

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 026.308/2023-1 [Apenso: TC 018.134/2024-6]

Natureza: Pedido de Reexame (Denúncia).

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

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

SUMÁRIO: DENÚNCIA. SERVIÇOS POSTAIS E ATIVIDADES AUXILIARES RELATIVAS AOS SERVIÇOS POSTAIS EXECUTADOS SEM LICITAÇÃO. VENDA DE PRODUTOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE FORMA IRREGULAR POR INTERMEDIADORAS DE FRETE. CONCESSÃO DE DESCONTOS EXCESSIVOS PELAS INTERMEDIADORAS DE FRETE. AGLUTINAÇÃO INDEVIDA DE CARGA. UTILIZAÇÃO IRREGULAR DA MARCA E IDENTIDADE VISUAL DOS CORREIOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. SERVIÇOS POSTAIS SOB O MONOPÓLIO DOS CORREIOS NÃO PODEM SER COMERCIALIZADOS PELAS INTERMEDIADORAS DE FRETE. EMBARGOS DECLARATÓRIOS NÃO CONHECIDOS. PEDIDO DE REEXAME. ALEGAÇÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O ACÓRDÃO RECORRIDO. ATIVIDADES DE INTERMEDIÇÃO LOGÍSTICA DE CARGAS NÃO SÃO EXCLUSIVAS DOS CORREIOS. CONTRATOS DE FRANQUIA POSTAL DIFEREM DOS CONTRATOS COMERCIAIS CELEBRADOS COM AS INTERMEDIADORAS DE CARGA. PROPOSTA DE NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, instrução de mérito subscrita por Auditor Federal de Controle Externo no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peças 275 e 276):

INTRODUÇÃO

Trata-se de pedido de reexame interposto por pessoa jurídica de direito privado (identidade preservada - art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992) contra o Acórdão 1.658/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, com o seguinte teor (peças 221 e 238):

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.

HISTÓRICO

2. O presente processo cuida de denúncia a respeito de 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.

2.1. De acordo com o denunciante, os Correios teriam firmado contratos com “intermediadores de cargas, transportadores e operadores logísticos”, os quais, de forma irregular, já que não participaram de qualquer procedimento licitatório, estariam vendendo produtos e prestando serviços postais que somente poderiam ser realizados pelos Correios e pelas franquias postais. Além disso, a identificação visual dessas empresas privadas estaria utilizando o nome e a marca da estatal.

2.2. O denunciante noticiou, ainda, que tais empresas praticariam valores inferiores aos comercializados pelos Correios e pelas agências franqueadas, diante de grandes descontos obtidos com a aglutinação dos objetos postais de diversos clientes e de suas franquias em único contrato.

2.3. Ao final, requereu-se o provimento da denúncia para:

a) determinar a nulidade de contratos firmados pelos Correios, 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 aos Correios 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.

2.4. Mediante despacho, o Relator indeferiu a cautelar pleiteada, consistente na suspensão de cláusulas contratuais que permitem a realização e comercialização dos produtos e serviços postais com terceiros, com exceção daquelas relativas aos contratos firmados com *marketplaces* virtuais, e na não celebração e execução de contratos que permitam que um único contratante aglutine carga de outras pessoas físicas ou jurídicas, a fim de obter tabelas com grandes descontos (peça 10).

2.5. Após a regular tramitação do feito, o TCU, mediante o Acórdão 1.658/2024-TCU-Plenário, ora recorrido e transcrito na seção “Introdução”, conheceu da denúncia apresentada para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, determinando aos Correios promover 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 (peça 221).

2.6. Em face do referido acórdão, os embargos de declaração opostos por identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992) não foram conhecidos (peças 227 e 232).

2.7. Na sequência, o pedido de reexame interposto por identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei

8.443/1992), será objeto de exame a seguir (peça 238).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Ao examinar a admissibilidade do presente pedido de reexame, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs não conhecê-lo, em razão da ausência de legitimidade e interesse recursal (peças 269 e 270). Nada obstante, o Relator, Ministro Aroldo Cedraz, conforme proposto pelo Ministério Público junto ao TCU (MP-TCU), nos termos dos arts. 277, II, e 278, *caput*, e § 1º, do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 53 a 56 da Resolução-TCU 259/2014, decidiu conhecer do referido recurso, sem efeito suspensivo (peças 273 e 274).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso verificar:

a) em preliminar e de ofício, a ocorrência da prescrição; e

b) no mérito, se a atuação das intermediadoras de frete na venda de produtos e serviços dos Correios, sem processo licitatório, contraria as disposições contidas na Lei 11.668/2008 e no Decreto 6.639/2008.

