando o rito e características a ela inerentes, de

acordo com o art. 3º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, na modalidade solicitação de informação.

EXAME TÉCNICO

4. Com vistas a atender à solicitação, foi feita consulta aos sistemas informatizados do Tribunal, para identificação de processos que tratam do assunto em exame e atendimento dos itens questionados, conforme a seguir.

a) As causas e responsabilidades pelo prejuízo de R\$ 4,4 bilhões registrado no primeiro semestre de 2025, valor superior ao prejuízo acumulado em todo o ano de 2024 (R\$ 2,6 bilhões);

5. Em relação ao pedido “a”, cabe mencionar a SCN autuada no TC 017.881/2025-0, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, por meio da qual o Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização, Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado Federal, o Exmo. Sr. Senador Dr. Hiran, encaminhou ao TCU a Proposta de Fiscalização e Controle de autoria da Exma. Sra. Senadora Damares Alves, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal.

6. Tal solicitação requereu do TCU a realização de auditoria com o objetivo de apurar “possíveis irregularidades administrativas, financeiras, operacionais e institucionais no âmbito da gestão da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)” abrangendo 27 questões.

7. Considerando a abrangência da referida solicitação, esta foi dividida entre três diferentes áreas técnicas do TCU conforme pertinência da matéria.

8. Os itens que tratavam de gestão, patrocínio, provisões e pagamento a fornecedores ficaram a cargo da AudComunicações, considerando sua competência em fiscalizar temas transversais associados às comunicações, incluindo telecomunicações, radiodifusão, inclusão digital, serviços digitais e serviços postais, conforme disposto no art. 8º da Portaria-SecexEnergia 1/2025.

9. Os itens referentes ao Postal Saúde e ao Postalís ficaram sob responsabilidade da Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), conforme sua competência em fiscalizar, direta ou indiretamente, as entidades fechadas de previdência complementar.

10. E os itens referentes à regularidade de contratos foram direcionados a Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) por ser a área responsável por examinar e instruir processos relacionados à aplicação das normas de licitações e contratos no TCU.

11. Não obstante, foi feita reunião com a equipe da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle do Senado, incluindo assessores dos parlamentares, proponente da fiscalização, seu relator e Presidente da comissão, em novembro de 2025 para esclarecimento do escopo da fiscalização apontada.

12. Atualmente o processo está aguardando o envio de documentação por parte da ECT, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e do Instituto de Previdência Complementar (Postalís), conforme Acórdão 261/2026-TCU-Plenário, considerando o pedido de diligência feito pelas unidades técnicas mencionadas anteriormente, com questionamentos que visam à colheita de informações suficientes ao atendimento da referida solicitação.

b) A evolução das despesas administrativas e financeiras, cujos aumentos foram alarmantes – de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 3,4 bilhões em despesas administrativas e de R\$ 3 milhões para R\$ 673 milhões em despesas financeiras em apenas um ano; c) A regularidade da gestão orçamentária e patrimonial da empresa, incluindo a expansão das despesas com precatórios, que cresceram 512% no período; d) A eventual existência de falhas de governança, omissões gerenciais, má alocação de recursos, gestão temerária e ausência de mecanismos de contenção de gastos;

13. Quanto aos pedidos “b”, “c” e “d”, aponta-se abaixo sequência de processos que guardam relação/pertinência, parcial ou total, com o que foi aqui requerido.

14. Neste sentido, o TC 022.870/2023-7, apreciado pelo Acórdão 1.134/2024-TCU-Plenário e relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, apresentou análises detalhadas de indicadores estratégicos e estimativas econômico-financeiras da empresa.

15. A ação de controle permitiu observar o comportamento de variáveis fundamentais, como receitas, custos, lucros, investimentos e situação de caixa.

16. Nesse trabalho, elaborou-se matriz dos principais riscos identificados, dentre eles, o de insustentabilidade econômico-financeira da ECT a longo prazo. Essa identificação foi essencial para subsidiar a proposição de ações de controle pelo TCU, visando mitigar os riscos e promover maior estabilidade na gestão da empresa.

17. O aspecto das despesas também foi abordado em outros processos pelo Tribunal, a exemplo da contratação de serviços de publicidade, objeto do TC 011.002/2024-7.

18. Neste caso, esta Corte analisou representação quanto a possíveis irregularidades ocorridas na Licitação 1/2023 da ECT. O processo debruçou-se sobre a alegação de que o montante previsto para a contratação do objeto licitado, da alçada de R\$ 380 milhões pelos doze primeiros meses de vigência contratual, seria desarrazoado e destoante do princípio constitucional da moralidade.

19. Por meio do Acórdão 1.628/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Antonio Anastasia, a representação foi conhecida, mas, no mérito, considerada improcedente.

20. Ainda sobre a licitação em referência, encontra-se atualmente em tramitação, neste Tribunal, o TC 005.385/2025-3 sob a relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

21. Neste, o requerente aponta utilização indevida de recursos públicos, possível direcionamento na licitação, risco de dano ao erário e violação à moralidade administrativa. Segundo informações obtidas no sítio dos Correios na internet, em 31/7/2025, por determinação da Diretoria Executiva dos Correios, a licitação foi temporariamente suspensa (disponível em https://www2.correios.com.br/institucional/licit_compras_contratos/licitacoes/anexos/QST_LCF0000_1_2023_133852.pdf, acesso em 13/8/2025).

22. Apesar de ainda pendente de julgamento de mérito, consta dos autos despacho do Relator determinando a adoção de medidas para avaliar a compatibilidade orçamentária da contratação pretendida com a atual situação econômico-financeira da ECT. Assim, considera-se oportuno que, após apreciado pelo colegiado desta Casa, seja informado ao ora solicitante a decisão que vier a ser adotada naquele processo.

23. Ainda sobre as questões anteriormente mencionadas sobre a ECT, destaca-se o TC 015.834/2024-7 da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

24. Esse processo decorre de uma SCN, encaminhada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, e trata de alegações envolvendo, dentre outros, suposta irregularidade na reversão de provisão que teria deixado de registrar um prejuízo de R\$ 1 bilhão na contabilidade da estatal.

25. Paralelamente, o processo também aborda a atuação de agências intermediárias, que estariam lucrando ao utilizar a estrutura da estatal de forma irregular. Esses pontos são diretamente correlatos às preocupações já levantadas sobre a sustentabilidade econômico-financeira da empresa.

26. Neste tema, acerca das agências intermediárias, observou-se que o assunto foi suficientemente tratado por este Tribunal no TC 026.308/2023-I, em que foram analisados indícios de suposta venda de produtos e serviços postais da ECT sem licitação; oferta irregular de descontos aos intermediários logísticos; e uso indevido da marca e identidade visual dos Correios.

27. Em razão da criticidade e relevância do tema, o TCU incluiu a “Sustentabilidade Econômico-Financeira dos Correios” na Lista de Alto Risco de 2024 (Tema 16). Essa inclusão reflete a preocupação com os riscos associados à gestão da empresa, que serão monitorados por meio de ações específicas.

28. Adicionalmente o processo TC 017.874/2025-4, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que trata de SCN, por meio da qual o Exmo. Sr. Senador da República Dr. Hiran, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado Federal, solicitou ao Tribunal de Contas da União (TCU) cópia integral dos processos de fiscalização instaurados nos últimos cinco anos relativos à gestão administrativa da ECT, à gestão do Postalís, no período compreendido entre 2011 e 2016, aos aportes realizados nos últimos cinco anos pela ECT no fundo “Brasil Sovereign II” e na empresa “Sete Brasil”; e à governança corporativa dos últimos cinco anos da ECT e do Postalís, especificamente no que concerne à gestão de fundos de pensão e decisões financeiras de relevante materialidade.

e) A compatibilidade das medidas de investimentos e reestruturação anunciadas pela direção da empresa com os princípios da eficiência, economicidade e responsabilidade fiscal

29. Com relação ao pedido “e”, cumpre informar os processos que guardam similaridade em seu conteúdo, conforme discutido a seguir.

30. Cita-se o TC 015.809/2025-0, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que tem por objeto a realização de auditoria de natureza operacional sobre os custos e benefícios da universalização dos serviços postais.

31. Outra ação é a série de fiscalizações que será feita pela Secretaria Geral de Controle Externo, conforme comunicação feita pelo Presidente do TCU, Ministro Vital do Rego, em empresas estatais federais, entre elas a ECT, visando acompanhar a situação fiscal e aspectos de gestão dessas entidades.

32. Os trabalhos envolverão análises em cinco eixos temáticos: Gestão e Inovação; Desempenho Financeiro; Gestão de Pessoal; Contratações; e Tecnologia da Informação.

33. O escopo da fiscalização será ampliado, abarcando não só aspectos financeiros, mas também dimensões de governança, eficiência operacional e qualidade da gestão.

34. Neste contexto foi iniciada fiscalização na modalidade acompanhamento, TC 023.400/2025-0, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, cujo foco será no acompanhamento de aspectos macrofiscais, orçamentários e gerenciais da ECT para levantamento dos riscos fiscais, dependência da União e plano de reestruturação.

35. Da mesma forma, a unidade especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), no TC 021.622/2025-6 de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, conduz fiscalização para verificar o acompanhamento da regularidade dos aspectos macrofiscais e orçamentários das empresas estatais federais (entre as quais a ECT), bem como de sua relação com Tesouro Nacional, no âmbito do 4º trimestre e do consolidado anual de 2025, decorrente do Acórdão 441/2025 – Plenário (TC 025.740/2024-5).

36. Também cabe apontar os TCs 023.874/2025-2, 023.875/2025-9 e 023.876/2025-5, todos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que recaem sobre a operação de crédito emergencial contratado pela ECT com aval da União, incluindo análise da taxa de juros negociada e custos totais da operação.

37. Por fim, a organização de processos e documentos relativos à área de controle externo é disciplinada pela Resolução-TCU 259/2014, aplicável subsidiariamente às SCNs em função do art. 59, § 2º dessa resolução.

38. No que diz respeito às solicitações de informações ou cópias feitas por órgãos legitimados, a Resolução-TCU 259/2014 estipula o seguinte:

Art. 66. Caso a informação solicitada se encontre pendente de deliberação, o atendimento, a critério do relator, será realizado com base nas informações já disponíveis, alertando-se ao solicitante de seu caráter preliminar, com posterior complementação quando da apreciação final da matéria, se for o caso.

39. O tratamento da segurança da informação no Tribunal é regido pela Resolução-TCU 294/2018. Sobre a proteção e controle da informação, essa norma determina:

Art. 17. Cabe ao TCU controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas por ele produzidas ou custodiadas, de forma a resguardar a proteção das informações.

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação sigilosa devem permanecer restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar a confidencialidade. (grifou-se)

40. Assim, devem ser respeitadas as atribuições dos representantes, legitimados constitucionalmente a obter informações sobre processos do Tribunal. Por outro lado, propõe-se a ressalva das peças classificadas em função de legislação especial. Registre-se que o compartilhamento dessas peças não é imprescindível para o cumprimento da finalidade de divulgação de informações sobre resultados de análises e decisões do Tribunal, as quais podem ser extraídas das demais peças processuais.

41. Dessarte, propõe-se submeter os autos ao Relator, nos termos do art. 66 da Resolução-TCU 259/2014, sugerindo-se proposta de encaminhamento das peças processuais, ressalvadas as peças designadas em sigilo.

CONCLUSÃO

42. Trata-se do Ofício 179/2025/CFFC-P, de 17/9/2025, do Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da CFFC da Câmara dos Deputados, requerendo informações a respeito de processos de fiscalização “sobre a gestão financeira e orçamentária da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), diante do prejuízo de R\$ 4,4 bilhões registrado no primeiro semestre de 2025”.

43. Preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III, propõe-se o conhecimento do expediente como solicitação de informação sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas, nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal e art. 3º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

44. Com vistas a atender ao solicitado, procederam-se a pesquisas nas bases de dados de processos de fiscalização deste Tribunal, por meio das quais foram identificados os feitos relacionados à matéria objeto da inicial.

45. Deste modo, a solicitação é considerada atendida, conforme art. 17 da Resolução-TCU 215/2008, quando ocorre “o encaminhamento de informações, peças e documentos requeridos e, se for o caso, do primeiro posicionamento do Tribunal antes de eventuais recursos”.