5. Da prescrição

5.1. Embora a ocorrência da prescrição não tenha sido arguida, a análise acerca de eventual prescrição se torna necessária, em razão do recente julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do RE 636886 (Tema 899 da repercussão geral).

5.2. De plano, convém destacar que a Resolução-TCU 344/2022, alterada pela Resolução-TCU 3672024, regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória de que trata a Lei 9.873/1999. Nessa regulamentação, foram consideradas as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria, em especial as prolatadas no Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 5509.

5.3. Nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados a partir dos critérios definidos em seu art. 4º, abaixo reproduzido:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

- I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
- II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
- III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;
- IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;
- V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

5.4. No caso concreto, em conformidade com o art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 344/2022, considerar-se-á como termo inicial para contagem do prazo prescricional a data do recebimento da denúncia pelo TCU, ou seja, **9/8/2023** (peça 1).

5.5. O art. 5º da Resolução-TCU 344/2022, a seguir transcrito, dispõe acerca das causas interruptivas da prescrição:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

- I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
- II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
- III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
- IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4º A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

5.6. Considerando que entre o termo inicial (9/8/2023) e o acórdão recorrido, prolatado em 21/8/2024 (peça 221), transcorreu período inferior a cinco anos, pode-se concluir que ficou demonstrada a não-ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva nos termos da Resolução-TCU 344/2022.

6. Pedido de Reexame (peça 238)

6.1. A recorrente relata que os Correios, em reunião ocorrida em 24/7/2024, reconheceram os prejuízos causados pelos intermediadores de frete, chamados de lojas piratas, que vendem produto e serviços dos Correios sem processo licitatório. Nessa reunião, foi aprovada pelo Conselho de Administração da ECT nova política comercial (peça 238, p. 3).

6.2. Acrescenta que solicitou ao TCU para que requisitasse aos Correios o Relatório de Deliberação 49776740/2024, o qual detalha os prejuízos sofridos pelos Correios decorrente da atuação irregular dos intermediadores. Esse documento fornece subsídios complementares à denúncia apresentada e demonstra os graves prejuízos que a estatal e os cofres públicos vêm sofrendo com as ações de tais lojas clandestinas e com a distorção da política comercial. Informa que essa situação é de domínio público (peça 238, p. 4-5).

6.3. Destaca que a concessão de descontos indevidos às lojas clandestinas na compra de etiquetas representa renúncia de receitas públicas e fuga de licitação. Defende que a postagem dos clientes das lojas clandestinas, os quais não têm grandes quantidades de carga, na rede de agências dos Correios, elimina os ganhos de escala e impõe uma etapa de coleta/transferência de carga entre a rede de atendimento e as unidades operacionais. Entende que a não inclusão dessa etapa no processo utilizado pelas lojas clandestinas transfere custos dessas empresas para os Correios, sem a correspondente remuneração (peça 238, p. 6-7).

6.4. Ressalta que os grandes operadores logísticos e *marketplaces*, que também usufruem de preços industriais, tendo em vista os descontos obtidos, realizam operações conhecidas como *cross docking* e *fulfillment*, consolidando as pequenas cargas de seus clientes e realizando postagens em grandes quantidades nas unidades operacionais dos Correios, o que confere ganho de escala sem distorcer o modelo de custos (peça 238, p. 8).

6.5. Acredita que as lojas clandestinas, que comprem etiquetas com preços reduzidos para pacotes industriais, cujo critério de desconto é um valor mínimo a ser faturado, não garantem o comportamento dos custos no modelo industrial, já que apenas revendem etiquetas para seus pequenos clientes, os quais realizam suas postagens de forma independente. Essa operação possibilita que as lojas clandestinas se locupletem de valores que deveriam ser carreados aos Correios (peça 238, p. 8 e 10).

6.6. Sustenta que as lojas clandestinas causam prejuízos às lojas próprias dos Correios e aos licitantes franqueados, tendo em vista que, nos últimos anos, diversas lojas próprias estão sendo fechadas e alguns leilões de lojas franqueadas resultaram desertos (peça 238, p. 8).

6.7. Defende que o negócio das lojas clandestinas difere das operações de plataformas como *Booking* e/ou *Airbnb*. Estas possuem atuação estritamente digital, como um *broker* para hotéis e residências. Aquelas também atuam no mundo digital, contudo, instalam lojas físicas em áreas próximas a zonas de atuação da rede própria dos Correios e de suas franqueadas, provocando ociosidade nas lojas próprias e desequilíbrio financeiro das franqueadas. Aduz que as lojas clandestinas não assumem quaisquer riscos, pois todas as operações logísticas ficam a cargo dos Correios (peça 238, p. 9).

6.8. Após discorrer acerca de falhas de mercado, em especial da assimetria de informações e arbitragem de preços, alega que as lojas clandestinas, na compra e revenda de etiquetas dos Correios, não agregam valor operacional ao processo de remessa de distribuição de encomendas. Seu negócio consiste em comprar a preços no atacado dos Correios, aproveitando de imperfeição econômica da política

comercial da empresa, e revender no varejo, ganhando um *spread* na operação, típico comportamento oportunista (peça 238, p. 10-11).

6.9. Na sequência, comenta acerca da externalidade social negativa decorrente da arbitragem de preços das lojas clandestinas junto aos Correios e destaca que a comercialização de serviços públicos, a teor do art. 175 da Constituição Federal, somente pode ser realizada via concessão ou permissão, mediante licitação, a exemplo daquilo que ocorre no modelo das franquias postais (peça 238, p. 14).

6.10. Sobre o tema, aponta a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 46/DF (ADPF 46), Parecer AGU/CGU/JCBM/0019/2011, Mandado de Segurança 34.939/DF-Supremo Tribunal Federal e conclui que o serviço de logística, apesar de tratar-se de atividade não exclusiva dos Correios, deve ser entendido como serviço afim ao serviço postal, o que justifica a aplicação de um regime diferenciado (peça 238, p. 14-15).

6.11. Argumenta, ainda, que a Lei 14.744/2023, conforme consta da justificativa do seu projeto, considera públicos os serviços prestados de forma não exclusiva pelos Correios. Referida lei determina a contratação preferencial dos Correios, por parte dos órgãos públicos federais, para serviços prestados de forma não exclusiva (peça 238, p. 15).

6.12. Alega, também, que a Emenda Constitucional 132/2023, que altera o Sistema Tributário Nacional, fortalece os Correios ao vedar a cobrança de impostos da empresa pública prestadora de serviço postal. Acredita que auferir lucro com a revenda de etiquetas deveria ser privilégio das franqueadas, e não das lojas clandestinas, que se aproveitam da inversão dos papéis de contratante e contratada (peça 238, p. 16).

6.13. Como considera que o Relatório de Deliberação 49776740/2024-Colegiados-Dineg comprova, com dados financeiros e evidências, os prejuízos financeiros causados pelas lojas clandestinas às agências de correios franqueadas (AGFs) e à própria estatal, entende que o TCU deve solicitar aos Correios cópia desse relatório para análise e melhor entendimento dos fatos (peça 238, p. 18-19).

6.14. Defende que, em regra, o serviço postal deve ser prestado, única e exclusivamente, pelos Correios. A partir, de 1990, as atividades relativas à primeira etapa do serviço postal, também denominada etapa de atendimento, foram outorgadas a empresas particulares, mediante processo de licitação (peça 238, p. 19).

6.15. Ressalta que as empresas terceirizadas, utilizando-se indevidamente de contratos comerciais firmados com os Correios, estão usando o nome, a marca e a identificação visual da estatal para vender produtos e serviços postais sem licitação prévia e com preços abaixo dos preços ofertados pelos próprios Correios e pelas AGFs. Afirma que tal conduta contraria o disposto na Lei 11.668/2008 e no Decreto 6.639/2008 (peça 238, p. 20).

6.16. Alega que os normativos acima consideram que os produtos e serviços disponibilizados às AGFs para comercialização são auxiliares ao serviço postal, motivo pelo qual necessitam da formalização do processo licitatório. Enfatiza que somente as AGFs possuem legitimidade para comercializar, com exclusividade, as atividades auxiliares aos serviços postais disponibilizados pelos Correios. Considera que a permissão de comercialização desses serviços e produtos por terceiros configura violação ao ordenamento jurídico, colocando em risco a sustentabilidade do serviço postal (peça 238, p. 20-22).

6.17. Esclarece que as franquias postais são regidas por regulamento específico e submetidas a um conjunto de obrigações contratuais, que incluem a observância de normas de qualidade, segurança e responsabilidade na comercialização dos produtos e serviços dos Correios, de modo que o atendimento ao público e a prestação de serviços essenciais sejam realizados de forma eficiente e segura (peça 238, p. 22).

6.18. Destaca que o processo licitatório garante, além da transparência e a competitividade na escolha das franqueadas, que apenas as empresas qualificadas e comprometidas podem obter a franquia postal. Em complemento, registra que a ausência do processo licitatório compromete a própria legalidade e regularidade da agência como franqueada (peça 238, p. 22-23).