46. Conclui-se, portanto, que é possível o atendimento da SCN, considerando os TCs apontados, de forma que se sugere o envio dos acórdãos, relatórios e votos dos processos apontados nos parágrafos anteriores, comunicando à autoridade solicitante as informações e conclusões neles constantes, com ressalva das peças designadas em sigilo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional à consideração superior, formulada por intermédio do Ofício 179/2025/CFFC-P, de 17/9/2025 (peça 3), pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Deputado Bacelar, com base no Requerimento 373/2025-CFFC, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Evair Vieira de Melo, propondo:

a) conhecer da presente solicitação de informação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992; 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU; e 3º, inciso II, e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

b) encaminhar à autoridade solicitante:

b.1) em atendimento ao item “a” do parágrafo 1 da presente SCN, cópia das decisões de mérito que vierem a ser proferidas nos TCs 017.881/2025-0 e 023.400/2025-0 bem como de seus relatórios e votos, ressalvadas as peças designadas em sigilo;

b.2) em atendimento aos itens “b”, “c” e “d” do parágrafo 1 da presente SCN, cópia dos Acórdãos 1.134/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler (TC 022.870/2023-7); 1.628/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia (TC 011.002/2024-7); e 1.658/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar (TC 026.308/2023-1), juntamente com seu relatório e voto, bem como das decisões de mérito que vierem a ser proferidas nos TCs 015.834/2024-7 (relator Ministro Bruno Dantas), 005.385/2025-3 (relator Ministro Jhonatan de Jesus), 017.874/2025-4 (relator Ministro Bruno Dantas), ressalvadas as peças designadas em sigilo;

b.3) em atendimento ao item “e” do parágrafo 1 da presente SCN, cópia dos Acórdãos 015.809/2025-0, 023.400/2025-0, 021.622/2025-6, 023.874/2025-2, 023.875/2025-9 e 023.876/2025-5 (todos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler), ressalvadas as peças designadas em sigilo;

c) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008.

d) comunicar a decisão que vier a ser adotada ao Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

9.2.1. Cópia dos Acórdãos
(acompanhados de seus
respectivos relatórios e votos)

1.134/2024 - PL

1.628/2024-PL e

1.658/2024-PL



ACÓRDÃO Nº 1134/2024 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em arquivar os presentes autos:

1. Processo TC-022.870/2023-7 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Ministério das Comunicações.
- 1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.8.1. manter o sigilo dos autos, com fundamento na Lei 13.303/2016, arts. 86 e 88, Lei 12.527/2011, art. 23, inciso VIII, e Resolução-TCU 294/2018, art. 9º, inciso VIII, e art. 11, inciso III;
 - 1.8.2. encaminhar cópia da peça 131 ao Ministério das Comunicações e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Dados da Sessão:

Ata nº 24/2024 – Plenário

Data: 12/6/2024 – Ordinária

Relator: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Presidente: Ministro BRUNO DANTAS

Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

TCU, em 12 de junho de 2024.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

ACÓRDÃO Nº 1628/2024 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Deputada Federal Carla Zambelli Salgado de Oliveira a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação 1/2023, sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Correios, cujo objeto é a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda;

Considerando que a autoridade representante se insurge, em suma, contra o montante previsto para a contratação do objeto licitado, da alçada de R\$ 380 milhões pelos doze primeiros meses de vigência contratual, o que seria, segundo defende, desarrazoado e destoante do princípio constitucional da moralidade;

Considerando que o Ministro-Relator autorizou realização de oitiva prévia da entidade licitante para se manifestar acerca das irregularidades apontadas na inicial (despacho à peça 15), bem como a realização de diligência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST-MGI;

Considerando a análise empreendida pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 46-48, que examinou as respostas apresentadas em atendimento às medidas saneadoras, concluindo fundamentadamente que:

- com relação à definição do volume de recursos previsto para a contratação, o Relatório Técnico 41425360 (peça 32) cita estudo técnico que, considerando as linhas de negócio, o ciclo de vida dos produtos, as receitas geradas/projetadas e as estratégias de marketing para cada ciclo, havia identificado, a partir de premissas e critérios estabelecidos, os valores necessários para suportar as ações de publicidade (peça 32, p. 3-5, 17-18 e 20-21), sendo observado o limite definido no § 1º do art. 93 da Lei 13.303/2016, que é de 2% da receita bruta do exercício anterior ao dispêndio;

- quanto ao retorno das campanhas publicitárias, os Correios acentuaram que o cálculo do referido benefício é realizado posteriormente pelo Departamento de Comunicação Corporativa Estratégica, em conjunto com a Diretoria de Negócios, “quando do planejamento e execução de cada uma delas”;

- os Correios lograram evidenciar tanto a necessidade da citada contratação quanto as bases para a definição do volume de recursos a ela associados; e

- no que tange à SEST-MGI, os esclarecimentos técnicos prestados por esse órgão mostram-se suficientes para se concluir pela ausência de desconformidade no montante de recursos especificado pelos Correios para custear os serviços publicidade e propaganda,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III, do Regimento Interno/TCU, em:

a) conhecer da representação, com fundamento no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 c/c arts. 235 e 237, inciso I e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal e art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Excerto da Relação 22/2024 - TCU – Plenário

Relator - Ministro ANTONIO ANASTASIA

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) informar a prolação do presente Acórdão à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e à autoridade parlamentar representante; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, III, do Regimento Interno deste Tribunal.

1. Processo TC-011.002/2024-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

1.5. Representante: Deputada Federal Carla Zambelli Salgado de Oliveira

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:

Ata nº 33/2024 – Plenário

Data: 14/8/2024 – Ordinária

Relator: Ministro ANTONIO ANASTASIA

Presidente: Ministro BRUNO DANTAS

Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

TCU, em 14 de agosto de 2024.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

ACÓRDÃO Nº 1658/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.308/2023-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: Carlos Alberto Day Stoeber (69.130/OAB-RS), Ana Luiza Figueira Porto (331.219/OAB-SP), José Nelson Vilela Barbosa Filho (16.302/OAB-PE) e Alfredo Bernardini Neto (231.856/OAB-SP).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia contra possíveis irregularidades na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), relacionadas à execução de atividades postais e auxiliares aos serviços postais sem o devido processo licitatório;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. conhecer da denúncia, com fundamento nos artigos 234, *caput*, e 235, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;
 - 9.2. no mérito, considerar a denúncia parcialmente procedente;
 - 9.3. determinar aos Correios, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 60 dias, promova alterações nos contratos celebrados com intermediadores logísticos para estabelecer que os serviços, sob o monopólio dos Correios, definidos no art. 9º da Lei 6.538/1978, não podem ser comercializados com terceiros;
 - 9.4. enviar ao denunciante cópia da presente deliberação;
 - 9.5. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção das que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos artigos 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e
 - 9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.
10. Ata nº 34/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1658-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 026.308/2023-1

Natureza: Denúncia.

Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.

Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

Representação legal: Carlos Alberto Day Stoevers (69.130/OAB-RS), Ana Luiza Figueira Porto (331.219/OAB-SP), José Nelson Vilela Barbosa Filho (16.302/OAB-PE) e Alfredo Bernardini Neto (231.856/OAB-SP).

SUMÁRIO: DENÚNCIA. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (CORREIOS). ATIVIDADES POSTAIS E AUXILIARES AOS SERVIÇOS POSTAIS. CONTRATOS DE INTERMEDIÇÃO LOGÍSTICA FIRMADOS COM TERCEIROS. MONOPÓLIO PARA AS ATIVIDADES POSTAIS. ADPF 46. STF. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Auditoria Especializada em Comunicações, que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 211-213):

INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), relacionadas à execução, por diversas empresas, de atividades postais e auxiliares aos serviços postais sem o devido processo licitatório (peça 6).*
2. *De acordo com o denunciante, os Correios teriam firmado contratos com “intermediadores de cargas, transportadores e operadores logísticos”, os quais estariam sendo utilizados de forma irregular, permitindo a venda de produtos e a prestação de serviços postais ilegalmente.*

HISTÓRICO

3. *Segundo as alegações do denunciante, os Correios permitiram a “instituição e proliferação de empresas privadas que estão vendendo e desenvolvendo os serviços postais que apenas poderiam ser desenvolvidos pelos Correios e pelas Franquias Postais” (peça 6, p. 7).*
4. *Essas empresas privadas estariam, a partir de contratos comerciais firmados com os Correios, utilizando o nome e a marca da estatal, sua identificação visual, e, além disso, vendendo produtos e serviços postais, como Sedex, PAC e carta, sem terem participado de procedimento licitatório.*
5. *Além disso, alega o denunciante que tais empresas praticariam valores inferiores aos comercializados pela ECT e pelas agências franqueadas, diante de grandes descontos a que teriam*

acesso, ao aglutinarem objetos postais de diversos clientes e de suas franquias em um único contrato (peça 6, p. 8-9).

6. Para evidenciar as irregularidades apontadas, foram apresentadas fotos e postagens em redes sociais de diversas empresas que, segundo a denúncia, comprovariam a venda de produtos e serviços dos Correios sem licitação, o uso indevido de marca e identidade visual da companhia, e a cobrança de valores diferenciados (peça 6, p. 11-64).

7. Diante das alegadas irregularidades, o denunciante requereu, cautelarmente, conforme documento à peça 6, p. 73:

a) a suspensão das cláusulas dos contratos comerciais firmados com as empresas que foram denunciadas, bem como outras que seguem a mesma modalidade, impedindo assim que realizem a comercialização dos produtos e serviços postais com terceiros, à exceção daqueles firmados com marketplaces virtuais; e

b) a suspensão da celebração e da execução de contratos que permitam a um único CNPJ abrir um contrato comercial com os Correios e usar esse mesmo contrato para aglutinar carga de outras pessoas físicas ou jurídicas, bem como de franquias, a fim de obter tabelas com grandes descontos.

8. Por fim, entendeu o requerente que, após a confirmação da cautelar concedida, deveriam ser proferidas as seguintes deliberações (peça 6, p. 74):

a) determinar a nulidade de contratos firmados pela ECT, sem licitação, com operadores logísticos/lojas intermediárias e vendedores de etiquetas postais, que comercializem seus produtos e serviços com terceiros, à exceção de marketplaces;

b) determinar à ECT que, quando desejar firmar contratos com empresas que irão comercializar seus produtos e serviços, bem como qualquer outra atividade auxiliar ao serviço postal, proceda com a licitação pública de contratos de franquia postal, nos termos da Lei 11.668/2008;

c) reconhecer a impossibilidade jurídica de um único CNPJ firmar contrato comercial com os Correios e aglutinar carga de outros CNPJs/Empresas/Franquias, a fim de obter acesso às tabelas de grandes descontos, à exceção dos marketplaces; e

d) aplicar as sanções cabíveis a todos os responsáveis envolvidos.

9. Em instrução preliminar (peça 7), esta unidade técnica entendeu que a denúncia preenchia os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, assim como os requisitos previstos no exame sumário disposto no art. 106 da Resolução-TCU 259/2014, acerca de risco, relevância e materialidade dos fatos noticiados.

10. Demonstrou-se, no entanto, no exame técnico, que não estavam presentes os pressupostos para adoção das medidas cautelares requeridas pelo denunciante, pois entendeu-se que o caso concreto não se configurava como de iminente ou irreparável lesão ao erário, ou de difícil recuperação, que justificasse a ação cautelar deste Tribunal com fundamento no art. 276 do RITCU.

11. De todo modo, diante dos indícios apresentados, foi proposta diligência aos Correios (peça 7, p. 5-6), para que apresentassem documentos e informações sobre o caso.

12. Conforme Despacho à peça 10, o Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues anuiu à proposta da unidade técnica, autorizando, da mesma sorte, a realização da diligência à estatal, realizada em 25/9/2023 (peças 11 e 12).

13. Os Correios, em 24/10/2023, responderam tempestivamente à diligência, encaminhando os documentos às peças 15 a 130.

14. Com o objetivo de trazer aos autos novos fatos, o denunciante anexou ao processo, em

21/12/2023, as peças 155 a 154. Destacadamente, conforme documento à peça 155, alega que: i) as empresas estariam localizadas em endereços de fachada; ii) possuiriam capital social incompatível com os valores dos contratos; e iii) algumas dessas teriam como sócios/gestores ex-funcionários dos Correios.

15. Além disso, noticiou-se que os Correios teriam rescindido contrato com duas das empresas citadas na denúncia (peças 155, p. 1-2; e 133), e que, em normativo interno da estatal, estaria prevista a vedação de comercialização dos serviços de encomendas dos Correios (peças 155, p. 16-17; e 154, p. 17).

16. Diante dessas novas informações encaminhadas e da complexidade do caso, propôs-se nova diligência aos Correios (peça 156), realizada em 5/3/2024 (peças 159 e 160) e respondida tempestivamente pela empresa, por meio dos documentos às peças 163 a 198, em 9/4/2024.

EXAME TÉCNICO

17. As alegadas irregularidades, presentes na denúncia (peças 6 e 155), foram divididas nesta instrução em quatro tópicos principais.

18. Em um primeiro momento, será descrita e analisada a suposta venda de produtos e serviços postais dos Correios sem licitação.

19. Em seguida, será tratada a questão dos descontos ofertados aos intermediadores logísticos, que se relaciona com a aglutinação de cargas de vários clientes e a formação de franquias. Ato contínuo, será analisada a temática relacionada ao possível uso indevido da marca e da identidade visual dos Correios.

20. Por fim, serão feitas considerações sobre outros temas levantados na denúncia, como endereço de fachada, capital social incompatível com os contratos e participação de ex-funcionários nas empresas contratadas.

21. Esta separação em tópicos se mostra didaticamente conveniente para melhor delimitação das análises afetas aos temas.

I. Venda de produtos e serviços postais sem licitação

22. Segundo a denúncia, com base em contratos comerciais firmados com os Correios, os intermediadores logísticos estariam exercendo atividades postais e auxiliares aos serviços postais sem o prévio e devido procedimento licitatório.

23. Afirma que o serviço postal, em regra, deve ser prestado única e exclusivamente pelos Correios e que a estatal teria implantado, no início da década de 1990, o modelo de agências franqueadas, delegando a empresas particulares atividades relacionadas à fase de atendimento aos clientes, como a venda de produtos e serviços, assim como o recebimento, a triagem e a coleta de objetos (peça 6, p. 6).

24. Reforça que o TCU, no tocante à contratação de agências franqueadas pelos Correios, já teria se manifestado sobre a necessidade de prévio procedimento licitatório, conforme estaria estabelecido na Decisão-TCU 601/1994-Plenário (relatoria do Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira), e que todos esses contratos são acompanhados e homologados por este Tribunal (peça 6, p. 6).

25. Assim, assevera a denúncia que os contratos com franquias postais estariam de acordo com a legislação, que determina que desestatizações sejam feitas por procedimento licitatório, conforme estaria previsto nos arts. 37, inciso XXI, e 175 da CF/1988, na Lei 8.666/1993 e na Lei 11.668/2008 (peça 6, p. 7).