- 6.19. Com vistas ao melhor entendimento, indica decisão do Poder Judiciário relativa a contrato firmado entre os Correios e a empresa terceirizada (Processo 5067204-42.2015.4.04.7100/RS), com manifestação pela ilegalidade do desvio de finalidade do contrato em questão pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e reconhecimento de que esses operadores logísticos ofertam serviços de correios com preços inferiores aos praticados pelas agências franqueadas (peça 238, p. 23-25).
- 6.20. Repisa que a legislação pertinente determina que a venda de produtos e serviços dos Correios é atividade auxiliar ao serviço postal, devendo ser realizada exclusivamente por franquias postais, que são selecionadas por processo licitatório. Sendo assim, o acórdão recorrido, ao permitir que intermediadoras de frete executem essas atividades, contraria os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e isonomia, bem como a legislação pertinente, o que impõe sua revisão (peça 238, p. 26-28).
- 6.21. A comercialização de produtos e serviços postais pelas empresas terceirizadas coloca as AGFs em desvantagem, pois além de cumprirem os requisitos impostos pela licitação, as franqueadas estão sujeitas a regulamentos rigorosos para manter a qualidade e a segurança dos serviços prestados à sociedade. Essa situação configura concorrência predatória e desleal, resultando em prejuízo e ameaçando a sustentabilidade financeira das franqueadas (peça 238, p. 29-30).
- 6.22. Defende que as franquias licitadas ficam sujeitas a uma regulação que impede distorções de mercado e protege o interesse público. De outra forma, as empresas intermediadoras de frete escapam desse controle regulatório e, de maneira independente e sem supervisão estatal, manipulam os preços com a oferta de descontos fora dos limites fixados para as AGFs, maximizando seus lucros em detrimento da arrecadação dos Correios (peça 238, p. 30).
- 6.23. Trata-se de situação prejudicial aos Correios e ao interesse público, tendo em vista que a diminuição na receita afeta o balanço financeiro da estatal, bem como sua capacidade de investimento em infraestrutura, modernização e expansão de serviços (peça 238, p. 31).
- 6.24. Ao final, requer o provimento do recurso no sentido de reconhecer a exigência de licitação para o serviço postal, à luz da Lei 11.668/2008, do Decreto 6.639/2008 e de princípios constitucionais aplicáveis, e vedar a atuação das intermediadoras de frete na venda de produtos e serviços dos Correios, sem o devido processo legal, não limitando essa vedação apenas aos produtos referentes ao monopólio postal.

Análise

- 6.25. Mediante o presente recurso, em síntese, a recorrente pretende ver alterado o acórdão recorrido no sentido de vedar a atuação das intermediadoras de frete na venda de produtos e serviços dos Correios, sem o devido processo licitatório, por tratar-se de afronta à Lei 11.668/2008 e ao Decreto 6.639/2008. Requer, ainda, que essa vedação não se restrinja apenas aos produtos e serviços referentes ao monopólio postal.
- 6.26. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) possui natureza jurídica de empresa pública e foi constituída para a prestação dos serviços de que cuida o art. 21, inciso X, da Constituição Federal. Embora seja uma empresa pública, os Correios estão submetidos a algumas peculiaridades em seu regime jurídico. Por exemplo, suas atividades principais, como o serviço postal, são exploradas em regime de monopólio pela União. Esse monopólio abrange o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, conforme detalhado na Lei 6.538/1978.
- 6.27. Consoante referida lei, serviço postal é definido como o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas (art. 7º). No entanto, somente as atividades descritas no art. 9º são previstas como monopólio da União:

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.

6.28. No início de 1990, com o objetivo de ampliar os canais de atendimento sem maiores investimentos, os Correios iniciaram a implementação de um sistema de *franchising*. Com a edição da Lei 11.668/2008, estabeleceu-se o atual regramento para o exercício da atividade de franquia postal. As agências postais franqueadas são unidades de atendimento instaladas e operadas por pessoas jurídicas de direito privado, com outorga para desempenhar atividades auxiliares ao serviço postal, conforme definido pelo art. 1º, § 1º, da Lei 11.668/2008.

6.29. Por oportuno, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a ADPF 46, publicada em fevereiro/2010, por maioria, firmou entendimento acerca da natureza pública dos serviços postais, reconhecendo a exclusividade dos Correios na prestação dos serviços mencionados no art. 9º da Lei 6.538/1978, acima transcrito. Para o STF, os serviços postais relativos a correspondências (cartas) são públicos, devendo ser explorados exclusivamente pela União, cuja titularidade foi outorgada aos Correios em situação de privilégio.

6.30. Nos termos do art. 175 da Constituição Federal, a prestação de serviços públicos incumbe ao Poder Público diretamente ou sob a forma de concessão ou permissão, sempre através de licitação. Sendo assim, resta evidente que para a exploração dos serviços postais, em situação de privilégio, é necessária a realização de prévio procedimento licitatório.

6.31. Do privilégio postal, conforme manifestação dos ministros na sessão de julgamento da ADPF 46, foram excluídas as encomendas e a entrega de impressos como jornais, revistas, periódicos e boletos.

6.32. O serviço de logística, instituído pela Portaria 500/2004, do Ministério das Comunicações, abrange os serviços “anteriores e posteriores” ao serviço postal, a exemplo do recebimento de pedidos, coleta, tratamento, manuseio, armazenagem, distribuição e entrega de bens e documentos, incluídos os não admitidos no sistema postal, em razão do seu peso, dimensões, volume ou formato (art. 2º). Para o TCU, o serviço de logística não integra a prestação de serviços postais (Acórdãos 6.931/2009-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

6.33. Nos termos do Acórdão 1.800/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, a superveniência da Lei 12.490/2011, que posicionou a logística integrada como serviço postal, não alterou o entendimento de que serviço de logística não é serviço público (postal), mas sim atividade econômica em sentido estrito.

6.34. Para o relator do referido acórdão, o Parecer 19/2011-AGU/CGU/JCBM, que defende a contratação direta por dispensa de licitação de serviços postais não exclusivos, não apresenta fundamentos válidos de fato e de direito. E, ainda, com o advento do mencionado diploma legal, reconheceu-se que os Correios executam outras atividades econômicas, exercidas em regime de livre concorrência, como os serviços de logística.

6.35. Relativamente ao Mandado de Segurança 34.939/DF-Supremo Tribunal Federal, impetrado para questionar acórdão do TCU que considerou ilegal a contratação direta dos Correios para prestação de serviços de logística (Acórdão 1.800/2016-TCU-Plenário), importa destacar o seguinte trecho do voto do relator:

Assim, conclui-se que o serviço de logística, apesar de tratar-se de atividade não exclusiva dos Correios, prestado em regime de concorrência com particulares, deve ser entendido, ao menos, como serviço afim ao serviço postal, o que justifica a aplicação de um regime diferenciado.

6.36. O regime diferenciado acima refere-se à possibilidade de contratação direta dos Correios para a prestação de serviços de logística, mesmo que estes não estejam incluídos no rol do monopólio da Estatal.

6.37. Como se vê, a atividade de logística, consistente na captação e transporte de bens/encomendas, não integra o rol de serviços prestados sob o regime de privilégio, ou seja, não é exclusivamente prestada pelos Correios. Em assim sendo, as alegações relativas à justificativa do projeto da Lei 14.744/2023, que considera como serviços públicos aqueles prestados de forma não exclusiva pelos Correios, e à alteração do Sistema Tributário Nacional, que veda a cobrança de impostos dos Correios na prestação de serviço postal, devem ser rejeitadas.

6.38. Para os serviços postais prestados em regime de monopólio, os Correios contratam, mediante licitação e contrato de franquia, pessoas jurídicas de direito privado. Quanto aos serviços de logística, também comercializados por empresas privadas, os Correios celebram contrato comercial com seus clientes contratantes. Nos contratos de franquia, os Correios pagam remuneração às franqueadas. Já nos contratos comerciais, os Correios recebem pagamento pelos serviços prestados. Tanto para as agências franqueadas como para as intermediadoras de frete, existem obrigações a serem observadas contratualmente.

6.39. Em seu voto, o Relator do acórdão recorrido apontou algumas características dos contratos de franquias e dos contratos de intermediação de carga, conforme a seguir transcrito (peça 222, p. 2-3):

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. (...)

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.

6.40. Nos termos da Política Comercial dos Correios, as empresas de transporte/logística realizam estratégias e táticas audaciosas para aumentar sua participação no mercado de encomendas. Para mitigar os efeitos dessa atuação, os Correios têm utilizado as franquias postais, que em razão de sua natureza privada, possui flexibilidade para disponibilizar aos clientes serviços personalizados, a exemplo da execução de atividades pré-postais (coleta e impressão de etiquetas) até a gestão de informações de pré e pós-venda (peça 98, p. 28-29, item 4.).

6.41. Não se pode negar que, na exploração o serviço de logística, os Correios atuam em um mercado dinâmico e concorrencial, que exige das empresas concorrentes constante melhoria e inovação na sua gestão para manterem-se competitivas no mercado.

6.42. Conforme consta dos autos, as intermediadoras de frete, que não são clientes apenas dos Correios, representam parte significativa das operações da Estatal. As empresas concorrentes dos Correios, muitas vezes, oferecem preços mais acessíveis, pois atuam em redes e ecossistemas. As intermediadoras de frete podem escolher os Correios ou qualquer outra empresa que atua no mercado de transporte de encomendas (peça 19, p. 6 e 13).