26. Sobre a venda de produtos/serviços postais, o denunciante argumenta que tal

comercialização seria enquadrada no conceito de “atividades auxiliares aos serviços postais”, e que, por isso, somente poderiam ser exercidas por particulares por meio do modelo de franquia, como determinado no art. 2º, caput e §1º, do Decreto 6.639/2008, que regulamenta a Lei 11.668/2008 - Lei de Franquia Postal (peça 6, p. 64-65):

*Art. 2º A implantação e a manutenção da atividade de franquia postal será realizada, **EXCLUSIVAMENTE**, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, sob a supervisão do Ministério das Comunicações, na forma da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, e deste Decreto, no **DESEMPENHO DE ATIVIDADES AUXILIARES RELATIVAS AO SERVIÇO POSTAL**, consoante o disposto no § 1º do art. 1º da Lei nº 11.668, de 2 de maio de 2008.*

§ 1º AS ATIVIDADES AUXILIARES RELATIVAS AO SERVIÇO POSTAL CONSISTEM NA VENDA DE PRODUTOS E SERVIÇOS DISPONIBILIZADOS PELA ECT, INCLUINDO A PRODUÇÃO OU PREPARAÇÃO DE OBJETO DE CORRESPONDÊNCIA, VALORES E ENCOMENDAS, QUE ANTECEDEM O RECEBIMENTO DESSES POSTADOS PELA ECT, para posterior distribuição e entrega aos destinatários finais.

(...)

§ 3º Para os fins do disposto neste artigo, considera-se:

*I - Agência de Correios Franqueada - AGF: pessoa jurídica de direito privado, selecionada em procedimento licitatório específico e contratada pela ECT para o **desempenho da atividade de franquia postal**;*

*II - atividade de franquia postal: **execução das atividades auxiliares relativas ao serviço postal**; (destaques acrescidos na denúncia)*

27. Assim, entende o denunciante que o dispositivo acima é claro no sentido de que a comercialização de produtos e serviços é considerada atividade auxiliar e que, como tal, somente poderia ser realizada por particular por meio de franquia postal, única autorizada, mediante licitação pública, ao desempenho de tais serviços.

28. Por fim, segundo alegado à peça 155, p. 16-17, constaria em documento interno da estatal o impedimento para a comercialização dos serviços de encomendas, conforme item 17.4 (“17.4. É vedada a comercialização dos serviços de encomendas dos CORREIOS.”) do Termo de Condições de Prestação de Serviços de Encomendas Nacionais (peça 154, p. 17).

1.1 Análise

29. As empresas citadas na inicial, as quais serão descritas ao longo desta instrução como intermediadores logísticos, apesar das particularidades de cada companhia, possuem como objetivo, de modo geral, promover uma intermediação entre potenciais clientes e transportadoras.

30. Voltadas principalmente para o comércio eletrônico de pequenas e médias empresas, esses intermediadores oferecem como principal serviço a possibilidade de cotação de frete entre diversas transportadoras, entre as quais os Correios, permitindo o alcance de valores mais atrativos para seus clientes. Tal prática de intermediação encontra similaridades com a que ocorre atualmente no setor hoteleiro, com empresas como Booking.com e Airbnb.

Figura 1 – Exemplo de pesquisa de frete de um intermediador logístico

TRANSPORTADORA	MODALIDADE	POSTAGEM	PRAZO ESTIMADO	PREÇO	
	Express	UNIDADE	4 - 5 dias úteis	R\$ 8,62	SELECIONAR
	.Com	UNIDADE	4 - 5 dias úteis	R\$ 16,04	SELECIONAR
	éFácil	UNIDADE	3 - 4 dias úteis	R\$ 16,66	SELECIONAR
	e-commerce	UNIDADE	4 - 5 dias úteis	R\$ 16,99	SELECIONAR
	PAC Centralizado	MELHOR PONTO	5 - 6 dias úteis	R\$ 19,07	SELECIONAR
	.Package	UNIDADE	5 - 6 dias úteis	R\$ 19,86	SELECIONAR
	PAC	AGÊNCIA	5 - 6 dias úteis	R\$ 21,19	SELECIONAR

Fonte: imagem retirada do site <https://blog.melhorenvio.com.br/melhor-envio-calculadora-de-frete/>

31. Segundo consta dessas plataformas, concomitante à redução no preço do frete, o serviço ofertado permitiria uma maior desburocratização do processo, pois, além da desnecessidade de formalização de contratos individuais com cada transportadora, aos clientes seriam ofertados diversos benefícios como, por exemplo, uma maior agilidade e praticidade na realização de cadastros, na emissão de etiquetas, no controle dos objetos postais, na ampliação dos pontos de coleta, no lançamento de notas fiscais, na integração com lojas de e-commerce e na realização de pagamentos.

32. Após essa breve descrição do tipo de serviço oferecido pelas empresas citadas na denúncia, passa-se à análise do tema em discussão, ou seja, da possibilidade da venda de serviços postais sem licitação.

1.1.1 Do desempenho de atividades auxiliares por empresas privadas

33. A Lei 11.668/2008, Lei da Franquia Postal, em seu art. 1º, § 1º, ao se referir às atividades a serem desempenhadas pelas agências franqueadas, inaugurou a expressão “atividades auxiliares relativas ao serviço postal”, sem, no entanto, adentrar na definição precisa da natureza desses serviços.

Art. 1º O exercício pelas pessoas jurídicas de direito privado da atividade de franquia postal passa a ser regulado por esta Lei.

§ 1º Sem prejuízo de suas atribuições, responsabilidades e da ampliação de sua rede própria, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT poderá utilizar o instituto da franquia de que trata o caput deste artigo para **desempenhar atividades auxiliares relativas ao serviço postal**, observado o disposto no § 3º do art. 2º da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978. (grifo nosso)

34. A definição de tais atividades viria apenas com a publicação do Decreto 6.639/2008, regulamento da citada lei, estabelecendo, em seu art. 2º, § 1º, que:

Art. 2º (...)

§ 1º As atividades auxiliares relativas ao serviço postal consistem na venda de produtos e serviços disponibilizados pela ECT, incluindo a produção ou preparação de objeto de correspondência, valores e encomendas, que antecedem o recebimento desses postados pela ECT, para posterior distribuição e entrega aos destinatários finais.

35. Assim, o conceito normativo de “atividade auxiliar” faz referência a processos que são desempenhados anteriormente à entrega efetiva do objeto postal aos Correios, seja a venda de produtos e serviços, seja qualquer tipo de beneficiamento do objeto antes da sua disponibilidade à

empresa postal.

36. Desse modo, considerando que o serviço ofertado pelos intermediadores logísticos, em última instância, está relacionado à comercialização de produtos e serviços postais, não resta dúvida do seu enquadramento no conceito de “atividades auxiliares relativas ao serviço postal”, conforme dispositivo transcrito acima.

37. No entanto, a discordância desta unidade técnica no tocante à argumentação apresentada na denúncia reside na obrigatoriedade de que tais atividades sejam exclusivamente prestadas por agências franqueadas, não se sustentando tal interpretação à luz da Lei de Franquia Postal e de seu regulamento.

38. Ao contrário do entendimento apresentado na inicial a respeito do art. 2º do Decreto 6.639/2008, o dispositivo em comento não estabelece que o desempenho de atividades auxiliares deve ser realizado exclusivamente pelas franquias postais. O termo “exclusividade” presente no artigo se refere, na verdade, à “implantação e a manutenção” das franquias, que, desse modo, somente podem ser realizadas, em caráter exclusivo, pela ECT, não sendo autorizado a outro órgão a sua execução.

Art. 2º A implantação e a manutenção da atividade de franquia postal será realizada, exclusivamente, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, sob a supervisão do Ministério das Comunicações, na forma da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, e deste Decreto, no desempenho de atividades auxiliares relativas ao serviço postal, consoante o disposto no § 1º do art. 1º da Lei nº 11.668, de 2 de maio de 2008. (grifo nosso)

39. A menção, nesse artigo, às “atividades auxiliares” não possui relação com o termo “exclusividade”, mas sim define qual atividade será desempenhada pelas franquias, sendo essa a única atividade autorizada pela lei.

40. Nessa mesma linha, cabe transcrever, mais uma vez, o §3º desse artigo, também interpretado de modo equivocado pelo denunciante:

Art. 2º (...).

§ 3º Para os fins do disposto neste artigo, considera-se:

*I - Agência de Correios Franqueada - AGF: pessoa jurídica de direito privado, selecionada em procedimento licitatório específico e **CONTRATADA pela ECT para o desempenho da atividade de franquia postal;***

*II - atividade de franquia postal: **execução das atividades auxiliares relativas ao serviço postal;***
(destaques nossos)

41. Esses dispositivos, lidos em conjunto com o caput do art. 2º, definem que as atividades a serem desempenhadas pelas franquias se limitam às “atividades auxiliares” ao serviço postal. No entanto, não permitem silogismo em sentido lógico oposto, ou seja, que as “atividades auxiliares” são, necessariamente, atividades a serem desempenhadas exclusivamente por lojas franqueadas. Dito de outra forma, toda atividade de franquia é atividade auxiliar, mas nem toda atividade auxiliar é atividade de franquia.

42. Assim, diante desse entendimento, ou seja, de que não existiriam óbices legais para execução de atividades auxiliares por empresas privadas que não participaram de procedimento licitatório, a diferenciação entre tais empresas e lojas franqueadas residiria no próprio § 3º, na definição trazida em seu inciso I, ao conceituar que agências franqueadas são particulares contratados pelos Correios para o desempenho de tais atividades.

43. Quando a ECT, no exercício de seu arbítrio, decide ampliar sua rede de atendimento, sem a instalação de unidades próprias, a estatal não pode contratar o particular diretamente, pois se trata de delegação de serviço público, sendo necessário o procedimento licitatório, como já assentado por

este Tribunal na Decisão-TCU 601/1994-Plenário, da relatoria do Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira.

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE, com fulcro nos arts. 43, inciso II, e 45 da Lei nº 8.443/92:

I determinar, desde logo, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que adote as providências necessárias ao exato cumprimento das normas e princípios norteadores das contratações efetivadas por entes da Administração Pública, mormente os arts.37, inciso XXI, e 175, "caput", da Constituição Federal, bem assim dos dispositivos da atual lei que regulamenta o instituto da licitação (Lei nº 8.666/93, alterada pela de nº 8.883/94), promovendo, de conseguinte, o indispensável certame licitatório para a contratação de novas franquias; (grifo nosso)

44. *No entanto, em uma situação na qual o particular, amparado no princípio da livre iniciativa, decide, ele próprio, promover a intermediação de produtos e serviços de diversas empresas transportadoras, entre as quais os Correios, não se configuraria caso obrigatório de licitação, diante do papel da ECT de contratada e não de contratante, sendo, neste caso, prestadora de serviço.*

45. *A própria Lei 13.303/2016, Lei das Estatais, em seu art. 28, § 3º, inciso I, tem previsão expressa no sentido da não exigência de licitação em tais casos:*

Art. 28 (...)

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo [DAS LICITAÇÕES] nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

46. *Indagados sobre a temática, os Correios se manifestaram no mesmo sentido de que atividades auxiliares não são monopólio das agências franqueadas e que podem ser ofertadas por qualquer empresa do mercado (peça 19, p. 9):*

Ainda sobre as atividades auxiliares ao serviço postal, importa registrar que não constituem monopólio dos Correios, muito menos das AGF. Os Correios atuam no mercado de logística em diversos papéis, hora como contratante, hora como contratado, (...):

(...)

Assim, o conceito de atividades auxiliares está relacionado a todo e qualquer beneficiamento realizado à postagem de uma encomenda, consiste em preparar a carga, etiquetá-la, envelopá-la, endereçá-la, e, inclusive, armazená-la em estoque, para posterior remessa ao seu destinatário.

Não se trata, portanto, de monopólio dos Correios ou das Agências Franqueadas.

Nessa perspectiva, toda e qualquer empresa de logística pode oferecer serviços auxiliares consistentes em:

a) coleta no domicílio indicado pelo cliente ou recebimento de encomendas em lojas próprias ou contratadas;

b) conferência física da encomenda coletada/recebida;

c) lançamento de informações em sistema de controle;

d) entregar recibo/nota fiscal ao cliente contratante;

e) separação das encomendas, com acondicionamento e entrega para transporte pelo operador logístico.

47. *Desse modo, as agências franqueadas são empresas privadas contratadas pelos Correios para a prestação de atividades auxiliares, como a venda de serviços postais concorrenciais e de monopólio, selecionadas por meio de procedimento licitatório. Tais empresas prestam serviço para os*

Correios, ganhando comissão pelo trabalho realizado, tendo metas de desempenho, padrões e normas a serem seguidos e sendo autorizadas a utilizar, em troca do pagamento de taxas e royalties, a marca e a identidade visual da empresa, seus métodos operacionais, bem como a propriedade intelectual ou industrial.

48. *Não se confunde tal serviço com o desempenhado pelos intermediadores logísticos, pois esses não prestam serviço para a ECT, sendo, na verdade, contratantes de pacotes de serviços da estatal, assim como de outras transportadoras. Diferentemente das agências franqueadas, tais empresas não têm sequer a obrigação de postar seus objetos nos Correios, sendo essa uma decisão de seus clientes com base, em grande medida, no preço ofertado.*

49. *Assim, com exceção dos serviços objeto de monopólio, tema que será tratado no tópico a seguir, entende-se que a intermediação de produtos e serviços postais feita por contratante dos Correios não pode ser vista como atividade a ser delegada pelo Estado, não incidindo, na hipótese, o art. 175 da Constituição Federal.*

50. *Solução em sentido contrário, ou seja, exigir procedimento licitatório para tais casos, implicaria ir na contramão do atual funcionamento do mercado de e-commerce, pois, em última análise, a intermediação de serviços dos Correios (e de outras transportadoras) também é realizada pelos grandes marketplaces, como, por exemplo, Amazon e Mercado Livre, quando não se utilizam da sua rede logística própria. Essas plataformas, do mesmo modo, possuem contratos com diversos operadores logísticos, recebem descontos por volume postado, enviam produtos de terceiros e oferecem preços mais vantajosos a seus clientes, sem qualquer impedimento de que recebam comissão por tais serviços. Assim, não sendo possível diferenciar tais atividades daquelas desempenhadas pelos intermediadores logísticos, entender pela necessidade de licitação para o caso ora em análise, exigiria a mesma interpretação para todas as plataformas de e-commerce.*

51. *O próprio denunciante reconhece tal similaridade, razão pela qual, em seu pedido na inicial (peça 6, p. 74), propõe que sejam excepcionalizadas das irregularidades as lojas de marketplaces, sem apresentar qualquer justificativa para tal diferenciação:*

3) Confirme-se, ao final, a cautelar concedida, com o acolhimento de todos os fundamentos e o provimento da denúncia para:

3.1. Determinar a nulidade de contratos firmados pela ECT, sem licitação, com operadores logísticos/lojas intermediárias e vendedores de etiquetas postais, que comercializem seus produtos e serviços com terceiros, a exceção de marketplaces;

(...)

3.3. Seja reconhecida a impossibilidade jurídica de um único CNPJ firmar contrato comercial com os Correios e aglutinar carga de outros CNPJ's/Empresas/Franquias, a fim de obter acesso à tabelas de grandes descontos, a exceção dos marketplaces, de modo a evitar prejuízos à empresa pública e evasão de receita dos Correios, em detrimento a subversão da política comercial. (grifos nossos)

52. *Por último, no tocante ao documento “Termo de Condições de Prestação de Serviços de Encomendas Nacionais” (peça 154, p. 17), o qual, segundo o denunciante, impediria a comercialização dos serviços de encomendas, conforme constaria do seu item 17.4 (“17.4. É vedada a comercialização dos serviços de encomendas dos CORREIOS.”), foi constatado por esta unidade técnica que o citado documento não possui vinculação com os contratos em questão, em consonância com o afirmado pela estatal à peça 164, p. 6-7.*

53. *Nos contratos assinados com intermediadores logísticos, os procedimentos comerciais e operacionais a serem adotados pelas partes encontram-se no documento “Termos de Condições Comerciais” (peça 171), o qual se difere do documento apresentado pelo denunciante, não possuindo regras relativas à vedação de comercialização dos serviços de encomendas nesse instrumento. Assim,*

o item 17.4 citado na denúncia, não tem aplicação aos contratos em tela.

54. Assim, por todo o exposto, entende-se que não existem óbices legais para a execução de atividades auxiliares, em seu sentido amplo, por empresas privadas que não participaram de procedimento licitatório. No entanto, tal permissibilidade não se mostra irrestrita, diante da existência de serviços postais objeto de privilégio da União, conforme tópico a seguir.

1.1.2 Da intermediação de produtos e serviços objeto de monopólio da União

55. A denúncia trouxe indícios de que algumas das empresas citadas, além da intermediação de serviços de encomendas, estariam praticando a comercialização de cartas, conforme reprodução de propaganda à peça 6, p. 43.

56. Essa afirmação foi corroborada por documentos apresentados pela própria estatal em resposta à primeira diligência, conforme pode ser visto à peça 68, p. 2-3. Nesse documento, consta planilha de faturamento relativo a um contrato com intermediador, entre janeiro e agosto de 2023, com receita para os Correios de aproximadamente R\$ 2,8 milhões somente com o segmento de cartas.

57. Além disso, no Termo de Condições Comerciais (peça 171), documento vinculado aos contratos e que detalha a relação de serviços e produtos disponibilizados às contratantes, existe previsão expressa da possibilidade do envio de correspondências (item 2.1.2), sem, no entanto, qualquer menção sobre a possibilidade (ou não) de comercialização desses serviços com terceiros.

58. No entanto, em sua manifestação à peça 19, p. 9-10, os Correios afirmam que atividades auxiliares relativas a serviços de monopólio não poderiam ser executadas por qualquer empresa particular, diante da titularidade da empresa postal.

Nessa perspectiva, toda e qualquer empresa de logística pode oferecer serviços auxiliares consistentes em:

- a) coleta no domicílio indicado pelo cliente ou recebimento de encomendas em lojas próprias ou contratadas;
- b) conferência física da encomenda coletada/recebida;
- c) lançamento de informações em sistema de controle;
- d) entregar recibo/nota fiscal ao cliente contratante;
- e) separação das encomendas, com acondicionamento e entrega para transporte pelo operador logístico.

Em se tratando dos serviços de monopólio, igual tratamento não poderia ser dado, visto que apenas os Correios possuem a delegação, concedida pela própria Constituição Federal, de captar e entregar correspondências simples e agrupadas aos seus destinatários. (grifo nosso)

59. Assim, diante de eventual contradição, esta unidade técnica entendeu necessária nova diligência aos Correios para que informassem se, nos contratos com intermediadores de carga, estaria prevista a possibilidade de captação de correspondências, com a respectiva comercialização desse recebimento em suas unidades físicas, esclarecendo, caso afirmativo, se tal prática não violaria o privilégio postal da União, previsto no art. 21, inciso X, da Constituição Federal c/c art. 9º, inciso I, da Lei 6.538/1978.

60. Em resposta a esse novo questionamento, a empresa, na peça 164, p. 1, asseverou sobre o tema que, por ser um instrumento padronizado, qualquer cliente que busque os produtos e serviços dos Correios estará sujeito aos mesmos termos contratuais, com a previsão do seguinte objeto:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1. O presente instrumento tem por objeto a contratação de produtos e serviços por meio de Pacote de Serviços dos CORREIOS mediante adesão ao Termo de Condições Comerciais e

Anexos, quando contratados serviços específicos, que permite a compra de produtos e utilização dos diversos serviços dos CORREIOS por meio dos canais de atendimento disponibilizados.

61. *Explica que, nesses contratos, a ECT figuraria como prestadora de serviço e o contratante estaria autorizado a realizar postagem de todo o portfólio disponível, mas que não haveria, em absoluto, previsão de estas empresas comercializarem serviços prestados em regime de exclusividade.*

62. *Com relação ao questionamento sobre eventual violação ao privilégio postal da União, conforme estaria consignado na Nota Jurídica NJ/GJCE-DEJUR/SEI-21424857/2021 (peça 165, p. 47-58), as atividades auxiliares relativas ao serviço postal não se confundem com as atividades de recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, inerentes à prestação dos serviços postais. Assim, como tais serviços são, obrigatoriamente, prestados por meio dos canais de atendimento dos Correios, entende a empresa que não haveria violação ao citado privilégio.*

I.1.2.1 Análise

63. *A Lei 6.538/1978, Lei dos Serviços Postais, em seu art. 7º, define serviço postal como “o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas”, estabelecendo, no entanto, como de monopólio da União, somente as atividades relativas a cartas, cartão-postal, correspondência agrupada e selos, conforme consta de seu art. 9º:*

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.

64. *Em seu art. 47, a Lei Postal traz a definição de carta como todo “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”.*

65. *Ao tratar de tais serviços, a Constituição Federal de 1988, reconhecendo a sua relevância e a obrigatoriedade da sua prestação, atribuiu à União a responsabilidade por “manter o serviço postal e o correio aéreo nacional” (art. 21, inciso X), assim como a competência privativa para legislar sobre a matéria (art. 22, inciso V).*

66. *Em face do interesse da sociedade sobre o tema e após longo debate jurídico, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou, em 2009, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 46/DF (ADPF 46), que tratou da compatibilidade da citada Lei Postal ao vigente sistema constitucional.*

67. *Nesse importante julgado, além de declarada a recepção da Lei 6.538/1978, a Suprema Corte também firmou entendimento a respeito da natureza pública dos serviços postais, reconhecendo a exclusividade dos Correios na prestação dos serviços mencionados no art. 9º da citada lei.*

68. *Para maior clareza do tema, faz-se a transcrição da ementa do acórdão dessa ação constitucional:*

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. 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 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 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. (grifos nossos)

69. Desse modo, para as atividades postais relativas às cartas, serviço público por definição constitucional, resta clara e inequívoca a posição da Suprema Corte quanto à exclusividade da sua exploração pela União, que outorgou sua titularidade à empresa postal em situação de privilégio. Não se trata, assim, de atividade econômica em sentido estrito que possa ser explorada por empresa privada, salvo nos casos de delegação prevista em lei, como acontece com as franquias postais.

70. Diferentemente do segmento de encomendas, serviço prestado em regime de livre concorrência, a comercialização por intermediadores logísticos de correspondência para terceiros deve ser vista como afronta direta ao art. 9º da Lei 6.538/1978, que estabelece, de forma expressa, o monopólio da União para o recebimento, transporte e entrega de cartas.

71. Ressalta-se, além disso, que, para esse segmento específico, não existe, na prática, qualquer tipo de intermediação entre clientes e transportadoras, pois, ao contrário do que acontece com as encomendas, todas as cartas coletadas por intermediadores deverão ser postadas exclusivamente nos Correios.

72. Assim, tal atividade não viabiliza novos negócios para estatal, mas, pelo contrário, traz potenciais prejuízos à empresa, diante dos descontos contratuais acordados. Sem essa

“intermediação”, repita-se dispensável e ilegal, as correspondências seriam, em tese, postadas pelos remetentes diretamente nos Correios, pelo preço definido pela estatal.

73. *Portanto, a comercialização com terceiros de tais serviços, enquadra-se como “recebimento” de correspondência, atividade esta a ser explorada pelos Correios em regime de privilégio, conforme art. 21, inciso X, da CF/88 c/c art. 9º da Lei 6.538/1978. Trata-se, na prática, de exploração comercial de serviço público por empresa privada, o que exigiria, por força do art. 175 da CF, prévio e devido procedimento licitatório.*

74. *Importante esclarecer que o Decreto 6.639/2008, que regulamenta a Lei de Franquia Postal (Lei 11.668/2008), em seu art. 2º, § 3º, inciso III, define da seguinte forma a atividade de recebimento:*

Art. 2º (...).

§ 3º Para os fins do disposto neste artigo, considera-se:

III - recebimento: ato pelo qual os objetos de correspondência, valores e encomendas são colocados sob a responsabilidade da ECT para a prestação dos serviços postais;

75. *Interpretação inadequada de tal dispositivo poderia levar ao entendimento de que a atividade desempenhada pelos intermediadores logísticos, ao coletarem correspondências em suas unidades físicas, não se enquadraria como “recebimento” de objetos sujeitos a monopólio, haja vista que tais objetos são, posteriormente, entregues à estatal, momento que definiria o início da atividade postal, não se caracterizando, assim, violação a tal serviço.*

76. *No entanto, na visão desta unidade técnica, o objetivo do mencionado dispositivo, ao criar um conceito mais restrito do ato de “recebimento”, seria somente de estabelecer uma diferenciação normativa entre a atividade desempenhada pelas franquias, as quais coletam, ou seja, “recebem” objetos postais em nome dos Correios, que o decreto define como “atividade auxiliar”, e a efetiva transferência destes à responsabilidade dos Correios. Essa diferenciação é percebida nos §§ 1º e 2º do citado art. 2º.*

Art. 2º (...).

§ 1º As atividades auxiliares relativas ao serviço postal consistem na venda de produtos e serviços disponibilizados pela ECT, incluindo a produção ou preparação de objeto de correspondência, valores e encomendas, que antecedem o recebimento desses postados pela ECT, para posterior distribuição e entrega aos destinatários finais.

§ 2º As atividades de recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, inerentes à prestação dos serviços postais, não se confundem com as atividades auxiliares relativas ao serviço postal, não podendo ser objeto do contrato de franquia.

77. *Assim, o conceito restritivo de “recebimento” estabelecido no citado § 3º não deve ser visto como qualquer tipo de autorização tácita de intermediações comerciais, como a coleta de cartas, desde que sejam anteriores à entrega dos objetos aos Correios. Dito de outra forma, o fato de as correspondências objeto de monopólio serem remetidas posteriormente à estatal, para que essa empresa faça a respectiva distribuição e entrega, não torna as atividades anteriores legais, diante da clara violação ao privilégio postal da União.*

78. *Reforça-se que a própria Lei 6.538/1978, em seu art. 9º, § 2º, define as atividades excepcionadas do privilégio postal da União, as quais não se assemelham às desempenhadas por intermediadores logísticos.*

Art. 9º (...).

§ 2º - Não se incluem no regime de monopólio:

a) transporte de carta ou cartão-postal, efetuado entre dependências da mesma pessoa jurídica,

em negócios de sua economia, por meios próprios, sem intermediação comercial;

b) transporte e entrega de carta e cartão-postal; executados eventualmente e sem fins lucrativos, na forma definida em regulamento.

79. *Vale mencionar, ainda, que a Lei Postal, em seu art. 42, fixa o recebimento de objetos sujeitos ao monopólio como crime contra o serviço postal, sendo que o próprio STF, conforme transcrição acima, entendeu pela legalidade desse dispositivo, quando restrito às atividades descritas no art. 9º da citada lei:*

VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL DA UNIÃO

Art. 42 - Coletar, transportar, transmitir ou distribuir, sem observância das condições legais, objetos de qualquer natureza sujeitos ao monopólio da União, ainda que pagas as tarifas postais ou de telegramas.