6.43. Em assim sendo, a política comercial da Estatal deve ser estabelecida no sentido de oferecer aos seus clientes, entre eles as intermediadoras de frete, melhores condições que seus concorrentes. A concessão de descontos, estratégia comum não só no mercado logístico, tem como objetivo estabelecer princípios e diretrizes para a sistematização do relacionamento dos Correios com seus clientes, ofertando serviços e produtos em condições de competir com seus concorrentes. Os descontos estão vinculados à expectativa de geração de negócios, ou seja, quanto maior o grau de relacionamento, maiores serão os descontos e benefícios concedidos pelos Correios às empresas contratantes. E, ainda, e em homenagem ao princípio da livre concorrência, os Correios adotam critérios isonômicos, uniformes e horizontais na concessão de descontos (peça 19, p. 14-15).

6.44. Vale destacar que os Correios firmaram no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica Termo de Compromisso de Cessação de Prática, mediante o qual se compromete a adotar medidas para “evitar a prática de condutas anticompetitivas, em especial aquelas concernentes às infrações de litigância abusiva com finalidade anticompetitiva e discriminação econômica contra concorrentes”. Assim, ao possibilitar a todos os clientes acesso aos descontos, a Estatal demonstra

alinhamento da sua política à legislação de defesa da concorrência e não favorecimento de determinado grupo de empresas (peça 211, p. 16 e 19).

6.45. Ainda com relação aos descontos concedidos às intermediadoras de frete, vale registrar que não representam renúncia de receitas, já que não se trata de concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária que resultam em uma redução na arrecadação de receitas pelo Estado, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6.46. Como contratada para prestação de serviços logísticos, a Estatal não pode impedir que as intermediadoras (contratantes) comercializem os produtos contratados junto aos Correios tampouco determinar sua estratégia comercial, impedindo a aglutinação de encomendas de vários pequenos clientes para a obtenção de menor preço. As empresas que necessitam do serviço de transporte têm a liberdade de escolher seus operadores logísticos, entre eles, os Correios.

6.47. Oportuno lembrar que o agenciamento de fretes é uma atividade econômica prevista na legislação, com respectivos códigos registrados na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae), razão pela qual a atuação de empresas nesse segmento não pode ser considerada ilegal ou irregular. E, ainda, que empresas que atuam no mercado logístico estão impedidas de atuar como canais de atendimento dos Correios (peça 19, p. 12-13).

6.48. Relativamente à suspensão dos contratos com as empresas concentradoras de cargas, os Correios informam que acarretaria grande prejuízo de, no mínimo 17% de toda sua receita atual, além de desequilíbrio econômico-financeiro para as franqueadas, já que o faturamento decorrente dos contratos com as intermediadoras de frete representa 40% dos valores médios mensais pagos às AGFs (peça 19, p. 17).

6.49. Diferentemente, a recorrente, com fundamento no Relatório de Deliberação 49776740/2024, defende que esses contratos causam prejuízos aos Correios. Como referido relatório aprovou proposta de ajustes na oferta dos preços de serviços dos Correios, entende-se que eventuais prejuízos foram compensados com os novos preços (peça 218, p. 2). Não se pode esquecer que o reajuste de preços de serviços em um mercado competitivo pode ocasionar a perda de clientes, os quais buscam as melhores condições em suas contratações.

6.50. No tocante ao retorno financeiro do contrato de franquia postal, o Relator destacou sua alta lucratividade, conforme estudo econômico apresentado pelos Correios indicando que, no caso de renovação contratual, o *payback* médio de investimento é de um mês e, sem situação extrema, treze meses, para um contrato com vigência de dez anos (peça 222, p. 3).

6.51. Quanto à solicitação aos Correios do mencionado Relatório de Deliberação 49776740/2024, importa destacar que não cabe ao TCU determinar, a pedido da parte, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários à sua defesa.

6.52. Em relação ao Processo 5067204-42.2015.4.04.7100/RS, cuja sentença teria reconhecido que as intermediadoras de carga ofertam serviços de correios com preços inferiores aos praticados pelas agências franqueadas, cabe lembrar que o princípio da independência das instâncias permite que o TCU decida de forma autônoma, sem vinculação a eventuais manifestações judiciais, à exceção de sentença, na esfera penal, que reconhece a inexistência do fato ou negativa de autoria.

6.53. Por fim, em relação ao uso indevido do nome, marca e identificação visual dos Correios por terceiros, o Relator do acórdão recorrido observou que a Estatal tem adotado ações suficientes para obstar essa irregularidade (peça 222, p. 2).

6.54. Diante do exposto, entende-se que as razões recursais apresentadas devem ser rejeitadas.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) não restou demonstrada a incidência da prescrição, nos termos da Resolução-TCU 344/2020;

b) a atividade relativa à intermediação de frete na venda de produtos e serviços postais não está relacionada entre os serviços considerados auxiliares ao serviço postal, os quais são prestados exclusivamente pelos Correios;

c) como não fazem parte do monopólio postal, a prestação dos serviços de logística não exige a previa realização de procedimento licitatório;

d) às intermediadoras de frete é vedada a comercialização de produtos e serviços dos Correios definidos no art. 9º da Lei 6.538/1978, os quais somente podem ser executados pelas agências de correios franqueadas, que são contratadas mediante licitação.

7.1. Sendo assim, a proposta será pela negativa de provimento ao recurso interposto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto pela recorrente (identidade preservada, art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992) contra o Acórdão 1.658/2024-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do RI-TCU:

a) conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à recorrente e demais interessados.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Pedido de Reexame interposto por pessoa jurídica de direito privado, com identidade preservada, em face do Acórdão nº 1.658/2024-TCU-Plenário, da relatoria do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, a qual, proferida em processo de denúncia, considerou a peça parcialmente procedente e determinou à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) que promovesse alterações em seus contratos com intermediadores logísticos, a fim de vedar a comercialização de serviços sob o regime de monopólio postal, conforme definido no art. 9º da Lei nº 6.538/1978.

2. Início por registrar que o presente recurso foi objeto de exame preliminar de admissibilidade pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que propôs seu não conhecimento por ausência de legitimidade e interesse recursal.

3. Contudo, em linha com a manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal, decidi por conhecer do Pedido de Reexame, sem atribuição de efeito suspensivo, com fundamento nos artigos 277, inciso II, e 278, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do TCU.

4. Conforme exposto, a origem destes autos remonta a uma denúncia sobre supostas irregularidades na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), consistentes na execução de atividades postais e auxiliares por empresas privadas sem o devido processo licitatório

5. O denunciante alegou que os Correios firmaram contratos com “intermediadores de cargas, transportadores e operadores logísticos” que estariam, de forma irregular, vendendo produtos e prestando serviços postais exclusivos da estatal e de suas agências franqueadas. Além disso, noticiou a utilização indevida da marca e identidade visual dos Correios por essas empresas, bem como a prática de preços inferiores aos de mercado, viabilizada pela concessão de descontos excessivos obtidos por meio da aglutinação de cargas de múltiplos clientes em um único contrato.

6. O recorrente, inconformado com a parcial procedência da denúncia, que se limitou a vedar a comercialização dos serviços em regime de monopólio, sustenta, em síntese, as seguintes alegações principais: a) a atuação das intermediadoras de frete, chamadas de “lojas clandestinas”, na venda de quaisquer produtos e serviços dos Correios, e não apenas os de monopólio, seria ilegal por violar a Lei nº 11.668/2008 e o Decreto nº 6.639/2008, que exigem licitação na modalidade de franquia postal para a comercialização de atividades auxiliares ao serviço postal; b) a concessão de descontos a essas empresas, baseada na aglutinação de cargas de pequenos clientes, configuraria renúncia de receita e concorrência desleal e predatória com as agências de correios franqueadas (AGFs), que são submetidas a um rigoroso processo licitatório e a obrigações contratuais; c) a atividade das intermediadoras não agregaria valor à operação logística, consistindo em mera arbitragem de preços (comprar no atacado e revender no varejo), transferindo custos operacionais para os Correios e causando prejuízos financeiros tanto à estatal quanto às suas franqueadas; d) a comercialização de serviços públicos, conforme o art. 175 da Constituição Federal, só pode ocorrer via concessão ou permissão, precedida de licitação, regime ao qual as franquias postais se submetem, mas não as intermediadoras.

7. Ao final, requer que o TCU requirite aos Correios o Relatório de Deliberação 49.776.740/2024, que, segundo alega, comprovaria os prejuízos financeiros decorrentes da atuação dessas empresas

8. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em sua análise de mérito, propôs conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, pois concluiu que as alegações recursais são insuficientes para alterar o Acórdão nº 1.658/2024-TCU-Plenário, uma vez que as atividades de intermediação logística de cargas não são exclusivas dos Correios e os contratos comerciais celebrados com essas empresas possuem natureza distinta dos contratos de franquia postal.

9. Anuo à proposta da unidade técnica, adotando-a como razões de decidir os fundamentos contidos na instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), transcrita no relatório precedente, sem prejuízo de tecer as breves considerações que se seguem.

10. O cerne da controvérsia reside em definir a natureza jurídica dos serviços prestados pelas intermediadoras de frete e, conseqüentemente, o regime jurídico aplicável à sua contratação. O recorrente defende que toda e qualquer comercialização de produtos e serviços dos Correios por terceiros constitui “atividade auxiliar ao serviço postal”, o que atrairia a obrigatoriedade de licitação para outorga de franquia, nos termos da Lei nº 11.668/2008. A análise da unidade técnica, com a qual concordo, rechaça essa.