Pena: detenção, até dois meses, ou pagamento não excedente a dez dias-multa. (grifo nosso)

80. *Desse modo, a Lei Postal, hierarquicamente superior ao Decreto 6.639/2008, estabelece expressamente como violação do privilégio a coleta, em sentido amplo, de objetos sujeitos a monopólio da União, não trazendo qualquer exceção que permita o recebimento para fins comerciais de tais objetos, mesmo que sejam posteriormente transferidos à responsabilidade dos Correios.*

81. *Oportuno salientar que não há qualquer impedimento legal de que empresas contratantes dos serviços dos Correios, ao acordar um pacote de serviços, se utilizem de todo portfólio da estatal, incluído o envio de cartas, desde que tais empresas sejam os respectivos remetentes. O que se aponta neste tópico é a impossibilidade legal da comercialização para terceiros desses objetos, pois tal atividade se caracterizaria como coleta de objetos sujeitos ao monopólio da União.*

82. *Nos dados de faturamento apresentados pelos Correios em resposta à diligência (peça 169), é possível se presumir que a grande maioria dos intermediadores logísticos, diante da baixa materialidade dos valores apresentados, não comercializam tais produtos para terceiros, conforme Tabela 1 abaixo.*

83. *No entanto, no caso específico da empresa sob o nome fantasia Onlog, a qual possui dois contratos com os Correios (CNPJs 29.775.466/0001-40 e 33.892.467/0001-42), mostra-se evidente a relevância de tal produto para esse intermediador específico. Somente com o segmento de cartas, houve um faturamento nesses contratos para os Correios, no ano de 2023, de mais de R\$ 4 milhões, o que representa quase 10% de todo o portfólio contratado pela empresa (considerando os dois contratos em conjunto), e mais de 1,4 milhão de correspondências postadas naquele ano, conforme informações à peça 169.*

84. *Esses dados demonstram não somente a ocorrência da irregularidade em tela, mas também a sua materialidade.*

Tabela 1 - Faturamento dos Correios com Intermediadores logísticos com o produto "Cartas" (2023)

Empresa	Faturamento com Cartas	% do Faturamento Total
2R DELIVERY	R\$ 413,28	1,55%
CIA DA POSTAGEM	R\$ 13.625,06	8,29%
FRENET	R\$ 16.502,78	0,03%
MANDOU BEM	R\$ -	0,00%
MELHOR ENVIO	R\$ 263,66	0,00%
MULTI POST LOG	R\$ 29,25	0,01%
ON LOG	R\$ 120.424,76	52,28%
ON LOG (NOSS)	R\$ 3.931.968,01	9,22%

POSTA JÁ	R\$ 37.545,37	0,44%
SUPERFRETE	R\$ 9,25	0,00%
SYRNA	R\$ -	0,00%

Fonte: elaboração própria com base em dados de faturamento constantes da peça 169.

85. *Por todo exposto, considerando a natureza de serviço público da atividade postal e que a estatal deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, opina-se pela procedência da denúncia no tocante especificamente ao segmento de cartas, pois não se trata de atividade econômica a ser explorada pela iniciativa privada, salvo nos casos previstos em lei, como as franquias postais, selecionadas por procedimento licitatório.*

86. *Dessa forma, diante dos indícios de violação ao privilégio postal previsto no art. 21, inciso X, da CF/88 c/c art. 9º da Lei 6.538/1978, entendeu-se, em um primeiro momento, necessárias as seguintes deliberações:*

a) determinar à ECT, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, promova alterações nos contratos celebrados com intermediadores logísticos, de modo a deixar assente que os serviços sob o monopólio dos Correios, definidos no art. 9º da Lei 6.538/1978, não podem ser comercializados com terceiros, promovendo as devidas notificações aos interessados;

b) recomendar à ECT, com fundamento no art. 11º da Resolução-TCU 315/2020, que desenvolva mecanismos de controle e monitoramento dos contratos com intermediadores logísticos, de modo a coibir a comercialização com terceiros dos serviços sob monopólio dos Correios; e

c) encaminhar ao Ministério Público Federal cópia da deliberação que vier a ser proferida, para adoção das providências que julgar cabíveis, diante dos indícios de crime de violação do privilégio postal da União, previsto no art. 42 da Lei 6.538/1978.

87. *Contudo, diante da manifestação dos Correios (peças 206 a 208), em cumprimento à fase de comentários dos gestores (art. 14 da Resolução-TCU 315/2020), os quais se comprometeram formalmente com a adoção de medidas corretivas, opina-se por dispensável a formulação das deliberações dos itens “a” e “b” acima, como será melhor tratado em seção específica (parágrafos 169 a 171).*

II. Descontos ofertados aos intermediadores logísticos

88. *A respeito desse tema, alega-se, na denúncia, que os intermediadores logísticos receberiam relevantes descontos dos Correios, com base no número de objetos postados, mesmo não sendo proprietários/detentores da carga.*

89. *Explica o denunciante que a estatal, até recentemente, observava a chamada regra da “primeira milha”, a qual exigiria que empresas contratantes, para que obtivessem acesso à tabela de descontos por volumetria de postagem, fossem os proprietários dos objetos postais (peça 6, p. 8).*

90. *No entanto, na visão do requerente, a estatal, alterando a sua política comercial, teria autorizado (peça 6, p. 8):*

que empresas concorrentes dos Correios, dentre elas intermediadoras de cargas, operadores logísticos e vendedores de etiquetas de postagem, pudessem abrir contrato normal, como se fossem detentores da carga, podendo aglutinar/juntar toda carga de vários CNPJ's e clientes distintos, para terem grandes descontos nas tabelas comerciais dos Correios, COMO SE FOSSEM UM ÚNICO CLIENTE DOS CORREIOS. (destaque no original)

91. *Assim, afirma que, a partir de uma grande volumetria, alcançada pela aglutinação de objetos de diversos clientes e franquias, os intermediadores logísticos, ao firmarem um único contrato com a estatal, teriam acesso a tabelas de grandes descontos. Como consequência, essas empresas estariam praticando valores abaixo daqueles utilizados pelos Correios e por suas agências*

franqueadas (peça 6, p. 7-9).

92. Ao ser questionada, a empresa postal, conforme peça 19, p. 11-12, informa que adota critérios isonômicos em relação ao tratamento de todos os seus clientes, concedendo benefícios, a exemplo dos descontos em preços, de acordo com o cumprimento de contrapartidas previstas em contrato. Afirma que tais benefícios e contrapartidas são os mesmos, independentemente se o contratante é seu concorrente ou não, variando somente de acordo com o nível de relacionamento.

93. Os Correios reforçam que não podem intervir nas estratégias de atuação adotadas por pessoas jurídicas com quem tenham contrato comercial, inclusive no que diz respeito aos preços praticados ou fornecimentos de subsídios.

94. Assim, entendem que, “se uma empresa que atua no mercado concorrencial decide oferecer preços abaixo daqueles praticados pelos Correios, esta Estatal não tem autonomia ou respaldo legal para exigir comportamento distinto, mesmo que a pessoa jurídica da hipótese tenha contrato comercial celebrado com a ECT”.

95. A estatal adiciona, ainda, que não pode se recusar a celebrar contratos comerciais com empresas concorrentes, pois esse comportamento seria considerado anticoncorrencial, conduta vedada pela legislação.

96. Por último, reforça que tais operadores logísticos não podem ser considerados uma rede de atendimento postal paralela e que não caberia aos Correios definir como esses contratantes devem se estruturar para atuarem no mercado.

II.1 Análise

97. Diante dos fatos narrados e das evidências coletadas, entende-se que cabe razão aos Correios, não se identificando irregularidades no caso.

98. A atual política comercial dos Correios, aprovada em 2017 pela Diretoria Executiva (7ª REDIR, de 14/2/2017) e pelo Conselho de Administração (2ª ROCA, de 22/2/2017), promoveu mudanças significativas na política até então praticada pela empresa, principalmente a partir de aprimoramentos realizados em 2019.

99. Conforme os princípios e diretrizes estabelecidos nesse documento (peça 200), a política comercial da empresa deve se pautar, destacadamente, pela transparência, com a divulgação de suas regras de forma precisa, adequada, clara e oportuna; e pelo princípio da livre concorrência, garantindo a competição justa entre concorrentes no mercado, adotando, para isso, critérios isonômicos, uniformes e horizontais na concessão de descontos.

100. Assim, a política de preços estabelecida buscaria oferecer “preços iguais para transações equivalentes”, a partir de critérios como: volume de objetos, faturamento, trecho da entrega, prazo de entrega, tipo de encomenda, risco da operação, entre outros.

101. Diferentemente do modelo anterior, a atual política comercial buscou eliminar “quaisquer critérios com finalidade deliberada de impedir o acesso de concorrentes a descontos”, com o estabelecimento de parâmetros isonômicos, independente do ramo de atuação da empresa contratante.

102. Desse modo, os descontos ofertados aos intermediadores logísticos seriam, em tese, os mesmos descontos oferecidos a outros clientes da estatal, não se podendo falar em eventual privilégio ou direcionamento às empresas citadas na denúncia.

103. Além disso, entende-se que estabelecer critérios de acesso a desconto com base na propriedade do objeto postal, como defende o denunciante, na chamada regra da “primeira milha”, vai na contramão de todo o atual modelo de negócio do setor de encomendas, o que afetaria não somente tais intermediadores, como também todos os grandes clientes de marketplaces. Essas

plataformas de e-commerce, reforça-se, também não são, necessariamente, detentores da carga postal, promovendo, da mesma forma, a aglutinação de objetos de diversos clientes.

104. *Da mesma sorte, não se identificam irregularidades na formação de franquias por esses intermediadores. Com exceção dos segmentos de cartas, tratado em tópico anterior, as atividades relacionadas à intermediação de encomendas ou operações logísticas estão submetidas aos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da liberdade de associação, princípios constitucionais da ordem econômica e do direito privado.*

105. *Não se pode perder de vista que a Constituição Federal, em seu art. 170, parágrafo único, assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.*

106. *Cabe citar também o Decreto 678/1992, que promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que, em seu art. 16, estabelece:*

ARTIGO 16

Liberdade de Associação

1. *Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos, ou de qualquer outra natureza.*

2. *O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.*

107. *Assim, considerando a inexistência de vedação legal para a formação de tais franquias, e em observância aos citados princípios, não se vislumbram irregularidades na aglutinação de objetos por tal modelo de negócio.*

108. *Ademais, importante esclarecer que, diferentemente do que faz transparecer a denúncia, a formação de franquias pelas empresas intermediadoras não possui relação com os contratos assinados, sendo que não há qualquer tipo de autorização da estatal nesse sentido, haja vista que a escolha desse modelo de negócio por seus clientes foge da sua competência como prestador de serviço.*

109. *O que requer o denunciante, na verdade, é um tratamento diferenciado para empresas concorrentes dos Correios, com o objetivo de que não tivessem acesso aos descontos praticados pela estatal, o que deve ser visto como clara afronta à Lei 12.529/2011, a chamada Lei de Defesa da Concorrência.*

110. *Nessa linha cabe transcrever trechos do seu art. 36, o qual estabelece o conceito de infração à ordem econômica e traz condutas que se enquadrariam em tal prática:*

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

(...)

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

(...)

III - limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;

IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;

V - impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição;

(...)

X - discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços;

XI - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais;

111. *Desse modo, resta patente que a prática de preços diferenciados a determinadas empresas, com fundamento no fato de serem concorrentes, feriria diversos dispositivos da Lei 12.529/2011, constituindo infração à ordem econômica prevista no seu art. 36.*

112. *Tanto assim o é que, após longo processo no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), iniciado em 2013, os Correios assinaram com esse conselho Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC), no início de 2019 (peça 24, p. 357-365), no qual se comprometia com a adoção de medidas para “evitar a prática de condutas anticompetitivas, em especial aquelas concernentes às infrações de litigância abusiva com finalidade anticompetitiva (sham litigation) e discriminação econômica contra concorrentes”.*

113. *Sobre a não-discriminação entre concorrentes, tema deste tópico, mostra-se oportuna a transcrição dos dispositivos previstos no TCC (peça 24, p. 359):*

Não-discriminação

3.6. O Programa de Compliance Concorrencial também preverá medidas para que a ECT siga política comercial plenamente compatível com o princípio da livre-concorrência, em especial no que tange a programas de desconto, em fiel observância ao disposto na Lei de Defesa da Concorrência, tendo como diretrizes os seguintes compromissos, nos termos de mudança já implementada em 2017:

3.6.1. Adotar critérios isonômicos e transparentes na concessão de descontos, que constarão no site da ECT e/ou serão enviados aos clientes quando da contratação, ressalvadas as informações sigilosas e decorrentes de estratégia empresarial;

3.6.2. Adotar política de preço e de descontos que tenha como premissa a garantia de preços iguais para transações equivalentes, a partir de critérios transparentes e isonômicos preestabelecidos, tais como: volume, frequência da contratação, faturamento, trecho da entrega, prazo do contrato, prazo de entrega, tipo de encomenda, risco da operação e existência de fatores redutores dos custos envolvidos no serviço de entrega;

3.6.3. Fixar critérios uniformes e horizontais de acesso à contratualização da relação comercial, possibilitando, às empresas que atinjam determinados critérios, acesso a preços inferiores daqueles cobrados no “balcão”;

3.6.4. Abster-se de praticar desconto que não esteja fundamentado em razões econômicas relativas aos custos do serviço e/ou à sustentabilidade global da política comercial da empresa – tais como razões relacionadas às metas de universalização assumidas pela empresa –, eliminando quaisquer critérios com finalidade deliberada de impedir o acesso de concorrentes a descontos; (grifos nossos)

114. *Observa-se, assim, alinhamento entre a política comercial adotada pelos Correios, principalmente a partir de 2019, e os compromissos assumidos com o Cade. Tal similaridade se dá*

pelo fato de que as mudanças na política da empresa descritas anteriormente foram impulsionadas e direcionadas pelas discussões em volta do tema da não-discriminação entre concorrentes promovidas no âmbito do processo administrativo autuado no âmbito do citado conselho, conforme reconhece a estatal à peça 164, p. 5.

115. *Oportuno ressaltar que, no tocante à sua competência no trato de questões afetas à defesa da concorrência, este Tribunal, em diversos julgados (Acórdão 97/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2.355/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Benjamin Zymler; e Acórdão 2.839/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Bruno Dantas), manifestou-se sobre os limites da sua atuação frente às atribuições legais do Cade, não lhe cabendo fiscalizar atos que dizem respeito diretamente a infrações contra a livre concorrência. Importante trazer trecho do relatório acolhido pelo Ministro relator Weder de Oliveira, no Acórdão 333/2023-TCU-Plenário:*

40. O TCU tem suas competências essenciais definidas no art. 71 da Constituição Federal que, além da apreciação das contas anuais do Presidente da República, orbitam em torno do julgamento de contas de administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, quando presentes recursos orçamentários e financeiros federais. A função institucional do TCU tem como essência a defesa do erário federal mediante a avaliação da conduta de agentes responsáveis por recursos públicos, com a apuração de eventuais prejuízos decorrentes de má gestão e descumprimento de normas.

41. Não foi dada ao TCU, pelo legislador pátrio, a competência de opinar sobre as áreas de conhecimento em que o Cade atua. A defesa da concorrência e os respectivos aspectos técnicos e jurídicos que a cercam são atribuições que escapam das atribuições do TCU, sendo exclusivas da referida Autarquia.

116. *Assim, a política comercial dos Correios, ao possibilitar a todos os clientes, concorrentes ou não, acesso de forma isonômica aos seus benefícios, entre os quais descontos nas tabelas de preços, não pode ser vista como um favorecimento a determinado grupo de empresas, em prejuízo da estatal, como entende o denunciante. É, na verdade, consequência de um alinhamento da política aplicada pela ECT à legislação de defesa da concorrência, o qual foi materializado no acordo estabelecido com o Cade.*

117. *Não se pode perder de vista, ainda, que, no tocante ao segmento de encomendas, os Correios se inserem em um ambiente concorrencial, sendo que eventual retirada de descontos e, por consequência, aumento de preços não refletiria necessariamente em crescimento de receitas da estatal, diante da possibilidade, na verdade, da perda de clientes para a concorrência.*

118. *Ademais, reforça-se que a definição do preço praticado nessas relações contratuais é feita pelos próprios Correios, utilizando como parâmetro seu modelo de custos e margem de lucro desejada. Assim, não se pode relacionar o acesso a tais descontos com um eventual prejuízo à estatal, pois, se assim o fosse, não faria sentido para a ECT a assinatura de tais contratos.*

119. *Apesar do entendimento de que não foram identificadas irregularidades nos descontos aplicados, a posição desta unidade técnica não deve ser vista como qualquer tipo de aprovação técnica de tais parcerias, ou mesmo de ratificação de eventuais vantagens comerciais para a estatal, cabendo tal avaliação aos Correios, com base em sua política comercial.*

120. *Os contratos com intermediadores logísticos, objetos desta denúncia, se inserem, na verdade, na atual dinamicidade do mercado de encomendas, que traz, nesse novo contexto, desafios e oportunidades à empresa estatal, a qual deve se adaptar às novas tecnologias e às mudanças nos perfis de seus clientes finais. Assim, os Correios, além de obrigados a conhecer e antecipar as necessidades de seus clientes, necessitam avaliar e definir novas estratégias de atuação frente às mudanças do setor. Discriminar concorrentes, no entanto, com finalidade de impedir o acesso a descontos não se mostra estratégia legalmente viável, diante dos ditames da Lei 12.529/2011.*

121. Indagada sobre quais providências estão sendo adotadas de modo a se enfrentar esse novo cenário, os Correios, na peça 164, p. 2, ressaltaram que várias ações têm sido realizadas para fortalecimento da empresa, “especialmente aquelas voltadas à valorização do modelo de relacionamento direto, sem intermediários, e para a melhoria das condições de competição nos leilões efetuados nos modelos de relacionamento indiretos”.

122. Destacam, ainda, a elaboração do Plano de Ação dos Integradores Logísticos, comunicado à sua diretoria executiva na 28ª RODE, de 15/8/2023, que teria por objetivo aproveitar as oportunidades de negócios e mitigar os impactos da atuação desses integradores para os Correios. Trata-se de uma tentativa de resposta ao crescimento dessas empresas no mercado, buscando geração de receitas de postagem junto a esses players, mas também regulamentando aspectos cruciais do relacionamento comercial e da imagem dos Correios junto a esse público e à sociedade em geral.

123. Sobre um possível impacto nas atuais agências franqueadas, os Correios realizaram estudos, em 2019 e 2023, que evidenciariam a sustentabilidade econômico-financeira desses empreendimentos, demonstrando que, para a grande maioria das agências, a recuperação dos investimentos teria ocorrido em um curto intervalo de tempo, com receitas superiores à receita de equilíbrio do modelo, conforme estudos às peças 170 e 197.

124. Diante de todo o exposto, considerando o alinhamento da política comercial dos Correios à Lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), os compromissos assumidos com o Cade com o propósito de evitar a discriminação econômica contra concorrentes, e que não foram identificados privilégios aos intermediadores ou inconformidades na aglutinação de objetos postais por essas empresas, opina-se pela improcedência da denúncia no tocante aos descontos ofertados.

III. Uso da marca e da identidade visual dos Correios

125. Além das outras irregularidades citadas, alega o denunciante que os chamados intermediadores logísticos estariam se utilizando, indevidamente, da marca e da identidade visual da estatal, com o objetivo de atrair clientes (peça 6, p. 7).

126. Para tentar comprovar tal afirmação, trouxe na inicial alguns exemplos de propagandas que teriam sido veiculadas pelas empresas citadas (peça 6, p. 11-64), como trazido na figura abaixo.

Figura 2 - Suposta propaganda de intermediadores em mídia social



Fonte: peça 6, p. 13.

127. Indagada sobre essa possível irregularidade, os Correios reforçam que, tratando-se de uma relação comercial estabelecida no âmbito do regime de livre concorrência, a estatal deve observar as normas próprias da atividade econômica privada no que se refere ao uso das suas

marcas, com destaque para a Lei 9.279/1996, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial, principalmente seu art. 132, inciso I (peça 19, p. 13):

Art. 132º O titular da marca não poderá:

I - impedir que comerciantes ou distribuidores utilizem sinais distintivos que lhes são próprios, juntamente com a marca do produto, na sua promoção e comercialização;

128. *Ressaltam, no entanto, que o dispositivo citado não se confundiria com as permissões de aplicação de identidade visual da empresa, sendo essa autorização concedida apenas nos contratos de franchising dos Correios (peça 19, p. 13).*

129. *Acerca das providências adotadas sobre o uso da sua marca, afirma a empresa que tal irregularidade possui fluxo de tratamento previsto nos normativos internos e que eventuais situações de inadequação são analisadas, sendo que as providências necessárias são adotadas caso a caso, considerando a ação irregular em si e as disposições previstas no contrato (peça 19, p. 14).*

III.1 Análise

130. *Na linha do relatado pelo denunciante, foi possível identificar nos documentos e informações apresentados pelos Correios a procedência da denúncia no sentido de que algumas empresas estariam utilizando indevidamente a marca e a identidade visual da estatal.*

131. *Conforme consta da Nota Técnica 41505162/2023 (peça 39, p. 2), de 25/7/2023, a Diretoria de Negócios da ECT já alertava para a ocorrência do uso indevido da marca por algumas empresas, para a veiculação de propagandas prejudiciais aos Correios e para a ausência, nos contratos assinados, de regramento específico sobre o tema (grifos nossos):*

Atualmente, essas mesmas empresas (concentradores e intermediadores), muitos deles clientes dos Correios por meio de contrato, estão abrindo pontos comerciais e utilizando a marca dos Correios em suas fachadas com a finalidade de captar clientes que postam à vista, diretamente no balcão das agências dos Correios, e pessoas jurídicas com menor volume de carga.

A despeito dos normativos internos que regulamentam a aplicação da marca e designativo Correios por detentores de contratos comerciais, notadamente o MANCOM 5, o atual Termo de Condições Comerciais, documento que integra o Contrato Comercial, vinculado aos contratos comerciais, ainda não dispõe as condições e regramentos concernentes ao tema.

O crescimento do modelo dos integradores (concentradores e intermediadores), casado com a aplicação indevida da marca Correios por essas empresas, têm causado na população a percepção equivocada de estarem em uma loja dos Correios.

Na Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, já foram mapeados mais de 200 postos, conforme exemplos destacados a seguir:



(...)

Além do aspecto da loja física, muitas empresas integradoras de carga estão realizando propagandas que, de certa forma, impactam o nome dos Correios, na medida em que divulgam

preços mais baixos do que as empresas possuem diretamente com a Empresa, solicitam que os clientes cancelem seus contratos com os Correios, dizem claramente que o nível de serviço é melhor que o dos Correios, dentre outras práticas. (grifos nossos)

132. Apesar desse relato, no qual os Correios atestam a ocorrência da irregularidade em comento, esta unidade técnica salienta, mais uma vez, que os Correios figuram na posição de contratada nessas avenças, e não de contratante, referindo-se tais contratos à atividade-fim da estatal, possuindo, assim, natureza comercial, sujeitos às normas de direito privado, como reza o art. 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.

133. Na definição dos procedimentos operacionais a serem adotados pelas partes nos contratos, o documento “Termo de Condições Comerciais” (peça 171) possui previsão expressa (a partir de atualização de novembro de 2023) a respeito das condições de uso das marcas em ambientes físicos, virtuais e em ações de comunicação por parte das empresas contratantes.

134. Assim, os abusos identificados no uso da marca e da identidade visual dos Correios devem ser vistos como descumprimento de cláusulas contratuais ou mesmo de violação dos direitos de propriedade industrial, os quais, diante da sua natureza privada, tratando-se de relação comercial, de natureza civil, devem ser tratados administrativamente pela estatal ou, em último caso, pela justiça comum.

135. Desse modo, considerando que tais irregularidades estariam sendo cometidas por empresas privadas, as quais não são contratadas pela Administração (mas sim contratantes), não recebem recursos públicos e não praticam atos de gestão, entende-se afastada a competência deste Tribunal sobre o caso, sob pena de representar avanço indevido nas atribuições que são próprias da empresa pública ou do Poder Judiciário.

136. Por sua proximidade, menciona-se o enunciado contido no Boletim de Jurisprudência 68/2023, fundamentado no entendimento descrito no voto condutor do Acórdão 97/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, in verbis:

A apuração de possível cometimento de crimes contra a economia popular, de sonegação fiscal e de lavagem de dinheiro, a envolver exclusivamente atividades de empresas privadas, não está inserida nas competências atribuídas ao TCU. A essência da função institucional do Tribunal é a defesa do erário federal mediante a avaliação da conduta de agentes responsáveis por recursos públicos, com a apuração de eventuais prejuízos e descumprimento de normas.

137. Transcreve-se, ainda, excerto do Voto condutor do Acórdão 1.581/2003-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, que enuncia a linha jurisprudencial adotada por esta Corte:

3. Assiste razão, ainda, à Unidade Técnica quando defende que é entendimento pacífico desta Corte de Contas de que não lhe compete examinar o cumprimento de cláusulas contratuais, regularmente firmadas, cabendo ao Poder Judiciário, nestes casos, como ressaltou a Unidade Técnica, dirimir os conflitos inter-partes (Decisão 172/1999 - Plenário, Decisão 978/2000 - Plenário, Acórdão 1109/2003-TCU-Plenário). Não obstante, pode o Tribunal avaliar a conduta do administrador e do administrado quando da assinatura do contrato, isto é, se o mesmo contempla ou não irregularidades ou ilegalidades que de alguma forma possam ferir os princípios basilares que informam a administração ou até mesmo trazer prejuízos ao erário. Pode, ademais, o TCU fiscalizar a execução desse contrato e verificar se está sendo ou não cumprido nos exatos termos avençados.

4. Dessa forma, ainda que não se aplique a Lei 8.666/93 aos contratos comerciais das empresas públicas e das sociedades de economia mista e que o Tribunal não exerça controle sobre o cumprimento ou não de cláusulas contratuais lícitamente firmadas, é plena a sua jurisdição sobre a administração pública federal, seja ela direta ou indireta, aqui incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, especialmente nos casos em que se vislumbra a possibilidade de prejuízo ao erário, tendo em vista o que determina o art. 70, c/c o art. 71, da Constituição Federal. Frise, por oportuno, que, na verdade, a jurisdição do Tribunal é exercida sobre o administrador

público, consoante se depreende do próprio texto constitucional e do art. 5º da Lei nº 8.443/92, e tem como finalidade precípua preservar o patrimônio público. Afastar a competência do Tribunal em qualquer atividade da administração pública, direta ou indireta, constitui mero casuísmo que vai de encontro ao interesse público e só beneficia o administrador improbo.

(...)

6. Não é o regime, se de direito público ou privado, a que estão sujeitos os órgãos ou entidades, que define a jurisdição e a competência desta Corte, mas a origem dos recursos envolvidos. O regime apenas delimitará a atuação do Tribunal, isto é, os controles serão exercidos à luz da legislação que rege cada um deles: nos contratos tipicamente administrativos, serão observados os princípios informadores do direito administrativo; nos de cunho comercial, como no caso sob exame, serão observados os princípios do direito privado. (grifos nossos)

138. Desse modo, conforme a jurisprudência desta Corte, não cabe a este Tribunal, no caso concreto, examinar o cumprimento por particular das cláusulas contratuais, mas sim a conformidade da gestão dos Correios na defesa de sua propriedade industrial, seja na normatização interna do tema, seja nas ações promovidas com vistas impedir tais práticas.

139. Sobre os normativos internos, cita-se o Manual de Comunicação da empresa (MANCOM), o qual, em seu Módulo 5, Capítulo 3 (peça 95), define o fluxo para a autorização do uso de marcas de propriedade dos Correios. Cabe enfatizar desse documento a previsão de inclusão nos contratos comerciais de “Termo de Autorização para Uso de Marcas” (peça 92), que traz em seu bojo diretrizes gerais a serem observadas por terceiros com contrato, com destaque para os seguintes pontos:

O PARCEIRO está ciente de que os Correios poderão revogar a qualquer momento a autorização concedida por este termo, situação que exige do PARCEIRO a imediata exclusão das Marcas de todos os pontos de contato vinculados à finalidade deste Termo.

(...)

O PARCEIRO poderá usar as Marcas em suas propriedades (loja física, loja virtual, rede social, material impresso, etc), desde que sejam nos padrões e diretrizes previstos no Manual de identidade visual - versão resumida.

A aplicação das Marcas não poderá ser superior a 1/3 da área ocupada pela marca do PARCEIRO, quando aplicadas em conjunto, além disso, deverá evitar confusão quanto à origem dos produtos e serviços.

O PARCEIRO não poderá reproduzir ou imitar Marcas, Identidade Visual dos Correios, nome, elementos separados das Marcas, insígnia, sinal de propaganda ou qualquer outra forma de modo a criar confusão entre produtos ou estabelecimentos ou outra prática de Concorrência Desleal, conforme entendimento da Lei 9279/96.

140. Destaca-se, também, o Manual de Identidade Visual (peça 97), que estabelece os padrões visuais da marca a serem seguidos, como cor preferencial, símbolos e fundos de imagem.

141. Apesar dessas previsões normativas, identificou-se que especificamente nos contratos celebrados com os intermediadores logísticos, não havia, até recentemente, dispositivos específicos que regulamentassem o uso da marca, principalmente no que tange às possíveis sanções no caso de eventual descumprimento, em dissonância com o previsto no manual de comunicação da empresa. Esta falha, assumida pelos próprios Correios (peças 19, p. 15; e 39, p. 2), pode ter contribuído para as irregularidades constatadas.

142. No entanto, diante da atualização promovida no “Termo de Condições Comerciais” (de 20/11/2023), conforme dito anteriormente, com a inclusão de apêndice específico sobre a questão de uso das marcas em ambientes físicos, virtuais e em ações de comunicação (Apêndice D - Termo de Licença de Uso de Marcas por Terceiros com Contrato Comercial), entende-se superada tal

fragilidade.

143. Entre os dispositivos previstos, destaca-se no Apêndice D (peça 171, p. 58-62): i) a necessidade de autorização prévia dos Correios (itens 2.1 e 4.1); ii) o tamanho máximo em relação à marca da contratante (itens 2.1.2 e 4.1.3); iii) a impossibilidade de aplicação da marca na fachada principal de lojas físicas (item 2.1.3); e iv) o impedimento para a reprodução ou imitação da marca ou identidade visual da estatal (itens 2.2 e 2.3).

144. Ademais, foram regulamentadas as sanções cabíveis no caso de descumprimento, como a suspensão temporária de acesso aos benefícios previstos, como os descontos (itens 3.2.2 e 5.2); multa (itens 3.2.3 e 5.2.2); e, caso tais medidas não sejam suficientes, a rescisão contratual (itens 3.2.4 e 5.3).

145. Além da normatização sobre o tema, também foi possível identificar que os Correios não permaneceram silentes diante das irregularidades identificadas, conforme pode ser visto em quadro resumo à peça 164, p. 3-4, e documentação às peças 175-186, com a notificação de diversas empresas e a correção, em sua maioria, dos desvios constatados.

146. Ademais, destaca-se a rescisão contratual com duas empresas, com aplicação de multa de mais de R\$ 900 mil (peça 181, p. 161-164), diante da veiculação de publicidade depreciativa à imagem dos Correios, conforme consta de documentos à peça 181. Tais contratos estariam atualmente em vigor, em sede de liminar, conforme decisões judiciais às peças 195 e 196. Destaca-se que tais empresas, que operam em parceria com o nome fantasia Onlog, são as mesmas citadas no tópico relativo à violação do privilégio postal (parágrafos 83 e 84).

147. Por todo o exposto, apesar da procedência da irregularidade em questão, diante dos limites de competência deste Tribunal, e considerando as medidas que estão sendo adotadas pelos Correios, entendem-se desnecessárias providências adicionais desta Corte sobre o caso.

IV. Outras possíveis irregularidades

IV.1 Incompatibilidade dos endereços cadastrados e do capital social

148. Alega o denunciante que as empresas citadas estariam localizadas em endereços de fachada e possuiriam capital social incompatível com os valores do contrato. Assim, opina pela existência de alto risco para os Correios em caso de inadimplemento dessas companhias (peça 155, p. 1).

149. Para demonstrar essas afirmações, trouxe fotos dos respectivos endereços (peça 155, p. 3-15), bem como planilha com o valor do capital social de tais empresas (peça 155, p. 6).

150. A respeito dos endereços, os Correios informaram que, na celebração dos contratos comerciais, dentre outras providências, é certificado se as empresas contratantes possuem cadastro regular na Receita Federal, sendo que, em razão do volume e abrangência dos contratos firmados em todo o território nacional, a estatal não efetua diligências individuais para checagem de todos os endereços (peça 164, p. 7).

151. Ressaltam, ainda, que segundo a Instrução Normativa DREI 50/2018 (peça 198), o empresário ou a sociedade empresária pode indicar em seus atos constitutivos que serão exercidas exclusivamente atividades de administração nos endereços de alguns dos estabelecimentos, independentemente de ser sede ou filial, definindo tal atividade como “de apoio ou relacionadas à gestão dos negócios do empresário ou da sociedade empresária, sem constituir a realização de alguma das atividades econômicas contidas no objeto social.”. Assim, entende a companhia que os endereços cadastrados não significam necessariamente que as empresas foram constituídas e/ou operam de forma irregular (peça 164, p. 7).

152. Sobre o capital social, os Correios registram destacadamente que, de acordo com

normativos internos, esse não é um elemento que compõe os critérios de elegibilidade para uma empresa celebrar contratos com a estatal ou para a definição de seu limite de crédito para postagens (peça 164, p. 7).

IV.1.1 Análise

153. Da análise das informações encaminhadas pelo denunciante, as quais foram confirmadas em pesquisa ao banco de dados da Receita Federal, identifica-se que a grande maioria se refere a endereços localizados dentro de centros comerciais ou shoppings centers. Das dezesseis empresas citadas como de “endereço de fachada”, em apenas dois casos consta possível endereço residencial (a empresa F&F Consultoria não exerce atividade de intermediador logístico, por isso foi desconsiderada na análise).

154. Ademais, no tocante ao capital social, parâmetro não utilizado pelos Correios na formação dessas parcerias, esta unidade técnica entende que os valores declarados, per se, não são indicativos de operação irregular ou risco de inadimplemento.

155. O quadro a seguir traz informações de faturamento para os Correios (2023) com os contratos, bem como de capital social das respectivas empresas, não sendo possível estabelecer relação entre os dois valores que aponte para uma operação irregular ou risco de inadimplemento.

Tabela 2 - Faturamento para os Correios (2023) e capital social de intermediadores logísticos

Empresa	CNPJ	Faturamento	Capital Social
2R DELIVERY	40.259.940/0001-14	R\$ 26.638,25	R\$ 100.000,00
BR POSTAL*	35.713.826/0001-82		R\$ 150.000,00
CIA DA POSTAGEM	20.130.099/0001-53	R\$ 164.286,11	R\$ 15.000,00
FRENET	05.009.138/0001-75	R\$ 49.436.250,64	R\$ 3.751.000,00
MANDOU BEM	32.311.044/0001-29	R\$ 2.232.933,26	R\$ 50.000,00
MELHOR ENVIO	15.165.312/0001-22	R\$ 307.860.429,21	R\$ 3.143.835,00
MULTI POST LOG	34.924.445/0001-80	R\$ 459.708,06	R\$ 50.000,00
ON LOG	29.775.466/0001-40	R\$ 230.357,84	R\$ 150.000,00
ON LOG (NOSS)	33.892.467/0001-42	R\$ 42.650.708,95	R\$ 99.800,00
POSTA JÁ	10.355.842/0001-10	R\$ 8.516.038,27	R\$ 400.000,00
SUPERFRETE**	25.233.813/0001-52	R\$ 133.532.755,92	R\$ 50.000,00
SYRNA	20.077.068/0001-86	R\$ 3.389.649,99	R\$ 100.000,00

Fonte: elaboração própria com base em dados de faturamento constantes da peça 169 e de capital social da base de dados da Receita Federal.

* A empresa BR POSTAL foi citada na denúncia, mas, segundo os Correios, não consta faturamento no ano de 2023.

**Apesar de possível discrepância nessa empresa específica, a sua situação cadastral na base da Receita é antiga, datada de 14/7/2016.

156. Oportuno recordar que capital social é, por definição, todo valor disponibilizado pelos sócios ou acionistas na abertura de uma empresa, não possuindo, necessariamente, relação direta com o seu porte ou o crescimento ao longo dos anos. Assim, em sociedades limitadas, como no caso em tela, haja vista que tais valores podem não ser atualizados com frequência, o capital social não se mostraria, se analisado isoladamente, fator decisivo na avaliação da capacidade de uma companhia.

157. Não se pode perder de vista, ainda, que as empresas citadas na denúncia não são transportadoras de encomendas, mas sim intermediadores logísticos. Assim, não seria razoável exigir delas estrutura física ou mesmo capital social compatíveis com transportadoras, as quais necessitam de um maior número de funcionários, assim como de ativos físicos, como galpões de armazenamento/tratamento de objetos e frota de veículos.

158. Assim, opina-se pela ausência de indícios suficientes para se afirmar qualquer tipo de ilegalidade na operação de tais empresas com base apenas nos dados apresentados.

IV.2 Presença de ex-funcionários dos Correios como sócios/gestores

159. *Afirma o denunciante que três empresas possuem como sócio ex-superintendente da diretoria comercial da estatal e que, em outras duas, figuraria, como gestor, um ex-diretor de logística. Entende que tais funcionários “criaram as condições comerciais visando seus próprios interesses, a agora saíram da estatal e estão se beneficiando com as condições comerciais e logísticas que foram criadas” (peça 155, p. 1 e 16).*

160. *Sobre o tema, os Correios, conforme manifestação à peça 164, p. 7-11, destacam que a implantação de uma política corporativa depende de apreciação e aprovação prévia da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração da empresa, conforme Estatuto Social vigente à época (Decreto 8.016/2013) e que todos os ritos processuais foram observados, se tratando de decisões colegiadas.*

161. *No tocante especificamente aos ex-funcionários citados, alega a estatal que o Sr. Pedro de Almeida Feijó nunca ocupou função de dirigente na empresa, conforme dados à peça 164, p. 8.*

162. *Com relação ao Sr. José Furian Filho, explica que, na atualização da política comercial em 2017, o ex-funcionário exercia a função de Vice-Presidente de Logística, não sendo o responsável pela apresentação da proposta na 7ª RODE/17, como poderia ser observado na ata da referida reunião. Além disso, as atualizações ali promovidas não beneficiavam as empresas objetos da denúncia.*

163. *Nas modificações promovidas na política em 2019, que visou a conferir conformidade ao acordo firmado com o Cade, o Sr. José Furian Filho não exercia mais a função de dirigente dos Correios.*

IV.2.1 Análise

164. *Sobre o tema, opina-se que o requerente não trouxe indícios suficientes concernentes às irregularidades denunciadas, pois se limitou a afirmar que dois ex-funcionários seriam sócios/gestores de empresas citadas.*

165. *Primeiramente, parece ser razoável que ex-empregados dos Correios, diante da experiência acumulada na empresa, ao se desligarem da estatal e irem para a iniciativa privada, empreendam ou exerçam atividades no ramo postal ou de logística integrada.*

166. *Ademais, reforça-se que a mudança na política comercial dos Correios atacada na denúncia se deu após longo debate, como tratado em tópico anterior (parágrafos 97 a 124), e teve por objetivo evitar a discriminação econômica contra concorrentes, alinhando-se aos ditames da Lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência).*

167. *As mudanças na política foram baseadas em estudos com a participação de diversas unidades da empresa (peça 98), sendo aprovadas, de forma colegiada, pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração. Assim, não se vislumbra qualquer elemento que corrobore a afirmação do denunciante de que esses dois ex-funcionários, individualmente, “criaram as condições comerciais visando seus próprios interesses”.*

168. *Desse modo, considerando os elementos da denúncia e as informações apresentadas pelos Correios, não foi possível identificar irregularidades no caso.*

COMENTÁRIOS DOS GESTORES

169. *Considerando a boa prática prevista no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, uma versão preliminar desta instrução foi encaminhada à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, por meio do Ofício 20759/2024-TCU/Seproc (peça 204), para cumprimento da fase de comentários dos gestores, a fim de apresentarem suas considerações sobre os encaminhamentos propostos, em especial quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.*

170. *Em resposta (peças 206 a 208), os Correios registraram que a implementação das*

propostas de encaminhamento sugeridas apresentaria “baixa complexidade, portanto, plenamente exequível tecnicamente”, conforme peça 207, p. 2. Além disso, descreveram as medidas que serão implementadas com o objetivo de sanar as fragilidades identificadas, conforme transcrição abaixo:

1. Em atenção ao OFÍCIO CIRCULAR GROE-DRAEN sei nº 49045036, em que é solicitada a apresentação de avaliação e de eventuais medidas acerca da proposta de encaminhamento apresentada pelo TCU nas peças 201, 202 e 203 do processo TC 026.308/2023-1, citadas abaixo, apresentamos as considerações da área de área de negócios.

a.1) determinar à ECT, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, promova alterações nos contratos celebrados com intermediadores logísticos, de modo a deixar assente que os serviços sob o monopólio dos Correios, definidos no art. 9º da Lei 6.538/1978, não podem ser comercializados com terceiros, promovendo as devidas notificações aos interessados.

a.2) recomendar à ECT, com fundamento no art. 11º da Resolução-TCU 315/2020, que desenvolva mecanismos de controle e monitoramento dos contratos com intermediadores logísticos, de modo a coibir a comercialização com terceiros dos serviços sob monopólio dos Correios.

2. Para atendimento ao encaminhamento a.1, e no sentido de reforçar as questões referentes aos serviços prestados sob o regime de exclusividade, os Correios vão promover a atualização das regras contratuais comerciais, com a inclusão explícita de vedação à comercialização, por terceiros, dos serviços postais sob monopólio dos Correios. Abaixo proposta de cláusula a ser inserida no Termo de Condições Comerciais, peça integrante do contrato firmado com os clientes:

"É expressamente proibida a comercialização com terceiros dos serviços postais sob monopólio dos Correios, em conformidade com o artigo 21, inciso X, da Constituição Federal de 1988 e artigo 9º da Lei 6.538/1978."

2.1. Registra-se que a redação acima possui caráter preliminar, podendo sofrer algum ajuste após apreciação oficial da proposição pelas áreas envolvidas, sem prejuízo da ideia central.

2.2. No que tange à notificação aos interessados, será encaminhada comunicação formal aos clientes reforçando a orientação e destacando a inclusão nos contratos comerciais firmados. Esclarecemos que, como os Correios utilizam minutas padrão para celebração de contratos, a cláusula será inserida para todos os contratos comerciais vigentes e a serem celebrados.

3. Em relação ao encaminhamento a.2, no que concerne à aplicação de mecanismos de controle e monitoramento dos contratos com intermediadores logísticos, de modo a coibir a comercialização com terceiros dos serviços sob monopólio dos Correios, informamos que já existe um fluxo estabelecido para prevenção e repressão às violações do regime de exclusividade do serviço postal, conforme Manual de Comercialização e Atendimento Módulo 18, Capítulo 1, documento anexo [peça 208]. Esse fluxo envolve desde ações comerciais preventivas junto aos clientes, apuração dos casos concretos pela área de segurança e ações judiciais, caso necessário.

3.1. Em função da recomendação específica, serão reforçadas orientações técnicas às áreas envolvidas neste fluxo sobre esse aspecto da comercialização como violação ao monopólio, no sentido de eliminar interpretações inadequadas, conforme trata a própria resolução. (grifos nossos)

171. Diante das ações já planejadas pelos Correios, que se comprometeram formalmente com a adoção de medidas corretivas, e considerando a necessária racionalização das deliberações deste Tribunal, entende dispensável a formulação das deliberações inicialmente sugeridas, com fundamento no art. 16, caput e parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

CONCLUSÃO

172. Cuidam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na

Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), relacionadas à execução, por diversas empresas, de atividades postais e auxiliares aos serviços postais sem o devido processo licitatório.

173. *Foram trazidos indícios de que empresas, a partir de contratos celebrados com os Correios, estariam desenvolvendo atividades de franquia postal, com a comercialização de produtos e serviços postais ilegalmente, utilizando-se do nome e da marca da estatal. Além disso, ofertariam preços inferiores aos praticados pela ECT e pelas agências franqueadas.*

174. *Na análise do caso, entendeu-se que não existiriam óbices legais para execução de atividades auxiliares por empresas privadas que não participaram de procedimento licitatório, pois, em situações nas quais o particular, amparado no princípio da livre iniciativa, decide, ele próprio, promover a intermediação de produtos e serviços de diversas empresas transportadoras, entre as quais os Correios, o papel da ECT seria de contratada e não de contratante, sendo, neste caso, prestadora de serviço.*

175. *Como exceção, opinou-se pela ilegalidade da venda de produtos do segmento de cartas, diante do monopólio da prestação desses serviços pela União, com fundamento no art. 9º da Lei 6.538/1978, Lei dos Serviços Postais, o qual foi reconhecido pelo STF no julgamento da ADPF 46. Em razão desse entendimento foram propostas deliberações no sentido da correção de tal ilegalidade. Contudo, diante do comprometimento formal da empresa com a adoção de medidas corretivas, opinou-se por dispensável a formulação de encaminhamentos à estatal.*

176. *Com relação aos descontos ofertados aos intermediadores logísticos, considerando o alinhamento da política comercial dos Correios à Lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), os compromissos assumidos com o Cade com o propósito de evitar a discriminação econômica contra concorrentes, e que não foram identificados privilégios aos intermediadores ou inconformidades na aglutinação de objetos postais por essas empresas, opinou-se pela improcedência da denúncia no tocante ao tema.*

177. *Sobre o uso da marca e da identidade visual dos Correios por algumas empresas, apesar da procedência da irregularidade em questão, entendeu-se serem desnecessárias providências adicionais desta Corte sobre o caso, diante dos limites de competência deste Tribunal, e das medidas que estão sendo adotadas pela estatal.*

178. *A respeito da alegação de que as empresas citadas estariam localizadas em endereços de fachada e possuiriam capital social incompatível com os valores do contrato, opinou-se pela ausência de indícios suficientes para se afirmar qualquer tipo de ilegalidade na operação de tais entidades comerciais.*

179. *No tocante à presença de ex-funcionários dos Correios como sócios/gestores, opinou-se que o denunciante não trouxe indícios suficientes concernentes às alegadas irregularidades, no sentido de que teriam criado as condições comerciais visando a seus próprios interesses.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

180. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) deixar de determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada dispõe-se a promover a atualização das regras contratuais comerciais, com a inclusão explícita de vedação à comercialização, por terceiros, dos serviços postais sob monopólio dos Correios, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes;

c) deixar de recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que já existe na empresa fluxo estabelecido para prevenção e repressão às violações do regime de exclusividade do serviço postal, e que serão reforçadas orientações técnicas às áreas envolvidas no sentido de eliminar interpretações inadequadas, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes;

d) encaminhar ao Ministério Público Federal cópia da deliberação que vier a ser proferida, para adoção das providências que julgar cabíveis, diante dos indícios de crime de violação do privilégio postal da União, previsto no art. 42 da Lei 6.538/1978, conforme suscitado no item I.1.2 desta instrução;

e) comunicar o acórdão que vier a ser proferido à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e ao denunciante, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação a ser encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordoes e que, caso tenha interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhe cópia desses documentos sem quaisquer custos;

f) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014; e

g) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

VOTO

Trata-se de denúncia contra possíveis irregularidades ocorridas na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), relacionadas à execução, por diversas empresas, de atividades postais e auxiliares aos serviços postais, sem o devido processo licitatório.

Alega o denunciante que essas empresas estariam utilizando, de forma indevida, contratos de intermediação logística, firmados com os Correios, para vender produtos e prestar serviços postais - cuja exclusividade seria das agências franqueadas - com valores tão reduzidos, que as franquias não poderiam praticar e concorrer.

Requer, cautelarmente, o denunciante a suspensão dos contratos comerciais mencionados na denúncia, além da proibição de que os intermediadores logísticos possam aglutinar carga de outras pessoas físicas ou jurídicas, em um único contrato com os Correios, a fim de obter tabelas com grandes descontos.

No mérito, requer a nulidade dos contratos firmados com operadores logísticos, afirmando a necessidade de licitação pública de contratos de franquia postal, nos termos da Lei 11.668/2008, declarando a impossibilidade de que uma empresa possa realizar o serviço de aglutinar carga de outros CNPJs/Empresas/Franquias, para obter descontos comerciais.

Indeferi a cautelar requerida, pela ausência de *periculum in mora*, por se tratar de contratos firmados desde 2015 (peça 10).

Após as diligências, a unidade especializada propôs conhecer a denúncia para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente, dispensando o envio de determinações, uma vez que os Correios já se comprometeram, formalmente, a adotar medidas preventivas (art. 16 da Resolução-TCU 315/2020).

Feito esse resumo, **decido**.

Conheço da denúncia, preenchidos os requisitos de admissibilidade, previstos nos artigos 234, *caput*, e 235, *caput*, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

O presente caso deve ser apreciado a partir das luzes trazidas com o julgamento da ADPF 46, pelo Supremo Tribunal Federal, distinguindo, com precisão, as situações em que os Correios exercem a atividade postal, em situação de monopólio, e aquelas em que desenvolve atividade econômica em sentido estrito, julgamento que, até os dias atuais, é confirmado em decisões subsequentes daquela Excelsa Corte, *in verbis*:

Ementa:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADPF 46. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELEGRÁFOS 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). (RE 882938 AgR, Relator: Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 09-02-2018, DJe-042, publicado em 06-03-2018)

As atividades postais sob o monopólio dos Correios, exploradas exclusivamente pela União, ou agentes licitados, são aquelas listadas no art. 9º, Lei 6.538/1978, não alcançando, por exemplo, a atividade de intermediação logística de cargas, desempenhada pelas empresas relacionadas pelo denunciante, para a qual não se exige prévia licitação, nos termos da Lei de Franquia Postal (Lei 11.668/2008).

Não se ignora o fato de que alguns agentes econômicos, de forma ilegal, intermedeiam atividades alcançadas pelo monopólio postal. Todavia, os Correios reconhecem que as atividades acobertadas pelo monopólio, tais como recebimento de cartas, cartão-postal e correspondência agrupada, não podem ser desempenhadas por terceiros intermediadores (peça 165, p. 47-58).

Existem evidências nos autos de que as empresas signatárias de contratos de intermediação auferiram receitas com a prestação de serviços envolvendo correspondência (Tabela 1 – peça p. 12-13), razão pela qual se faz necessária a determinação originalmente proposta pela unidade especializada, no sentido de tornar explícito, nos contratos, que “os serviços sob o monopólio dos Correios, definidos no art. 9º da Lei 6.538/1978, não podem ser comercializados por terceiros”.

A dispensa da determinação, conforme sugerido pela unidade técnica, exigiria, nos termos do art. 16, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, declaração do gestor máximo da entidade. Considerando que a resposta encaminhada a este Tribunal foi feita pela Superintendência Executiva de Gestão de Produtos (peça 207), não é possível dispensar a adoção dessa medida.

No que tange ao uso irregular da marca e da identidade visual da estatal pelos intermediadores logísticos, verifico que os Correios têm atuado para obstar a impropriedade.

Nesse sentido, são suficientes as ações que visam a alterar os termos de condições comerciais (peça 171, p. 58-62), exigindo autorização prévia dos Correios para o uso da marca, imposição de tamanho máximo em relação à marca da contratante, vedação à aplicação da marca na fachada principal de lojas físicas, impedimento reprodução ou imitação da marca ou identidade visual da estatal, com o estabelecimento de sanções definidas, desde suspensão até a rescisão contratual.

Foram rescindidos contratos com empresas, com aplicação de multas de mais de R\$ 900.000,00 (peça 181, p. 161-164), em razão do comportamento dos agentes privados na divulgação negativa da imagem dos Correios, demonstrando a correta compreensão, pelos Correios, da necessidade de defesa institucional de suas atribuições e de sua imagem.

Labora, positivamente, a informação de que “existe um fluxo estabelecido para prevenção e repressão às violações do regime de exclusividade do serviço postal, conforme Manual de Comercialização e Atendimento Módulo 18, Capítulo 1, documento anexo” (peça 208), com adoção de medidas preventivas e repressivas, de natureza judicial, evidenciando a existência de mecanismos de controle e monitoramento dos contratos de intermediação logística e, assim, revela-se dispensável a adoção de medidas adicionais.

Do ponto de vista jurídico, os contratos de intermediação não invadem o espaço restrito do monopólio postal e, portanto, não há a alegada confusão entre os espaços dos contratos de intermediação e as franquias postais, até porque os contratos de intermediação e as franquias postais estão inseridas em contextos econômicos distintos.

De um lado, os contratos de intermediação dependem, essencialmente, da agregação de volumes de mercadorias, que lhes permitem o acesso aos descontos progressivos. Não sem razão, as empresas relacionadas pelo denunciante, excetuada a empresa “Melhor Envio”, com sede em Pelotas/RS, tem sede no Estado de São Paulo, região geográfica com maior demanda logística do Brasil.

De outro lado, os franqueados postais não dependem de cotas mínimas de despacho logístico para o recebimento de suas remunerações. O modelo de negócio da franquia postal é estruturado para adequar-se à realidade brasileira, composta por diversos municípios de baixa densidade populacional, com menor fluxo de carga logística e, como contrapartida, demanda a adoção de preço superior.

Assim, os contratos de intermediação logística não suplementam a lacuna de atendimento postal nessas localidades, mantendo a necessidade concomitante dos dois instrumentos de ação dos Correios.

No caso de franqueados postais, o estudo econométrico apresentados pelos Correios indica que, para agências já instaladas (renovação de contrato), o *payback* médio do investimento é de 1 mês (peça 170, p. 6) e, em situação extrema, 13 meses, para um contrato garantido de 10 anos (art. 4º, I, da Lei 11.668/2008), demonstrando que a franquia postal é altamente lucrativa, não tendo conflito direto com os contratos de intermediação.

Ora, determinar que os Correios não celebrem contratos de intermediação para agregação de despachos logísticos importaria, de forma prática, em alijar os Correios de parcela significativa do mercado logístico, que haveria de sofrer com a redução da competitividade, prejudicando, em última instância, toda a sociedade brasileira.

Tampouco se mostra razoável pretender que esta Corte de Contas deliberasse de forma contrária às obrigações pactuadas no Termo de Compromisso de Cessação de Prática firmado com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Processo Administrativo nº 08700.009588/2013-04 – CADE), que exigiu que os programas de desconto obedecessem ao princípio da livre-concorrência, com adoção de critérios isonômicos e transparentes.

Na alegada irregularidade pela incompatibilidade dos endereços das empresas ou do capital social declarado no ato de instituição, não se observa irregularidade ou mesmo risco financeiro aos Correios, uma vez que o pagamento dos serviços ocorre no momento de sua utilização (Termos de Condições Comerciais - item 5.2.1 - peça 170, p. 2), obstando risco de não-recebimento pelos serviços prestados.

Por fim, não existem elementos suficientes para apontar irregularidade na participação de ex-funcionários dos Correios como gestores ou sócios de empresa ou mesmo desvio de finalidade no ato de aprovação da política corporativa, sendo razoável admitir que ex-funcionários tenham conhecimentos específicos da área e, não sem o vínculo laboral com os Correios, possam desenvolver atividades econômicas correlatas.

Portanto, conheço da representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, determinando aos Correios que alterem os contratos celebrados com intermediadores logísticos, para estabelecer que serviços, sob monopólio, não podem ser comercializados com terceiros.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.335/2026-GABPRES

Processo: 018.318/2025-8

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 22/04/2026

(Assinado eletronicamente)

CAIO RUGGIERO NICOLAU SANTOS

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.