11. É fundamental distinguir o que constitui serviço postal em regime de monopólio, o que é serviço postal em regime de concorrência e o que é atividade econômica em sentido estrito. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 46, e a própria Lei nº 6.538/1978 (art. 9º) delimitaram o monopólio da União, executado pelos Correios, a um rol restrito de atividades, como o recebimento e a entrega de cartas, cartões-postais e correspondências agrupadas.

12. O serviço de logística e o transporte de encomendas, por outro lado, foram expressamente excluídos desse privilégio e são explorados em regime de livre concorrência. Este Tribunal já firmou entendimento de que a logística integrada, ainda que considerada serviço postal pela Lei nº 12.490/2011, constitui atividade econômica em sentido estrito, e não serviço público (Acórdão nº 1.800/2016-TCU-Plenário). Portanto, a premissa do recorrente de que a intermediação de encomendas exigiria licitação por ser serviço público não se sustenta.

13. O segundo ponto a ser rebatido é a suposta identidade entre os contratos de franquia e os contratos comerciais com intermediadoras. Como bem apontado no relatório, são modelos de negócio e instrumentos jurídicos distintos. Nos contratos de franquia, os Correios remuneram o franqueado para garantir a capilaridade da rede de atendimento, especialmente em locais de menor densidade populacional.

14. Já nos contratos comerciais com intermediadoras de frete, são estas que remuneram os Correios pela prestação do serviço de transporte, atuando como grandes clientes que se beneficiam de descontos por volume. Não há, portanto, a alegada confusão entre os dois institutos.

15. Quanto à alegação de concorrência desleal e renúncia de receita, a análise técnica demonstra que a política de descontos dos Correios é uma estratégia comercial necessária para competir no dinâmico mercado de encomendas, onde a estatal concorre com diversos outros operadores logísticos. Tais descontos são concedidos de forma isonômica, com base em critérios objetivos de volume, e não se confundem com a renúncia de receita tratada no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

16. Desta forma, considero que impedir os Correios de praticar uma política comercial agressiva seria, na prática, minar sua competitividade. Ademais, a própria estatal informou que a suspensão desses contratos acarretaria uma perda de receita da ordem de 17% (dezessete por cento), o que contradiz a tese de prejuízo financeiro.

17. No que tange ao pedido para que o TCU requisite o Relatório de Deliberação nº 49.776.740/2024, a unidade técnica corretamente assinalou que não cabe a este Tribunal atuar como órgão de produção de provas para a parte, sendo ônus do recorrente instruir seu pleito com os elementos que julgar necessários.

18. Adicionalmente, o fato de tal deliberação ter resultado em ajustes na política de preços dos Correios sugere que a empresa está ativamente gerenciando sua estratégia comercial, o que é esperado de uma entidade que atua em um mercado competitivo.

19. Por fim, sobre a decisão judicial mencionada pelo recorrente (Processo 5067204-42.2015.4.04.7100/RS), vale lembrar o princípio da independência das instâncias, que permite a este Tribunal formar seu convencimento de maneira autônoma, com base nos fatos e provas constantes dos autos.

20. Assim, entendo que o recorrente não logrou êxito em demonstrar a ilegalidade na atuação das intermediadoras de frete na comercialização de serviços de encomenda dos Correios. A argumentação apresentada parte de uma premissa equivocada ao tentar estender o regime jurídico de serviço público e a exigência de licitação, aplicáveis ao monopólio postal e às franquias, a uma atividade econômica exercida em regime de livre concorrência. Os contratos são distintos, a política comercial é justificada e as alegações de prejuízo não foram comprovadas, sendo, ao contrário, refutadas por dados apresentados nos autos.

21. Dessa forma, o Acórdão nº 1.658/2024-TCU-Plenário mostrou-se acertado ao limitar sua determinação à vedação da comercialização, por parte das intermediadoras, apenas dos serviços postais sob o regime de monopólio, protegendo o privilégio estatal sem interferir indevidamente na atuação comercial da empresa em um mercado competitivo.

22. Ante o exposto, e em concordância com a proposta da unidade técnica, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de janeiro de 2026.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 6/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.308/2023-1.
- 1.1. Apenso: 018.134/2024-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Denúncia).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrente: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei nº 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos (ECT).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); 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), Jose Nelson Vilela Barbosa Filho (16.302/OAB-PE) e Alfredo Bernardini Neto (231.856/OAB-SP), representando o denunciante.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedido de Reexame interposto por pessoa jurídica de direito privado (identidade preservada) contra o Acórdão nº 1.658/2024-TCU-Plenário.

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 do recurso, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei nº 8.443/1992, e, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. informar à recorrente e aos demais interessados deste Acórdão, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 1/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/1/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0006-01/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral