

GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado
TC 015.809/2025-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. POLÍTICA DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS POSTAIS. RELEVÂNCIA SOCIAL DESSA POLÍTICA. MARCOS REGULATÓRIOS DEFASADOS. FALHAS DE GOVERNANÇA, LACUNAS NORMATIVAS E AUSÊNCIA DE DIAGNÓSTICOS ORIENTADOS PELA EQUIDADE. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO CRESCENTE. FRAGILIZAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO. ESTRUTURA DE CUSTOS RÍGIDA E POUCO TRANSPARENTE. FALTA DE AVALIAÇÕES DE IMPACTO E DE SUPERVISÃO ESTRUTURADA DA METODOLOGIA DE CUSTOS. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional cujo objeto foi a política de universalização dos serviços postais básicos, que é coordenada pelo Ministério das Comunicações (MCom) e executada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

2. A presente fiscalização buscou avaliar a relevância, a equidade e a sustentabilidade econômico-financeira da política em tela, além de identificar oportunidades de aprimoramento dentro do contexto das transformações por que passa o setor.

3. Aduzo que este trabalho integrou o Relatório de Fiscalizações em Políticas Públicas e Programas de Governo (RePP 2026), que foi encaminhado ao Congresso Nacional para subsidiar a análise do Projeto de Lei Orçamentária.

4. Adoto como relatório a bem-lançada instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações, a seguir transcrita:

“Introdução

1.1. Objeto

1. *O objeto desta auditoria é a política de universalização dos serviços postais.*

1.2. Antecedentes

2. *A política de universalização dos serviços postais historicamente apresenta elevados níveis de cumprimento de metas e indicadores. Não obstante, diante das transformações estruturais observadas no setor postal nos últimos anos, há indícios de que o modelo vigente não tenha se ajustado plenamente às necessidades e expectativas da população, tampouco assegurado acesso adequado aos serviços em todas as localidades. Adicionalmente, identificam-se dificuldades relacionadas ao financiamento da política, o que enseja riscos à sua sustentabilidade econômico-financeira que podem comprometer sua continuidade e efetividade.*

3. *Assim, segundo critérios de materialidade, relevância e risco, a Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações) elaborou a Proposta de Ação de Controle 3044, a qual foi aprovada pelo Despacho de 28/7/2025, do Ministro Benjamin Zymler, nos autos do TC 014.930/2025-0.*

4. Durante a fase de planejamento da auditoria, a política de universalização dos serviços postais, diante da relevância do tema, foi selecionada para compor o Relatório de Fiscalização em Políticas Públicas e Programas de Governo do exercício de 2026 (RePP 2026). Tal inclusão implicou a ampliação do escopo do trabalho, com a incorporação de novas temáticas a serem analisadas.

5. O RePP é elaborado em cumprimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que determina que o Tribunal de Contas da União (TCU) deverá encaminhar à Comissão Mista a que se refere o §1º do art. 166 da Constituição Federal, no prazo de trinta dias após o envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso Nacional, quadro-resumo sobre a qualidade da implementação e o alcance das metas e objetivos de programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais, com a finalidade de subsidiar a discussão do PLOA (art. 146 da Lei 15.080/2025, LDO 2025).

1.3. Objetivo e escopo

6. A presente fiscalização tem por objetivo avaliar a relevância, a equidade e a sustentabilidade econômico-financeira da política de universalização dos serviços postais, bem como identificar oportunidades de melhoria para o aprimoramento de sua execução.

7. No tocante à relevância, o escopo compreende a avaliação da aderência da política às transformações recentes do setor postal e às demandas atuais da população, de modo a verificar a manutenção de sua relevância social.

8. Quanto à equidade, o escopo abrange a análise da capacidade da política de assegurar a prestação equitativa dos serviços, com atenção ao atendimento adequado de grupos populacionais em situação de maior vulnerabilidade.

9. No que se refere à sustentabilidade econômico-financeira, o escopo contempla o exame da metodologia e dos critérios utilizados para mensuração dos custos e das receitas associados à política de universalização, bem como das medidas planejadas ou implementadas para assegurar seu equilíbrio econômico-financeiro.

10. Ressalta-se que não integra o escopo deste trabalho a verificação da exatidão dos cálculos de custos da universalização, por envolver modelagens financeiras detalhadas e análises de custos internos que extrapolam os objetivos da presente fiscalização.

11. Ademais, não será objeto de avaliação a sustentabilidade econômico-financeira dos Correios em sua integralidade, restringindo-se a análise ao equilíbrio econômico-financeiro da política de universalização dos serviços postais. Também não integram o escopo as iniciativas previstas no plano de reestruturação da empresa, as quais são objeto de exame em processo específico (TC 023.400/2025-0).

1.4. Questões de auditoria

12. Inicialmente, foram definidas três questões de auditoria a serem respondidas no presente trabalho, com base nos estudos preliminares e nos resultados da aplicação das ferramentas analíticas, conforme apresentado na Tabela 1:

Tabela 1: Questões de auditoria

Questões de auditoria
1. A política pública de universalização dos serviços postais mantém sua relevância social diante das transformações do setor e das demandas atuais da população, e quais oportunidades de melhorias podem ser identificadas?
2. A política de universalização dos serviços postais assegura a equidade na prestação dos serviços, garantindo o atendimento adequado aos grupos vulneráveis?

3. Quais são a metodologia e os critérios utilizados para mensurar os custos e as receitas associados à política de universalização dos serviços postais, e quais medidas têm sido planejadas ou implementadas para assegurar sua sustentabilidade econômico-financeira?

13. Com a inclusão da política de universalização no RePP 2026, foram incorporadas três novas questões à fiscalização, desdobradas em dez subquestões. Ressalta-se que tais questões apresentam elevada convergência com aquelas inicialmente definidas, mantendo coerência temática e complementaridade analítica, de modo a reforçar e aprofundar os eixos de relevância, equidade e sustentabilidade já estabelecidos no escopo do trabalho.

Tabela 2: Questões de auditoria do RePP

Questões de auditoria	Subquestões de auditoria
1. Os processos e a estrutura de governança e gestão, alocação de recursos e monitoramento estão organizados de maneira a contribuir para uma implementação de qualidade da política pública?	1.1 As estruturas de coordenação estão institucionalizadas? 1.2 Os riscos da política são gerenciados? 1.3 As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas? 1.4 Os recursos necessários à implementação da política foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos? 1.5 O desempenho da política é monitorado nas dimensões de eficiência, eficácia e efetividade?
2. A política pública tem alcançado os objetivos e metas estabelecidos?	2.1 A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos? 2.2 A política tem metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultado? 2.3 Os objetivos e metas da ação governamental foram alcançados? (eficácia) 2.4 A política produziu os resultados esperados? (efetividade) 2.5 A aferição de resultados da política é subsidiada por metodologia formal de
3. Realizar a abordagem de causas-raízes sobre pelo menos um problema crítico da política pública.	-

14. No tocante à Questão 3, conforme orientação da Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital) – responsável pela coordenação metodológica das auditorias do RePP –, definiu-se como objetivo identificar um problema crítico da política pública a ser analisado por meio da abordagem de causas-raízes. Essa metodologia, adotada pelo Tribunal, permite compreender por que determinado problema ocorre, identificando os fatores estruturais, institucionais e operacionais que sustentam sua persistência.

15. Com base nessa diretriz, a equipe selecionou como foco da análise o atendimento postal insuficiente ou inadequado a grupos populacionais vulneráveis, problema evidenciado durante a etapa de planejamento da auditoria. A escolha se justifica pela relevância do tema para a efetividade da universalização dos serviços postais e pela necessidade de examinar, de forma aprofundada, os elementos que impedem que esses grupos tenham acesso equânime ao serviço.

16. Informações mais detalhadas sobre os papéis de trabalho da fase de planejamento encontram-se no Plano de Auditoria e na matriz de planejamento constantes à peça 8.

1.5. Metodologia

17. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), e com observância do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

18. O trabalho também observou os parâmetros definidos pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para os relatórios integrantes do RePP 2026, em conformidade com sua competência regimental prevista no art. 5º, inciso I, alínea “c”, da Portaria Segecex 25/2023.

19. Para a compreensão do objeto de auditoria, bem como para a coleta e análise dos dados, foram empregados procedimentos típicos de auditoria operacional, em consonância com o disposto nas NATs. Inicialmente, realizou-se levantamento documental e normativo, abrangendo legislação, planos institucionais e relatórios gerenciais, com vistas à delimitação do escopo e à identificação dos principais riscos e critérios de avaliação. Na fase de coleta de dados, foram utilizadas técnicas como requisição de informações à entidade auditada, análise de bases de dados, entrevistas com gestores e, quando pertinente, cruzamento de informações com fontes externas. A análise dos dados envolveu procedimentos quantitativos e qualitativos, incluindo tratamento estatístico, construção de indicadores e análise comparativa.

20. Para as questões relacionadas ao RePP 2026, foi adotado o método de Autoavaliação de Controles (Control Self-Assessment – CSA), por meio da aplicação de questionário direcionado ao gestor responsável, o qual contou com diversas questões selecionadas pela Segecex, a partir do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU e de diretrizes de riscos previamente estabelecidas (peça 9, p. 1-42).

21. Com base nas respostas apresentadas pelo MCom (peça 10), a equipe procedeu à análise crítica das informações e evidências encaminhadas pelo próprio órgão, à luz dos critérios de auditoria estabelecidos. Adicionalmente, foram incorporadas outras fontes relevantes, identificadas ao longo dos trabalhos, incluindo dados secundários e informações provenientes de bases externas, com vistas ao fortalecimento das conclusões. A avaliação detalhada das questões especificamente relacionadas ao RePP encontra-se consolidada no Apêndice A (Avaliação sobre a política de universalização dos serviços postais para subsidiar a elaboração do RePP) e Apêndice B (Quadro-resumo da política de universalização dos serviços postais referente ao RePP 2026).

22. Por fim, foi elaborada a matriz de achados constante à peça 38.

1.6. Organização do relatório

23. O relatório está estruturado em sete capítulos. O capítulo 1 apresenta o contexto geral da fiscalização, incluindo o objeto de análise, antecedentes históricos, objetivos, questões de auditoria e a metodologia geral adotados.

24. O capítulo 2 oferece uma visão geral da política de universalização postal.

25. Os capítulos 3 a 5 reúnem os achados de auditoria, organizados por tema: transformações do setor postal e a atual relevância da política de universalização, desigualdades no acesso ao serviço postal por grupos vulneráveis e custos da universalização postal.

26. Na sequência, os capítulos 6 e 7 apresentam, respectivamente, a conclusão e as propostas de encaminhamento.

Visão Geral

2.1. Histórico

27. A relevância do serviço postal no Brasil evidencia-se no tratamento constitucional que lhe foi conferido ao longo da história republicana. Mais do que um simples meio de comunicação, o serviço postal sempre desempenhou papel estratégico na integração nacional, na coesão social e no acesso da população a direitos básicos de cidadania. Essa importância se reflete no fato de que todas as Constituições republicanas atribuíram à União a competência exclusiva de legislar sobre a matéria e/ou o dever de manter os serviços postais, reconhecendo seu caráter essencial para a soberania do Estado e para a universalização da comunicação em território nacional.

28. *A política pública de universalização postal brasileira tem um de seus principais marcos em 1978, com a publicação da Lei 6.538/1978 (Lei Postal), que consagrou a visão de que o serviço postal constitui um direito de toda a sociedade. Em seu art. 4º, o diploma estabelece que é “reconhecido a todos o direito de haver a prestação do serviço postal e do serviço de telegrama, observadas as disposições legais e regulamentares”, conferindo caráter jurídico explícito de universalização a esses serviços. A execução desse encargo foi atribuída à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), incumbida de assegurar que a prestação fosse efetiva, contínua e abrangente, assumindo desde então posição central na implementação da política pública.*

29. *Diferentemente do que ocorreu em diversos setores de infraestrutura e serviços públicos durante a reforma institucional dos anos 1990 e o processo de desestatização, o setor postal não foi contemplado com a criação de uma agência reguladora própria. Enquanto áreas como telecomunicações e energia elétrica passaram a contar com estruturas regulatórias independentes — a exemplo da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), instituída em 1997, e da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), criada em 1996, cujas competências precípua abrangem a regulação de serviços prestados por entes privados em conciliação com o interesse público, dada a natureza e relevância desses serviços —, o serviço postal universal permaneceu sob regime de monopólio estatal e regulação direta do Poder Executivo. Assim, as funções de formulação, supervisão e regulação da política pública mantiveram-se concentradas no Ministério das Comunicações (MCom).*

30. *Nesse arranjo, ao longo das últimas décadas, o MCom passou a editar normativos que estabelecem diretrizes e parâmetros para a universalização postal, organizados em três eixos principais: atendimento, distribuição e qualidade. Esses normativos também definiram o escopo dos serviços sujeitos à universalização — os chamados serviços postais básicos — cuja composição se manteve essencialmente estável no período, abrangendo cartas, cartão postal, impressos, encomendas não urgentes e telegrama.*

31. *A definição desses serviços encontra-se no art. 47 da Lei 6.538/1978. Cumpre esclarecer que as encomendas não urgentes correspondem, na prática operacional, ao serviço de PAC, caracterizado por prazos de entrega mais dilatados. Por sua vez, o serviço de Sedex — modalidade expressa de encomendas — não se encontra abrangido no rol de serviços universais. Nos termos da referida lei, os serviços postais básicos são assim definidos:*

Carta: objeto de correspondência, com ou sem envoltório, sob a forma de comunicação escrita, de natureza administrativa, social, comercial ou outra, contendo informação de interesse específico do destinatário;

Cartão-postal: objeto de correspondência, em material consistente, sem envoltório, contendo mensagem e endereço;

Encomenda: objeto, com ou sem valor mercantil, destinado ao encaminhamento por via postal;

Impresso: reprodução obtida sobre material de uso corrente na imprensa, editada em múltiplos exemplares idênticos.

2.2. Marco regulatório

32. *A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a base jurídica para a prestação dos serviços postais no Brasil, ainda que não mencione de forma expressa a necessidade de sua universalização. Em seu art. 21, inciso X, atribuiu à União a competência para “manter o serviço postal e o correio aéreo nacional”, reforçando o caráter público e centralizado da atividade. Também lhe conferiu competência privativa para legislar sobre a matéria, nos termos do art. 22, inciso V.*

33. *Adicionalmente, ao consagrar direitos fundamentais como o acesso à informação e à comunicação (art. 5º), e ao impor à Administração Pública os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37), bem como ao estabelecer que a prestação de serviços públicos deve ocorrer de forma adequada e isonômica (art. 175), a Constituição oferece o alicerce*

normativo que sustenta a concepção e a implementação da política de universalização dos serviços postais.

34. Nesse contexto, a Lei 6.538/1978, conhecida como Lei dos Serviços Postais, recepcionada pela Constituição, permanece como o principal marco legal do setor. O diploma introduziu princípios de universalidade, continuidade e sustentabilidade econômico-financeira, que até hoje orientam a execução da política pública postal.

35. De acordo com a lei, o serviço postal e o serviço de telegrama são explorados pela União, por meio de empresa pública vinculada ao MCom (art. 2º). Já em seus dispositivos iniciais, delineia os fundamentos da política de universalização, ao reconhecer “a todos o direito de haver a prestação do serviço postal e do serviço de telegrama” (art. 4º) e ao impor à empresa exploradora a obrigação de assegurar “a continuidade dos serviços, observados os índices de confiabilidade, qualidade, eficiência e outros requisitos fixados pelo Ministério das Comunicações” (art. 3º).

36. Outro aspecto relevante é a definição, no art. 9º, dos serviços que constituem objeto de monopólio da União, garantindo-lhe o controle sobre atividades essenciais, como o envio de cartas, cartões postais, correspondência agrupada e serviços de franqueamento postal, incluindo a emissão de selos. Além disso, o art. 33 estabelece que as tarifas e preços devem ser fixados de modo a cobrir os custos operacionais e, ao mesmo tempo, viabilizar a expansão e o aperfeiçoamento dos serviços.

37. A execução da política postal no Brasil é realizada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), transformada em empresa pública pelo Decreto-Lei 509, de 20 de março de 1969. Desde então, a ECT passou a exercer, em nome da União, a prestação do serviço postal em âmbito nacional, consolidando-se como a principal executora da política de universalização do setor.

38. No plano institucional, a competência sobre o serviço postal está atribuída ao MCom, conforme dispõe a Lei 14.600/2023. Em complemento, o Decreto 11.335/2023, cabe ao Ministério propor a regulamentação e a normatização técnica e tarifária dos serviços postais e subsidiar a formulação de políticas, diretrizes, objetivos e metas relativos aos serviços postais, bem como a supervisão e o acompanhamento da gestão dos Correios como entidade vinculada.

39. A Lei Postal (Lei 6.538/1978) foi recentemente regulamentada pelo Decreto 12.464/2025. Sua edição reflete a necessidade de atualização normativa para incorporar novas tecnologias e adequar o serviço postal às transformações do mercado e das expectativas dos usuários. Entre as inovações, o decreto prevê expressamente a possibilidade de uso de meios eletrônicos em quaisquer etapas do serviço postal, ou mesmo para interface de atendimento ao usuário, digitalização de processos ou ambiente de autosserviço (arts. 10, § 4º, e 12).

40. O decreto também dedica capítulo específico aos serviços universais, definindo-os como aqueles cuja prestação, em razão de sua relevância para o cidadão e para a integração nacional, deve ser assegurada pela União de forma contínua e com tarifas acessíveis (art. 24). O decreto atribui ao MCom a competência para definir quais serviços básicos devem ser enquadrados como universais, cabendo aos Correios a responsabilidade de assegurar sua prestação contínua, regular e atualizada, em conformidade com requisitos de abrangência, confiabilidade, qualidade e eficiência (art. 24, §§ 1º e 2º).

41. Por fim, o art. 26 introduz uma diretriz fundamental para a sustentabilidade da política pública de universalização, ao determinar que o MCom deverá aprovar uma metodologia para mensurar o impacto econômico-financeiro dessa política, o que poderá permitir um maior controle sobre custos, receitas e eventuais ajustes necessários à manutenção da universalização em bases sustentáveis.

42. Cabe destacar, ainda, a Portaria-MCom 15.441/2024, que define os serviços que são objetos da universalização (art. 3º) e estabelece diretrizes para a universalização do atendimento e da

distribuição postal, fixando prazos de entrega para os serviços postais básicos, bem como os índices mínimos de qualidade a serem observados.

43. Por fim, cabe destacar que, em 2024, foi instituído, por meio da Portaria-MCom 12.116/2024, grupo de trabalho (GT) no âmbito do Pasta, destinado à revisão do arcabouço legal do setor, à proposição de aperfeiçoamentos ao marco regulatório e à apresentação de alternativas de modelos de financiamento (peça 16, p. 11-16). O GT permanece em funcionamento, desenvolvendo estudos e análises que deverão subsidiar futuras iniciativas normativas do ministério.

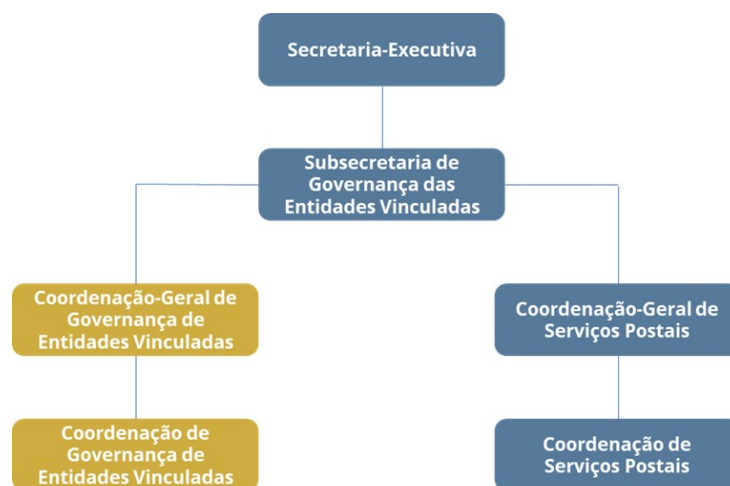
2.3. Governança e arranjos institucionais da política postal

44. A governança da política de universalização dos serviços postais encontra-se estruturada no âmbito do MCom, ao qual compete a formulação, a supervisão e o acompanhamento das diretrizes, objetivos e metas relacionados ao setor.

45. O Decreto 12.537/2025 promoveu a reorganização da estrutura regimental da Pasta, detalhando os níveis de gestão encarregados da condução dessa política pública e delineando uma cadeia hierárquica voltada à articulação direta com a ECT. Em decorrência dessas alterações institucionais, foi editado novo regimento interno, aprovado pela Portaria MCom 19.228/2025, que disciplina, de forma mais precisa, as atribuições das unidades responsáveis.

46. No âmbito do MCom, a coordenação da política de universalização dos serviços postais é exercida pela Secretaria-Executiva, responsável por assessorar o Ministro, supervisionar a formulação de políticas e acompanhar a gestão dos Correios. A ela se vincula a Subsecretaria de Governança das Entidades Vinculadas, que atua no monitoramento do desempenho e na proposição de metas e diretrizes para o setor. No plano operacional, a execução da política é conduzida pela Coordenação-Geral de Serviços Postais, por meio da Coordenação de Serviços Postais, que realiza a interlocução direta com os Correios e apoia a implementação das metas e diretrizes estabelecidas.

Figura 1: Estrutura do MCom responsável pelos serviços postais



Fonte: elaboração própria.

47. Diferentemente de outras políticas públicas conduzidas pelo Ministério, que contam com colegiados permanentes para deliberação e articulação interinstitucional, a governança postal apoia-se sobretudo em uma relação direta entre o MCom e os Correios. Nesse arranjo, cabe ao MCom aprovar metodologias, definir serviços universais, estabelecer metas de qualidade e monitorar sua execução, enquanto à ECT compete prestar contas periodicamente do desempenho alcançado, por meio de relatórios mensais e anuais.

48. *Ressalte-se, ainda, que a política de universalização postal não conta com a participação do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda ou da Casa Civil em sua formulação e acompanhamento.*

49. *No âmbito interno dos Correios, a universalização dos serviços postais é tratada de forma transversal na estrutura organizacional da empresa, não se concentrando em uma única unidade, mas permeando diversas diretorias e áreas técnicas, em razão de seu caráter estratégico e multidimensional. Nesse contexto, destaca-se o papel central da Diretoria de Operações (DIOPE), responsável por coordenar as atividades relacionadas à universalização do atendimento e da distribuição, bem como por assegurar o cumprimento das metas de qualidade estabelecidas pelo MCom.*

50. *Destaca-se, ainda, a atuação da Diretoria de Negócios (DINEG), cuja contribuição se dá sob a perspectiva da interface com o mercado e com os usuários dos serviços postais. Compete a essa diretoria propor e implementar estratégias para os canais de atendimento, definir critérios para a criação, alteração e desativação de unidades, bem como gerir o portfólio de produtos e serviços, incluindo seu desenvolvimento e precificação.*

51. *Por fim, cabe à Diretoria Econômico-Financeira (DIEFI) a definição das metodologias de apuração dos custos associados à universalização dos serviços postais, incluindo a identificação, mensuração e alocação dos dispêndios vinculados às obrigações de atendimento universal.*

2.4. Objetivos da política de universalização postal

52. *Os serviços postais universais são definidos como aqueles cuja prestação é de importância para o cidadão e para a integração nacional, devendo a União assegurá-los a toda a sociedade de modo contínuo, confiável, com qualidade e tarifas acessíveis, conforme estabelecem os arts 3º e 4º da Lei 6.538/1978 c/c art. 24 do Decreto 12.464/2025.*

53. *Este objetivo geral está em consonância com os princípios da ordem econômica, que visam assegurar a existência digna e a redução das desigualdades regionais e sociais da população (art. 170 da CF88).*

54. *A definição dos serviços considerados universais — os chamados serviços postais básicos — é atribuição do MCom, nos termos do art. 24, § 1º, do Decreto 12.464/2025. Atualmente, esses serviços compreendem os segmentos de cartas, impresso, encomenda não urgente (PAC) e telegrama, conforme estabelecido no art. 3º da Portaria-MCom 15.441/2024.*

55. *Como já mencionado, as diretrizes e metas da política de universalização — atualmente disciplinadas pela Portaria-MCom 15.441/2024 — estão organizadas em três eixos principais: atendimento, distribuição e qualidade.*

Universalização do atendimento postal

56. *A diretriz central desse eixo consiste em assegurar a oferta de 100% das posições de atendimento necessárias em cada município, por meio de canais próprios ou terceirizados, sejam eles fixos, móveis ou digitais. O quantitativo dessas posições é definido com base no Padrão de Atendimento Postal (PAP), índice que relaciona a quantidade média diária de atendimentos à capacidade de atendimento de uma posição física — isto é, um guichê (art. 2º, incisos II e XI; art. 4º; e Anexo I).*

Tabela 3: Metas para o atendimento dos serviços postais básicos

<i>Índice de necessidade</i>	<i>Posições de atendimento</i>
$0,1 < PAP < 0,69$	<i>Atendimento Parcial*</i>
$0,7 \leq PAP < 1,49$	1
$1,5 \leq PAP < 2,49$	2
$2,5 \leq PAP < 3,49$	3

$3,5 \leq PAP < 4,49$	4
$4,5 \leq PAP < 5,49$	5
$5,5 \leq PAP < 6,49$	6
$6,5 \leq PAP < 7,49$	7
$7,5 \leq PAP < 8,49$	8
$8,5 \leq PAP < 9,49$	9
$9,5 \leq PAP < 10,49$	10
$10,5 \leq PAP < 11,49^{**}$	11

*Atendimento parcial é a disponibilização do canal de atendimento ao cliente por, pelo menos, 4 horas em um dia útil da semana, desde que o distrito possua população acima de 499 habitantes.

**Para índices de necessidade com valores superiores a 11,49 será adicionada uma posição de atendimento a cada uma unidade do índice de necessidade resultante do cálculo mencionado no inciso XI do art. 2º da portaria.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Anexo I da Portaria-MCom 15.441/2024.

57. Independentemente do cálculo das posições de atendimento necessárias à demanda, a política garante que todos os municípios disponham de ao menos um canal de atendimento físico (art. 24). Além disso, assegura a continuidade dos serviços postais básicos mesmo em situações de caso fortuito ou força maior, por meio de atendimento alternativo ou compartilhado (art. 5º).

Universalização da distribuição postal

58. No eixo da distribuição, a Portaria-MCom 15.441/2024 estabelece como diretriz alcançar, até 2028, a cobertura de 100% dos distritos elegíveis — aqueles com população igual ou superior a 500 habitantes — com algum tipo de entrega postal. Para isso, foram fixadas metas anuais progressivas (Anexo II), que partem de 96% em 2025 e evoluem para 100% em 2028. O serviço de distribuição pode ser prestado por entrega domiciliar, Caixa Postal Comunitária, retirada em unidade dos Correios ou outra modalidade que venha a ser instituída (art. 10).

59. O normativo determina que a entrega domiciliar deve ser realizada sempre que atendidas condições mínimas, como correta indicação do endereço; existência de população igual ou superior a 500 habitantes no distrito; vias com condições adequadas de acesso, segurança e identificação; e imóveis com numeração ordenada e caixa receptora ou responsável pelo recebimento (art. 11).

60. Para evitar retrocessos na prestação, são estabelecidas vedações específicas: não é permitida a regressão da modalidade de entrega domiciliar em distritos elegíveis que já a possuíam ao final de 2020 ou de 2024, nem a supressão da retirada em unidade no próprio distrito em dezembro de 2024 (art. 11, § 2º). Além disso, nos distritos com população igual ou superior a 2.000 habitantes, veda-se a retirada em unidade da ECT localizada fora do distrito de origem (art. 11, § 3º). Nos distritos com até 1.999 habitantes, admite-se a retirada fora do distrito apenas quando a unidade mais próxima estiver a até 15 km rodoviários (art. 11, § 4º). Para distritos com menos de 500 habitantes, garante-se que o objeto postal esteja disponível na unidade da ECT mais próxima (art. 13, parágrafo único).

Tabela 4: Metas para a prestação do serviço de distribuição postal

Ano	2025	2026	2027	2028
Percentual	96,00%	97,50%	99,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Anexo I da Portaria-MCom 15.441/2024.

Qualidade dos Serviços

61. No âmbito das obrigações relacionadas à qualidade, impõe-se a garantia da continuidade, regularidade e atualidade dos serviços postais universais, observadas as exigências de abrangência, confiabilidade, qualidade e eficiência estabelecidas pelo art. 24 do Decreto 12.464/2025.

62. Além disso, a Portaria-MCom 15.441/2024 determina o cumprimento mensal das metas de qualidade de entrega dos objetos que compõem os serviços postais básicos (art. 22 e Anexo III), bem como o atingimento dos índices de satisfação dos clientes aferidos por meio do Indicador Customer Satisfaction Score (CSAT), conforme estabelecido no art. 17 e Anexo V.

Tabela 5: Metas para a prestação do serviço de distribuição postal

Descrição do Serviço	Prazo	Meta de Entrega no Prazo			
		2025	2026	2027	2028
Carta e Cartão-Postal (simples e registrado)	Até 7 dias úteis	93,00%	93,00%	93,00%	93,00%
Impresso (simples e registrado)	Até 15 dias úteis	93,00%	93,00%	93,00%	93,00%
Encomenda não urgente, sem valor declarado	Até 9 dias úteis	95,00%	95,00%	95,00%	95,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Anexo III da Portaria-MCom 15.441/2024.

Tabela 6: Meta de satisfação com a rede de atendimento

Tipo de Pesquisa	Prazos para envio	2025	2026	2027	2028
Customer Satisfaction Score – CSAT	D+1, dia após atendimento	9,1	9,2	9,3	9,4

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Anexo V da Portaria-MCom 15.441/2024.

63. Cumpre destacar, ainda, que o Anexo IV contempla a redução dos níveis de emissão de gases de efeito estufa (GEE), tema que não integra o escopo da presente auditoria.

64. A Figura a seguir sintetiza os produtos da política de universalização postal e os eixos das metas.

Figura 2: Objetivos da política de universalização postal

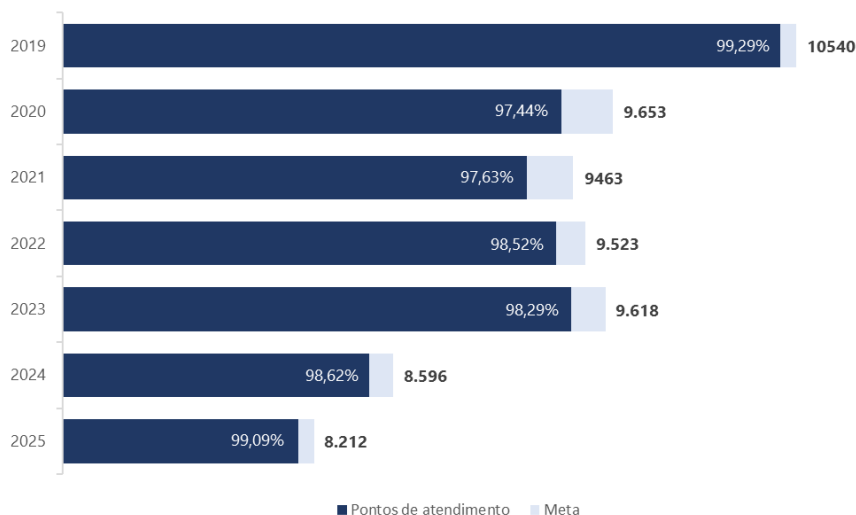


Fonte: elaboração própria.

2.5. Situação atual da política da universalização dos serviços postais

65. No âmbito das **metas de atendimento**, observa-se que o desempenho da ECT permanece elevado no período analisado, com média aproximada de 98% de cumprimento, conforme pode ser visto no gráfico abaixo. Esse resultado evidencia que, de modo geral, a empresa tem conseguido assegurar a disponibilidade das posições de atendimento definidas pela política de universalização. Contudo, os dados também revelam uma tendência de retração: entre 2019 e 2025, a quantidade de posições fixadas como meta foi reduzida em cerca de 22%, passando de 10.540 para 8.212, provocada, segundo os Correios, pela queda do tráfego postal e redução significativa no fluxo de clientes no período (peça 16, p. 15-20).

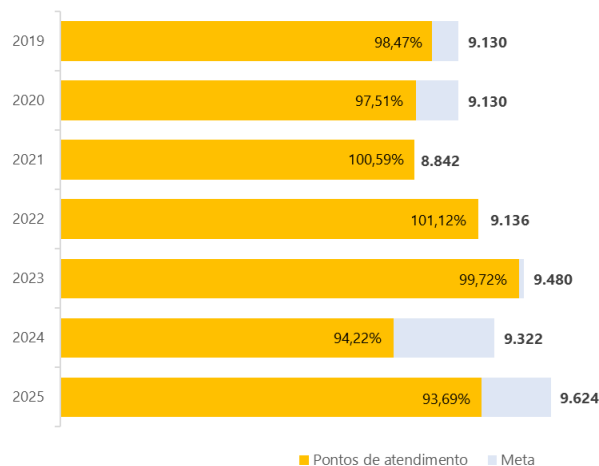
Gráfico 1: Metas para o atendimento dos serviços postais básicos (média anual)



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis no sítio do MCom (<https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/dados-de-entidades-vinculadas/indicadores-servicos-postais>, acesso em 31/1/2026) e na peça 21, p. 6.

66. No eixo da **distribuição**, verifica-se igualmente elevado índice médio de cumprimento das metas, em torno de 98% no período analisado, evidenciando que a ECT vem assegurando, de forma consistente, a prestação universalizada desse serviço em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelo Ministério. Observa-se, ainda, ampliação gradual da meta de distritos a serem atendidos com distribuição postal, com crescimento aproximado de 9% entre 2021 e 2025. Não obstante, o desempenho apurado em 2024 e 2025 destoou do padrão historicamente observado, registrando resultados inferiores aos verificados nos exercícios anteriores.

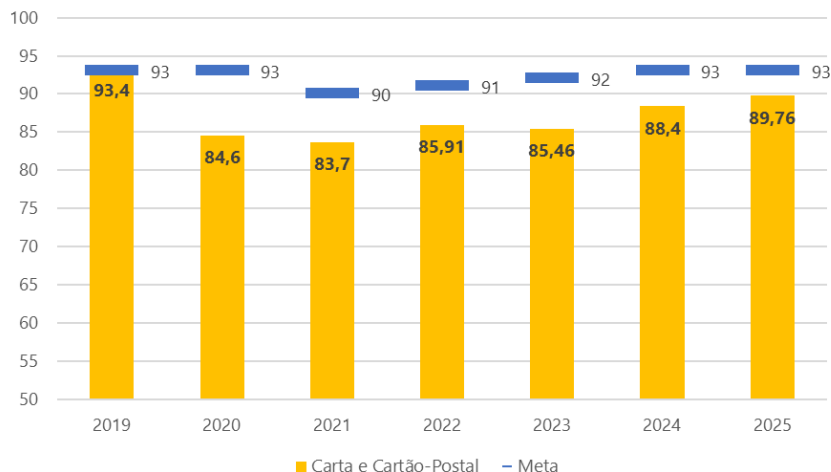
Gráfico 2: Metas para a entrega postal (média anual)



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis no sítio do MCom (<https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/dados-de-entidades-vinculadas/indicadores-servicos-postais>, acesso em 31/1/2026) e na peça 21, p. 6.

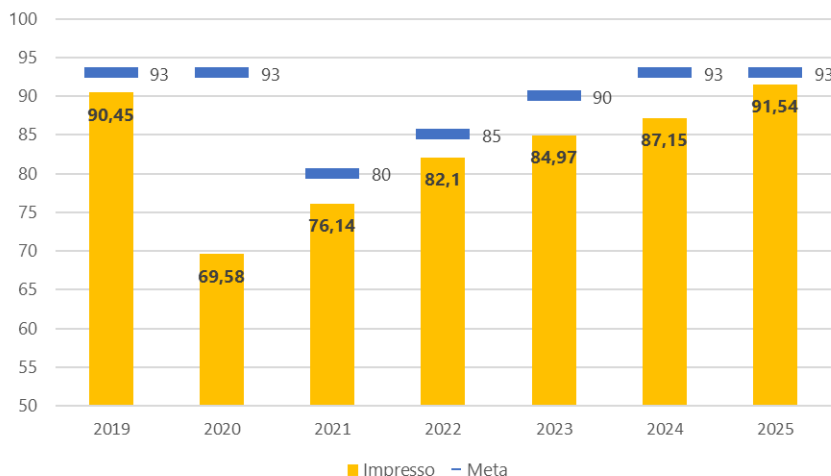
67. Por fim, no eixo da **qualidade**, os indicadores demonstram desempenho globalmente satisfatório, com destaque para o segmento de encomendas não urgentes, que apresentou média aproximada de 95% de entregas realizadas dentro do prazo máximo estabelecido pela Portaria- MCom 15.441/2024. Em contraste, os segmentos de cartas, cartões postais e impressos registraram resultados mais modestos, embora revelem trajetória de melhora ao longo dos últimos anos.

Gráfico 3: Metas de qualidade dos serviços postais básicos - cartas e cartão-postal (%)



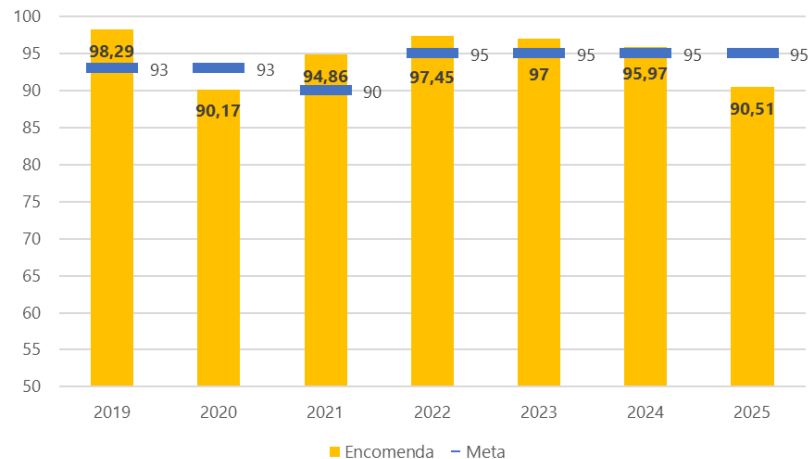
Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis no sítio do MCom (<https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/dados-de-entidades-vinculadas/indicadores-servicos-postais>, acesso em 31/1/2026) e na peça 21, p. 6.

Gráfico 4: Metas de qualidade dos serviços postais básicos - Impresso (%)



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis no sítio do MCom (<https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/dados-de-entidades-vinculadas/indicadores-servicos-postais>, acesso em 31/1/2026) e na peça 21, p. 6.

Gráfico 5: Metas de qualidade dos serviços postais básicos - Encomendas (%)



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis no sítio do MCom (<https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/dados-de-entidades-vinculadas/indicadores-servicos-postais>, acesso em 31/1/2026) e na peça 21, p. 6.

2.6. Aspectos orçamentários da política pública

68. O Plano Plurianual (PPA) define diretrizes, objetivos e metas para a administração pública e estabelece o planejamento plurianual das políticas públicas a cargo do governo federal no médio prazo, conforme preconizado pelo art. 165 da CF/88 e pelo art. 2º da Lei 13.971/2019.

69. Os PPAs de 2016-2019, 2020-2023 e 2024-2027 vinculam a ECT a dois programas:

a) Programa Finalístico “Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia” (de 2016 a 2019), “Conecta Brasil” (de 2020 a 2023) e “Comunicações para Inclusão e Transformação” (de 2024 a 2027); e

b) Programa de Gestão e Manutenção das Empresas Estatais Federais (de 2016 a 2027).

70. De acordo com a Lei 13.971/2019, art. 2º, programa finalístico é o conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivo e meta. Por sua vez, programa de gestão é o conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionadas à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais.

71. O PPA 2016-2019 trouxe metas de atendimento, distribuição e entrega no prazo, relativas às iniciativas relacionadas aos serviços postais, em sentido convergente com as metas de universalização. Por sua vez, o PPA 2020-2023, porém, não especificou objetivos e metas para o setor postal, apesar de a empresa ter sido incluída no programa finalístico Conecta Brasil, cuja meta era ampliar o acesso à internet em banda larga para os domicílios brasileiros de 74,68% para 91%.

72. O PPA 2024-2027 trouxe metas de atendimento, distribuição, modernização/implantação de sistemas de triagem e ampliação da capacidade de processamento de objetos postais, com a instalação de novos centros de tratamento, como especificado a seguir. As metas de atendimento e distribuição são convergentes com as metas de universalização. As metas de modernização logística (triagem automatizada, novos centros operacionais) são uma inovação do último PPA.

73. O atual PPA inclui a política pública de universalização postal no programa finalístico “Comunicações para Inclusão e Transformação” (código 2305), cujo objetivo é promover a transformação digital da economia, a inclusão digital e a disseminação da internet de alta velocidade.

74. Observa-se que não há qualquer relação entre a política pública de universalização postal, em seu desenho atual, com o objetivo estratégico do programa finalístico ao qual está vinculada. Não

é possível observar como a universalização postal contribui para a transformação digital da economia, a inclusão digital e a disseminação da internet de alta velocidade.

75. *No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), observa-se que o Tesouro Nacional passou a avaliar como possível a realização de aportes de capital eventual e não programado na ECT com a finalidade de suprir o financiamento de investimentos ou a cobertura de outras despesas em caráter pontual nos exercícios de 2025 a 2028 (LDO de 2025, Lei 15.080/2024, Anexo de Riscos Fiscais, p. 121). Na LDO do ano anterior (LDO 2024, Lei 14.791/2023, Anexo de Riscos Fiscais, p. 134), o risco de aportes na ECT era classificado como remoto para os anos de 2025 a 2026.*

76. *A LDO de 2025 (Lei 15.080/2024, Anexo de Riscos Fiscais, p. 120) especificava que o risco de aporte emergencial na ECT era possível e decorreria de alguns fatores, como queda de receita/demanda, e inserção mercadológica e estratégica. Também detalha as seguintes ações mitigadoras: melhoria da gestão, desligamento voluntário, melhoria de processos, racionalização da estrutura. Por fim, destacava os seguintes indicadores para acompanhamento do risco: receita líquida, resultado operacional, resultado do exercício, despesas operacionais, obrigações atuariais, grau de dívida e capital circulante líquido.*

Transformações do Setor Postal e Atual Relevância da Política de Universalização

77. *Este capítulo examina como as transformações recentes do setor postal — em especial as mudanças no uso dos serviços tradicionais — têm repercutido sobre a relevância social da política de universalização. Analisa-se em que medida a política vigente continua capaz de responder às necessidades da população e se os ajustes promovidos pelo MCom têm sido suficientes para acompanhar e se adaptar às rápidas e profundas mudanças ocorridas no setor.*

78. *A avaliação da relevância e da utilidade de uma política pública é fundamental para assegurar que as ações e os recursos públicos sejam direcionados a iniciativas que efetivamente atendam às necessidades da sociedade e gerem impactos positivos. Conforme orienta o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, inspirado no GUID 9020 da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), essa análise permite às Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs) emitir opiniões qualificadas sobre políticas públicas, considerando não apenas sua execução, mas também seus resultados e impactos agregados.*

79. *De acordo com o GUID 9020, enquanto a auditoria operacional concentra-se na avaliação da economicidade, eficiência e efetividade, a avaliação de políticas públicas tem como foco o impacto global da política, tanto no curto quanto no longo prazo, e sua utilidade para a sociedade.*

Para o GUID 9020, a avaliação pode utilizar ferramentas, métodos ou resultados da auditoria operacional, mas com o objetivo de avaliar a relevância e a utilidade da política pública. A relevância é definida como a adequação dos objetivos da política em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que ela propôs enfrentar. Já a utilidade questiona se a política produziu resultados e impactos agregados para a sociedade, considerando todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), mesmo não previstos e esperados, de um lado, e as necessidades que a política propôs enfrentar de outro. (Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, p. 19) (grifo nosso)

3.1. Achado 1 – Declínio do uso tradicional dos serviços postais e revisões limitadas da política de universalização

80. *Foi identificado que, apesar da acentuada queda na demanda geral pelos serviços postais, esses serviços continuam desempenhando papel estratégico para grupos sociais específicos e para localidades com menor oferta de serviços essenciais. Contudo, as revisões realizadas pelo MCom revelaram-se insuficientes em alcance e profundidade, não promovendo a atualização necessária da política de universalização, que permanece pouco responsiva às profundas transformações do setor e às exigências de equidade no acesso ao serviço postal.*

81. *A situação encontrada deve ser analisada à luz dos critérios estabelecidos no ordenamento jurídico e nas boas práticas aplicáveis à prestação de serviços públicos. No âmbito constitucional, destacam-se os princípios da eficiência, efetividade e economicidade (art. 37), que exigem que as políticas públicas sejam continuamente ajustadas para responder às necessidades reais da sociedade e às transformações do contexto. Soma-se a esse conjunto o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III), o que confere especial relevância à análise da universalização de serviços públicos em territórios e grupos em situação de maior vulnerabilidade. Esses comandos constitucionais são reforçados pelas diretrizes de governança pública previstas no Decreto 9.203/2017, que impõem à administração a obrigação de assegurar alinhamento estratégico, avaliação contínua de políticas e foco permanente na geração de valor público.*

82. *No marco infralegal, a Lei 6.538/1978, ao dispor sobre os serviços postais, estabelece em seu art. 3º que a empresa responsável deve garantir a continuidade e observar índices de eficiência, reforçando a necessidade de padrões de qualidade compatíveis com a evolução tecnológica e operacional do setor. O Decreto 12.464/2025, em seu art. 24, reforça esse entendimento ao determinar que a ECT assegure a atualidade dos serviços postais universais, observando requisitos de qualidade e eficiência. Em linha semelhante, a Portaria-MCom 15.441/2024, em seu art. 15, determina que a empresa aprimore a prestação de seus serviços de forma a garantir atualidade e modernidade, refletindo a necessidade de que metas, padrões e instrumentos de universalização acompanhem a dinâmica do mercado e da demanda da população.*

83. *Além disso, boas práticas internacionais consolidadas, especialmente aquelas difundidas pela União Postal Universal (UPU) e pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indicam que políticas de universalização devem ser objeto de reavaliações periódicas e estruturais sempre que se verifiquem transformações persistentes no padrão de demanda dos serviços. Experiências recentes de diversos países demonstram que, diante de mudanças tecnológicas e comportamentais relevantes, revisões meramente incrementais tendem a ser insuficientes, sendo necessárias adaptações mais profundas no escopo, nas metas e nos mecanismos de prestação do serviço universal, de modo a preservar sua sustentabilidade econômico-operacional e sua efetiva relevância social no longo prazo.*

84. *Diante desses critérios, torna-se necessário analisar a política de universalização à luz das profundas transformações que marcaram o setor postal nas últimas décadas. A digitalização reduziu de forma estrutural o uso dos serviços tradicionais, enquanto o crescimento do comércio eletrônico reconfigurou a lógica operacional e intensificou a concorrência, exigindo maior eficiência e capacidade logística. Esse cenário desafia a sustentabilidade do serviço universal e reforça a importância de verificar se a política permanece relevante e útil para a população. Avaliar essa relevância, contudo, não é trivial: a mera queda no volume de correspondências não indica perda de importância, sobretudo em regiões isoladas ou entre grupos vulneráveis. Por isso, a análise adotou uma abordagem que considera tanto o uso efetivo dos serviços postais básicos, quanto a necessidade social, reconhecendo que o serviço mantém relevância mesmo onde a demanda é pequena, mas a dependência pode ainda ser alta.*

3.1.1. Relevância da universalização pelo uso dos serviços postais

85. *Este capítulo focará a análise nos serviços postais básicos definidos no art. 3º da Portaria-MCom 15.441/2024 — mensagens, impressos, encomendas não urgentes e telegrama — que constituem o núcleo da política de universalização. Além desses, o estudo também considerou o desempenho do serviço Sedex, embora não faça parte do conjunto de serviços universais, por sua relevância para compreender a dinâmica recente da demanda postal no país.*

86. *Essa primeira dimensão de análise parte do entendimento de que a relevância de um serviço público está diretamente associada ao efetivo uso pela sociedade. Em geral, um serviço amplamente*

demandado tende a manter sua importância social, pois sua procura contínua indica que atende necessidades concretas e recorrentes da população.

3.1.1.1. Mensagens

87. *Ao analisar sob a ótica do volume absoluto, observa-se uma redução expressiva e contínua no segmento de mensagens, que historicamente constituiu a base do serviço universal. Na última década, o número de objetos postados no Brasil nesse segmento caiu mais de 83%, evidenciando uma mudança estrutural no padrão de comunicação da sociedade.*

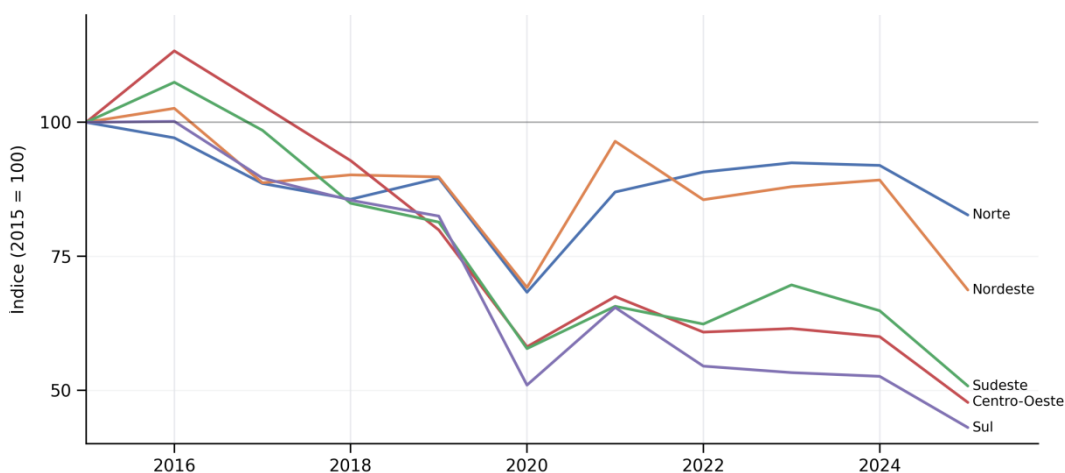
Gráfico 6: Quantidade de objetos no segmento de mensagens (2014 - 2025)



Fonte: elaboração própria com base em dados arquivo “Alínea e - Anexo V - Planilha - Receita e Quantidade por Segmento - 2015-2025”, item não digitalizável anexo à peça 21.

88. *No entanto, quando a análise é conduzida sob uma perspectiva regionalizada, verifica-se que a redução no volume de mensagens não ocorre de forma homogênea no território nacional. Com base nos dados disponíveis de mensagens registradas, ou seja, passíveis de rastreamento, observa-se que, em determinadas regiões, a retração é menos acentuada ou há sinais de estabilidade da demanda.*

Gráfico 7: Volume de mensagens - índice (2015 = 100), por região (2015-2025)

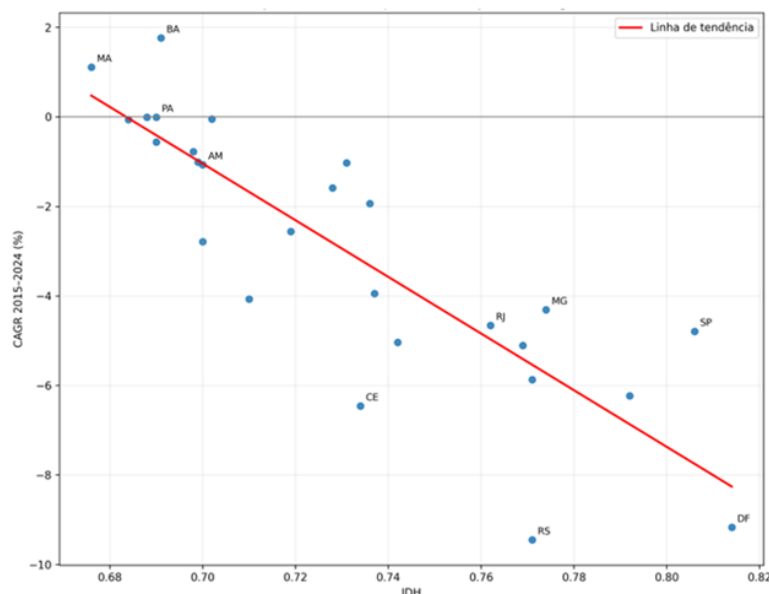


Fonte: elaboração própria com base em dados arquivo “Alínea e - Anexo V - Planilha - Receita e Quantidade por Segmento - 2015-2025”, item não digitalizável anexo à peça 21.

89. *Com base em índice normalizado (2015 = 100), no período de 2015 a 2025, observa-se que as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste experimentaram quedas mais acentuadas e persistentes no volume de mensagens. Em contraste, as regiões Norte e Nordeste apresentaram trajetória de redução menos intensa, mantendo, em 2024, patamares praticamente equivalentes aos níveis observados em 2017.*

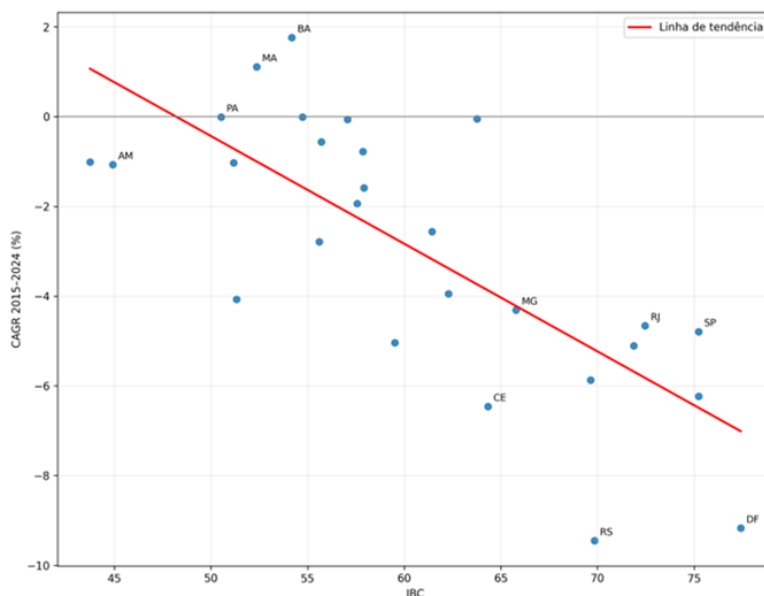
90. Esse padrão se reforça quando a análise é aprofundada no nível das Unidades da Federação. A correlação com indicadores estruturais — como o IBC (Índice Brasileiro de Conectividade), que expressa a qualidade da infraestrutura digital, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), que sintetiza condições socioeconômicas e Taxa de Crescimento Anual Composta (Compound Annual Growth Rate – CAGR) é uma métrica que calcula a taxa média de crescimento anual de um investimento ou indicador financeiro ao longo do tempo — evidencia que a retração do serviço é mais intensa justamente nos estados mais desenvolvidos e conectados. Os Gráficos 8 e 9 ilustram essa relação: quanto maiores o desenvolvimento humano e a conectividade, mais acentuada é a queda do volume de mensagens; inversamente, onde essas condições são mais limitadas, o serviço tende a apresentar maior estabilidade.

Gráfico 8: Relação entre IDH e a CAGR de mensagens



Fonte: elaboração própria com base em dados do arquivo “IV- Planilha Qtde Carga Distribuída 2015 a 2025 (62792365).xlsx”, item não digitalizável anexo à peça 17; e de informações disponíveis em <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking> (acesso em 23/3/2026).

Gráfico 9: Relação entre IBC e CAGR de mensagens



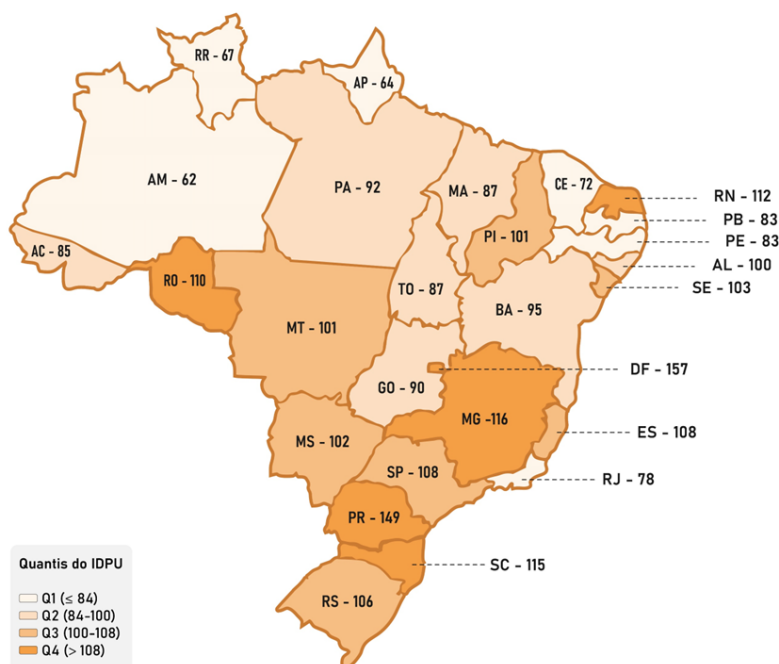
Fonte: elaboração própria com base em dados do arquivo “IV- Planilha Qtde Carga Distribuída 2015 a 2025 (62792365).xlsx”, item não digitalizável anexo à peça 17; e de informações disponíveis em <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/meu-municipio/indice-brasileiro-de-conectividade> (acesso em 23/3/2026).

91. Essa diferença de comportamento sugere que, em determinadas regiões, o segmento de mensagens continua a desempenhar papel proporcionalmente mais relevante. Vale destacar que nos estados da Bahia e do Maranhão houve, inclusive, crescimento no período: entre 2015 e 2024, registraram CAGRs de 1,8% e 1,1%, respectivamente.

92. Desse modo, evidencia-se a relação de complementariedade entre tais políticas públicas, notadamente a universalização dos serviços postais e as iniciativas de inclusão digital, as quais não podem ser tratadas como ações dissociadas. Ao contrário, trata-se de estratégias inter-relacionadas, cuja efetividade depende de coordenação institucional e alinhamento sistêmico.

93. O mapa geográfico abaixo apresenta o IDPU (Índice de Dependência Postal Urbana), indicador desenvolvido pela equipe de auditoria para sintetizar, de forma comparável entre regiões, a intensidade atual de uso do serviço de mensagens. O índice foi construído a partir da média de correspondência recebidas por pessoa residente em áreas urbanas, em cada estado, normalizado em relação à mediana nacional (mediana = 100).

Figura 3: Índice de Dependência Postal Urbana (IDPU)



**IDPU = (mensagens per capita urbana do estado / mediana nacional) × 100*

***Valores acima de 100 indicam intensidade de uso superior à mediana nacional, enquanto valores abaixo de 100 apontam intensidade inferior.*

Fonte: elaboração própria com base em dados do arquivo “IV- Planilha Qtde Carga Distribuída 2015 a 2025 (62792365).xlsx”, item não digitalizável anexo à peça 17; do arquivo “VI - Anexo Planilha DINEG-PRESI (60618017)”, item não digitalizável anexo à peça 16; e de informações disponíveis em <https://censo2022.ibge.gov.br/apps/pgi/#/mapa/> (acesso em 23/3/2026).

94. A partir desse indicador, observa-se que, embora Sul, Sudeste e Centro-Oeste tenham apresentado as quedas mais acentuadas ao longo da última década (Gráfico 7), essas regiões ainda exibem índices de uso mais elevados, refletindo uma base historicamente maior de emissores e usuários urbanos desse serviço. Já Norte e Nordeste, justamente as regiões em que a retração do volume de mensagens é menos intensa, apresentam índices mais baixos, compatíveis com padrões de substituição digital mais heterogêneos e com a permanência do serviço postal como alternativa essencial em áreas onde a conectividade ainda é limitada.

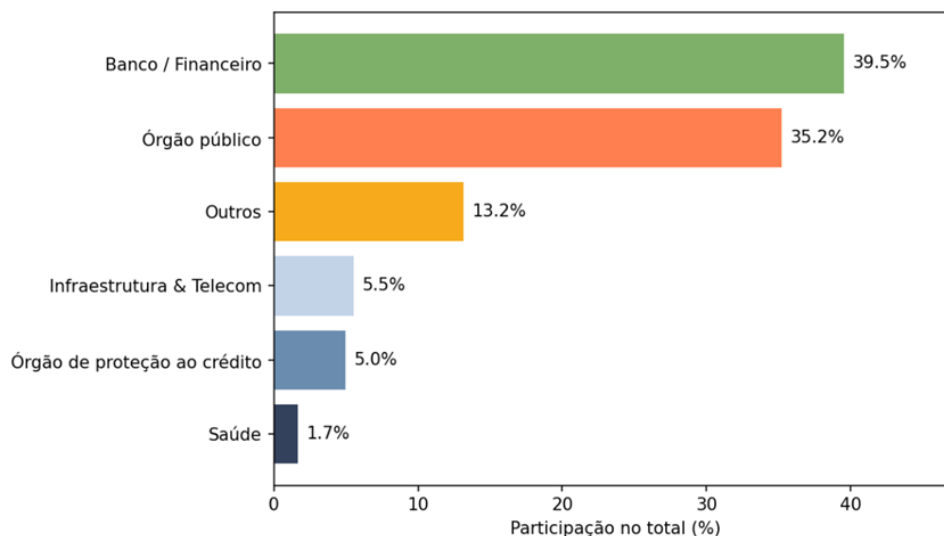
95. Desse modo, o mapa demonstra que o nível atual de uso e velocidade de declínio respondem a dinâmicas distintas, porém complementares: regiões mais conectadas partem de um nível mais alto e substituem mais rapidamente; regiões menos conectadas partem de um nível mais baixo e apresentam uma redução mais lenta.

96. Nesse contexto, mesmo diante da tendência nacional de redução do volume de mensagens, observam-se indícios de que a política postal universal permanece estratégica para assegurar equidade territorial, atuando como mecanismo compensatório em regiões onde a baixa conectividade e as limitações socioeconômicas restringem o acesso a alternativas digitais de comunicação e interação com o restante do país.

97. Além das diferenças regionais associadas aos níveis de conectividade e ao comportamento da demanda nos territórios, é igualmente relevante compreender quem sustenta o fluxo de mensagens no país. A análise da composição da demanda revela que o envio de correspondências físicas permanece concentrado em setores para os quais a comunicação formal, rastreável e segura continua

indispensável, a exemplo de setores financeiros e órgãos públicos, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

Gráfico 10: Categorias dos principais remetentes de mensagens



Fonte: elaboração própria com base em dados do arquivo “VI - Anexo Planilha DINEG-PRESI (60618017)”, item não digitalizável anexo à peça 16.

98. A análise dos dados acumulados revela que a maior parte do volume financeiro do segmento de mensagens provém de bancos/instituições financeiras e órgãos públicos. Juntas, essas categorias respondem por aproximadamente 75% da receita do serviço, utilizando o canal postal para o envio de documentos que exigem comprovação de entrega, sigilo e validade jurídica como correspondências bancárias, cartões, avisos de cobrança, comunicados regulatórios e notificações fiscais.

99. Esse padrão é corroborado por outras categorias relevantes, como infraestrutura de telecomunicações (5,5%), órgãos de proteção ao crédito (5%) e saúde (1,7%). O setor de telecomunicações utiliza o serviço para envio de faturas e contratos; os órgãos de proteção ao crédito demandam a formalidade do meio físico para notificações legais; e a área da saúde emprega o canal para entrega de informações sensíveis a usuários.

100. Vale ressaltar que a estratégia desses grandes emissores vai além da necessidade de atingir a parcela da população não conectada digitalmente. O uso intensivo do meio físico fundamenta-se também na tangibilidade e na confiabilidade atribuídas ao documento impresso. Conforme afirmado pelos gestores, para uma parcela significativa dos usuários, o recebimento físico transmite maior oficialidade, o que se converte em um instrumento eficaz para o aumento da adimplência, especialmente no que tange ao pagamento de boletos bancários e tributos.

101. Diante desse cenário, constata-se o equívoco da percepção comumente alegada de que o serviço de mensagens teria perdido sua importância devido à redução da troca de correspondências pessoais (cartas). Ao contrário, a significativa demanda institucional que ainda persiste, com mais de um bilhão de objetos por ano, evidencia que o serviço permanece estratégico, garantindo a segurança jurídica necessária a determinadas comunicações.

102. À luz desses achados, eventual estratégia de redução gradual do uso do serviço de mensagens no âmbito da política de universalização — caso venha a ser adotada — deve ser concebida de forma articulada e sincronizada com o fortalecimento de políticas de conectividade significativa e de inclusão digital. Tal transição não se limita à expansão do acesso à internet, mas envolve, de maneira indissociável, o desenvolvimento de competências digitais pela população e a consolidação da confiança dos usuários quanto à segurança da informação, à confiabilidade e à validade jurídica dos meios eletrônicos de comunicação. Ademais, requer a implementação de ações coordenadas voltadas à

mudança de percepção dos usuários atualmente dependentes do meio físico, especialmente aqueles vinculados a comunicações de natureza sensível ou com efeitos legais.

103. Nesse sentido, observa-se aderência com o Plano Plurianual vigente, que insere a política de universalização postal no programa “Comunicações para Inclusão e Transformação” (código 2305), voltado à promoção da transformação digital, da inclusão digital e da expansão da infraestrutura de conectividade. Todavia, permanece a necessidade de haver um maior alinhamento entre a evolução da política postal e as estratégias governamentais mais amplas de digitalização e inclusão digital, de modo a assegurar que a eventual substituição de canais ocorra sem comprometimento do acesso, da segurança jurídica e da efetividade das comunicações oficiais.

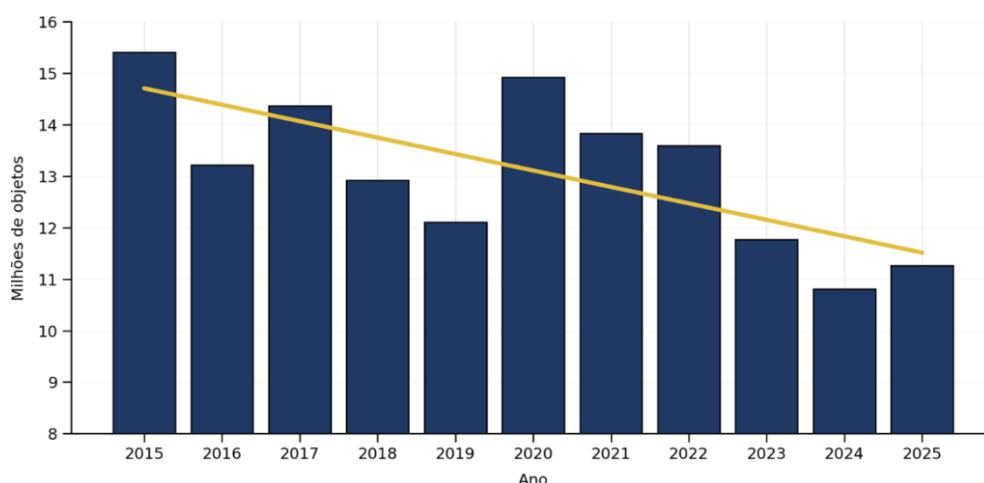
3.1.1.2. Impresso

104. O serviço de impresso é uma modalidade postal destinada ao envio de livros, periódicos e demais materiais produzidos em múltiplos exemplares, em papel ou em outros suportes utilizados pela indústria gráfica. Essa modalidade contempla a circulação de jornais, revistas, catálogos, folhetos, materiais didáticos, entre outros itens editoriais.

105. Dada sua relevância para a difusão cultural, educacional e informativa, o impresso é classificado como serviço postal básico, conforme dispõe o art. 3º da Portaria-MCom 15.441/2024, devendo, portanto, integrar o conjunto de serviços sujeitos ao regime de universalização, mas não é exclusivo dos Correios, podendo ser oferecido também pela iniciativa privada.

106. Assim como o segmento de mensagens, o serviço de impresso vem apresentando, ao longo dos últimos anos, uma tendência consistente de redução no tráfego postal, influenciada sobretudo pela digitalização das comunicações e pela incorporação crescente de novas tecnologias. A série histórica iniciada em 2015 evidencia um movimento estrutural de retração, resultando em uma queda acumulada de aproximadamente 27% até 2025. A única inflexão relevante nesse padrão ocorreu entre 2020 e 2021, quando se observa um pico atípico associado ao contexto da pandemia de COVID-19, que alterou temporariamente a dinâmica de demanda e o comportamento dos usuários.

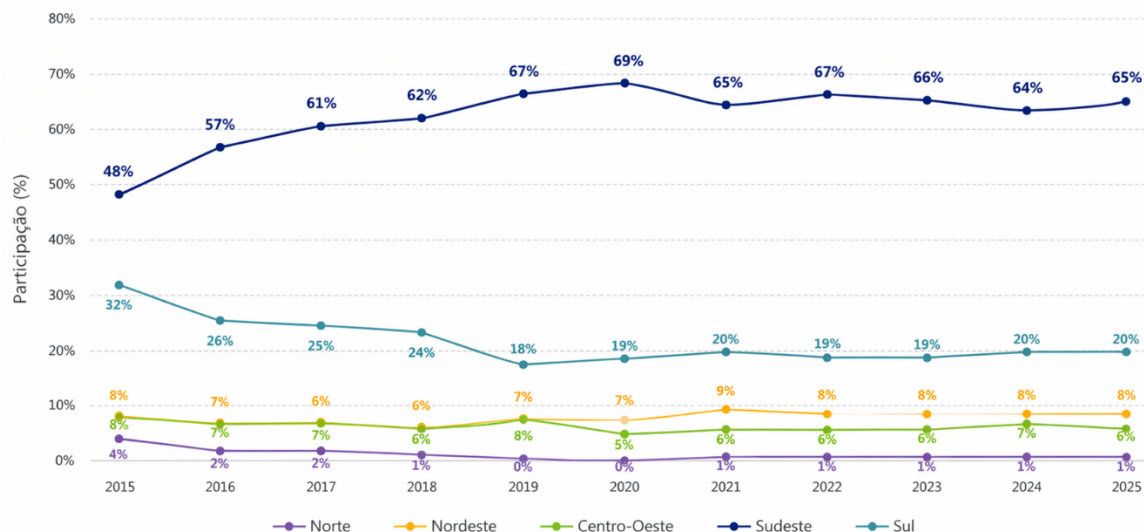
Gráfico 11: Quantidade de objetos do serviço de impresso (2015 a 2025)



Fonte: elaboração própria com base em dados do arquivo “Alínea g - Anexo VII - Planilha - Quantidade por Serviço - 2015-2025”, item não digitalizável anexo à peça 21.

107. Ao analisar a evolução da participação regional no total de objetos impressos ao longo da última década, observa-se um padrão estrutural de forte concentração geográfica, com predominância destacada do Sudeste e, em segundo plano, do Sul, enquanto as demais regiões mantêm quotas reduzidas e relativamente estáveis.

Gráfico 12: Participação por região no serviço de impressos (2015 a 2025)



Fonte: elaboração própria com base em dados do arquivo “Alínea g - Anexo VII - Planilha - Quantidade por Serviço - 2015-2025”, item não digitalizável anexo à peça 21.

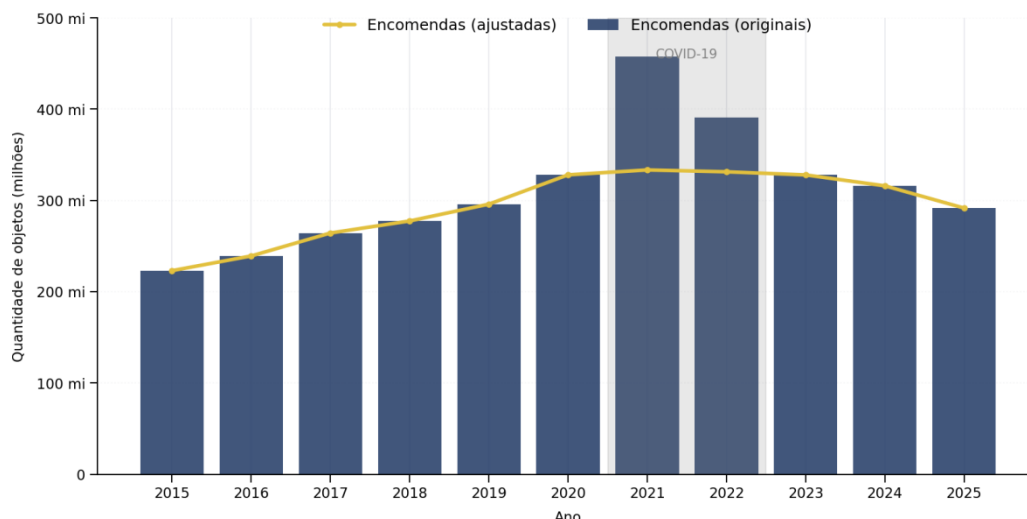
108. Ao longo do período, o Sudeste amplia progressivamente sua participação, passando de cerca de metade do total em 2015 para praticamente dois terços em 2025, evidenciando que a produção e circulação de impressos permanecem fortemente ancoradas nessa região e se tornam ainda mais concentradas.

109. Em contraste, Nordeste, Centro-Oeste e Norte mantêm faixas estreitas de participação, com oscilações pouco significativas e representatividade conjunta em torno de 15% do total nacional. Assim, o gráfico evidencia um padrão nacional marcadamente assimétrico, no qual a geografia dos impressos é definida majoritariamente pela dinâmica do Sudeste, um traço estrutural que se mantém praticamente inalterado ao longo de toda a década analisada.

3.1.1.3. Encomendas

110. Ao analisar o segmento de encomendas, observa-se uma trajetória distinta daquela verificada para mensagens. Entre 2015 e 2020, houve crescimento consistente no volume de objetos, passando de 223 milhões para 328 milhões, com um crescimento médio de 8% ao ano. Contudo, ao neutralizar os efeitos do pico atípico registrado em 2021 e 2022 — influenciado pelas restrições da pandemia de Covid-19 —, verifica-se, a partir de 2020, um movimento, em termos nacionais, de estabilização com leve tendência de desaceleração.

Gráfico 13: Quantidade de objetos no segmento de encomendas (2015 a 2025)

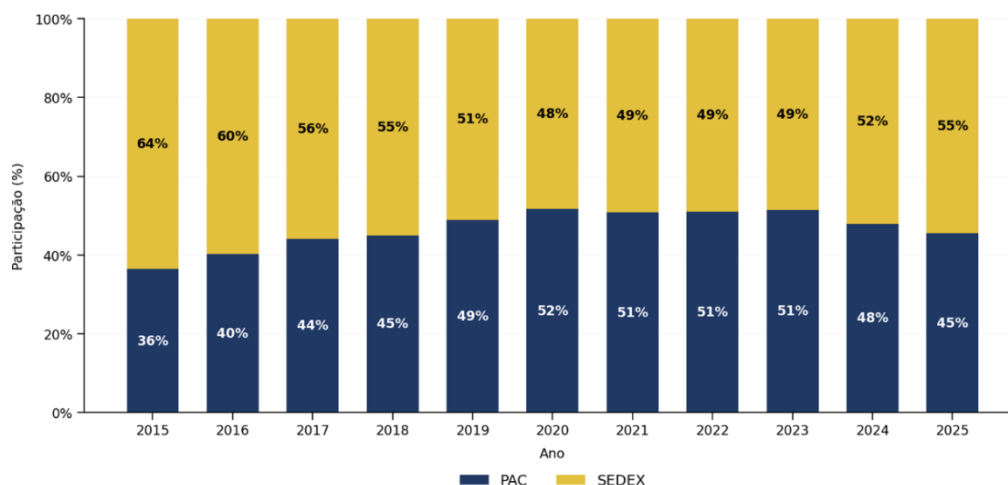


Fonte: elaboração própria com base em dados arquivo “Alinea e - Anexo V - Planilha - Receita e Quantidade por Segmento - 2015-2025”, item não digitalizável anexo à peça 21.

111. Para possibilitar uma análise estatisticamente mais consistente — sobretudo na identificação de tendências estruturais do segmento e na comparação entre diferentes regiões do país — utilizou-se, para os próximos gráficos, os dados ajustados referentes aos anos de 2021 e 2022 (linha laranja), obtidos por meio de interpolação linear entre os volumes observados em 2020 e 2023. Esse procedimento parte do pressuposto de que, na ausência de choques exógenos, a série teria seguido uma trajetória contínua nesses anos. A correção torna-se necessária porque os efeitos da pandemia geraram distensões atípicas, incompatíveis com o comportamento histórico de longo prazo.

112. A evolução do segmento ao longo da última década revela uma mudança gradual na composição entre os dois principais serviços de encomendas. O PAC tornou-se o principal vetor de expansão do período, respondendo por cerca de 76% do crescimento observado. Em consonância com esse movimento, sua participação relativa elevou-se de aproximadamente um terço do total em 2015 para patamar próximo da metade das encomendas a partir de 2020, ainda que se observe leve inflexão descendente nos anos mais recentes. O Gráfico 14 ilustra essa trajetória de forma direta, mostrando a progressiva convergência do mix entre PAC e Sedex.

Gráfico 14: Participação percentual PAC vs Sedex (série ajustada)



Fonte: elaboração própria com base em dados arquivo “Alinea e - Anexo V - Planilha - Receita e Quantidade por Segmento - 2015-2025”, item não digitalizável anexo à peça 21.

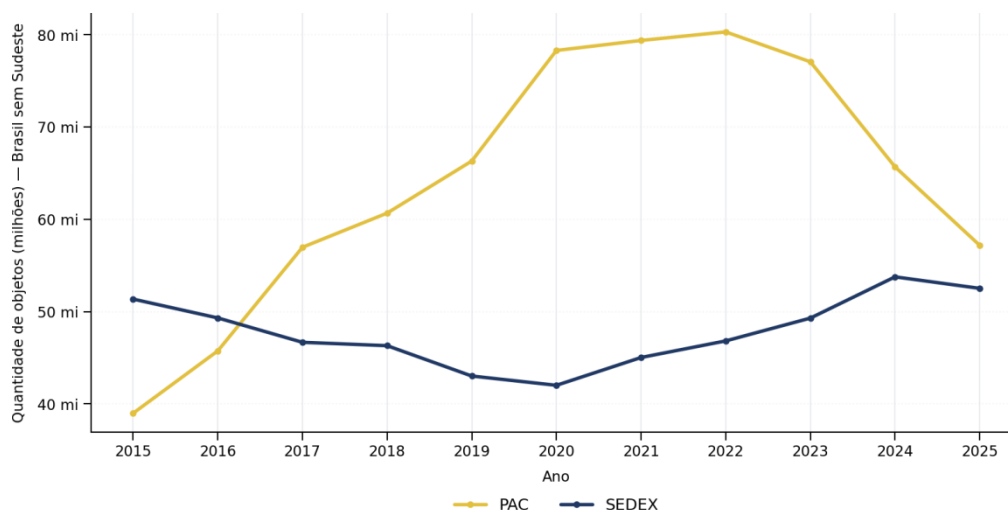
113. A leitura nacional, portanto, reforça que o PAC — serviço voltado a encomendas não urgentes — consolidou ao longo da última década um papel cada vez mais relevante dentro do portfólio, refletindo sua característica de serviço universal, presente em todo o território e oferecido a tarifas mais acessíveis.

114. No entanto, dado que o Sudeste concentra cerca de 62% de todas as encomendas do país, sua escala e dinâmica própria acabam exercendo forte influência sobre os indicadores nacionais, podendo mascarar comportamentos relevantes das demais regiões. Por isso, ao complementar a análise com o recorte sem considerar essa região, torna-se possível observar de forma mais nítida como o mercado evolui fora do eixo Sudeste, identificando tendências regionais específicas, diferenças de ritmo entre PAC e Sedex e padrões que, de outra forma, permaneceriam diluídos na média nacional.

115. Quando se observa o comportamento regional de forma desagregada, torna-se evidente que a dinâmica competitiva entre PAC e Sedex fora do eixo Sudeste já vinha se diferenciando há mais tempo. Nas demais regiões do país, o PAC supera o Sedex em volume a partir de 2016, configurando um ponto de inflexão que nunca se verificou no Sudeste, onde o Sedex permanece estruturalmente dominante em função de características de demanda, perfil de consumo e infraestrutura logística mais orientados a serviços expressos.

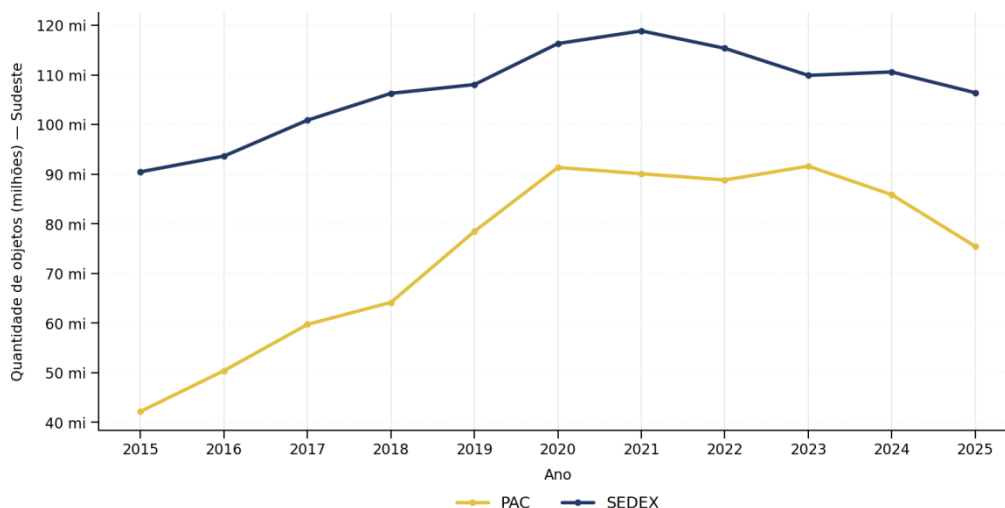
116. No entanto, mesmo nessas regiões, identifica-se um movimento recente de recomposição: no pós-2020, o Sedex volta a apresentar crescimento nessas áreas, sugerindo uma revalorização relativa do prazo em determinados fluxos e segmentos, ainda que o PAC continue ocupando posição majoritária no agregado. Esse contraste reforça a importância do recorte Brasil sem Sudeste para compreender nuances que a média nacional não revela, destacando que a trajetória do mercado brasileiro não é homogênea e que o papel relativo de cada serviço varia substancialmente entre o Sudeste e o restante do país.

Gráfico 15: PAC vs Sedex - recorte Brasil sem Sudeste



Fonte: elaboração própria com base em dados arquivo “Alínea e - Anexo V -Planilha - Receita e Quantidade por Segmento - 2015-2025”, item não digitalizável anexo à peça 21.

Gráfico 16: PAC vs Sedex – Sudeste

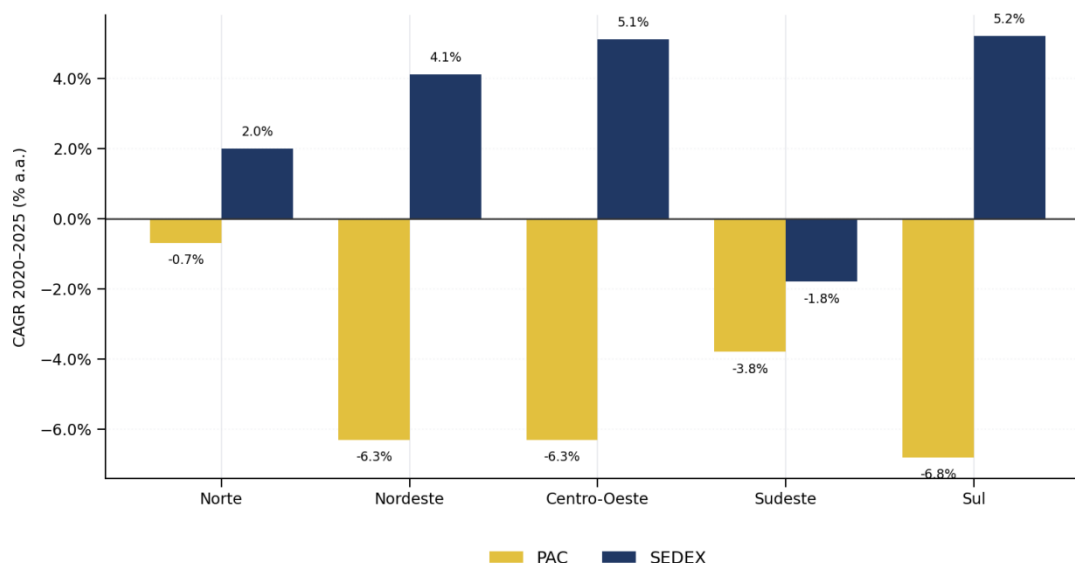


Fonte: elaboração própria com base em dados arquivo “Alínea e - Anexo V -Planilha - Receita e Quantidade por Segmento - 2015-2025”, item não digitalizável anexo à peça 21.

117. Dentro desse panorama regional, a análise do CAGR revela que a Região Norte se distingue das demais por ter sido a única em que o volume de PAC se manteve em patamar próximo ao observado em 2020, ao passo que, nas demais macrorregiões, verificaram-se retrações mais pronunciadas desse serviço no período pós-pandemia. Esse resultado é consistente com a realidade logística da região, cujo território amplo, baixa densidade demográfica e custos operacionais elevados reduzem o interesse econômico de operadores privados, fazendo com que os Correios mantenham papel preponderante na oferta de serviços de encomendas.

118. Nesse contexto, como evidenciado no Gráfico 17, a relativa estabilidade do PAC na Região Norte após a pandemia pode refletir a própria natureza da dependência regional dos serviços postais, em que a alternativa pública segue sendo a opção mais viável para o atendimento postal e para a integração comercial da região ao restante do país, reforçando o papel estratégico da universalização postal na região.

Gráfico 17: Taxa média anual composta de encomendas por região (2020 a 2025)



Fonte: elaboração própria com base em dados arquivo “Alínea e - Anexo V -Planilha - Receita e Quantidade por Segmento - 2015-2025”, item não digitalizável anexo à peça 21.

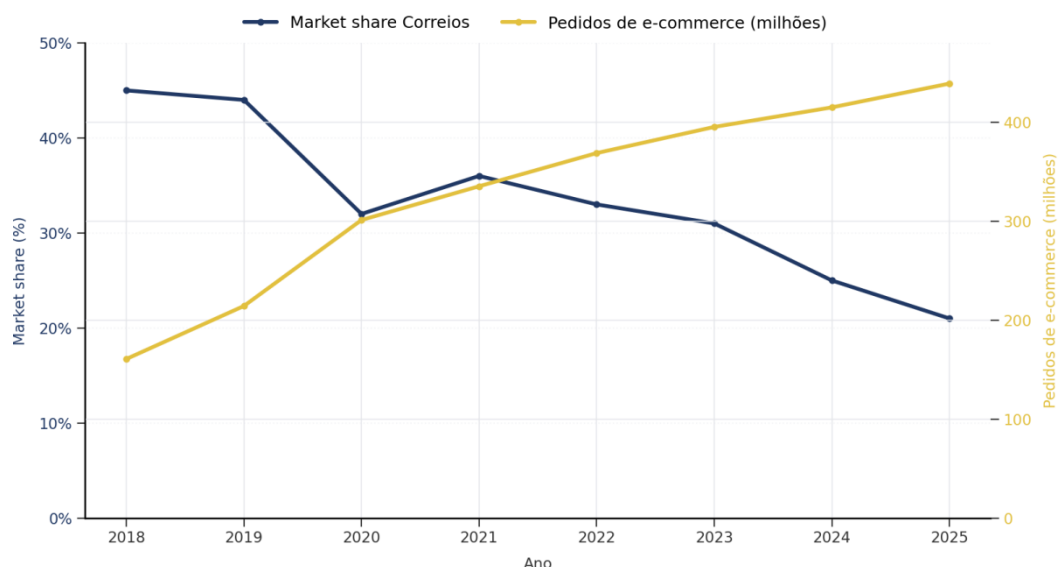
119. Observa-se, além disso, no gráfico acima, uma aceleração do Sedex em todas as regiões, com exceção do Sudeste. A intensificação da competição logística promovida pelos grandes

marketplaces no pós-pandemia — com investimentos voltados a encurtar prazos e reduzir custos de frete — pode estar contribuindo para uma mudança de comportamento dos clientes de encomendas. Esse ambiente competitivo mais exigente tende a elevar a valorização do prazo de entrega e, portanto, ajuda a explicar o aumento da demanda por produtos mais rápidos, como o Sedex, especialmente fora do Sudeste.

120. Ao mesmo tempo, permanece evidente o papel estrutural do PAC no atendimento universal e no suporte aos envios de menor urgência. O que se observa, portanto, é a possível reconfiguração das preferências inter-serviços no pós-pandemia, impulsionada pela intensificação competitiva e pela padronização de expectativas promovida pelos operadores privados, sobretudo nas regiões onde a presença desses marketplaces é mais densa.

121. Os dados de mercado indicam que a perda de relevância relativa dos Correios no segmento de encomendas não decorre de retração da demanda, mas de um desalinhamento entre o padrão atual de uso e o modelo de oferta vigente. Embora o comércio eletrônico no país tenha apresentado crescimento contínuo e acelerado nos últimos anos — evidenciado pelo aumento persistente do número de pedidos — a participação dos Correios nesse mercado caiu de aproximadamente 45% para 21% entre 2018 e 2024, conforme demonstra o Gráfico 18.

Gráfico 18: Relação entre pedidos de e-commerce vs market share dos Correios (2018 a 2025)



Fonte: elaboração própria com base em dados da Associação Brasileira de Comércio Eletrônico (<https://abiacom.org> <https://dados.abcomm.org/crescimento-do-ecommerce-brasileiro>, acesso em 5/3/2026), dos Relatórios Integrados dos Correios de 2018 a 2024 e da peça 21, p. 3.

122. Essa dinâmica evidencia que, mesmo em um contexto de forte expansão do mercado de encomendas, os Correios não têm conseguido capturar parcela relevante desse crescimento. A perda de participação ocorre paralelamente à intensificação da concorrência logística, sobretudo com a atuação de grandes marketplaces, que passaram a ofertar soluções mais alinhadas às expectativas atuais dos consumidores, com maior ênfase em prazo de entrega, rastreabilidade e condições de frete. Ao elevar o padrão de comparação do usuário, esses novos modelos de operação reconfiguram o comportamento da demanda e reduzem a atratividade relativa dos serviços postais tradicionais, em especial no segmento de encomendas.

123. Os resultados específicos desse segmento, portanto, reforçam a tese central do achado de auditoria ao indicar que a política de universalização postal deixou de acompanhar a evolução recente dos padrões de uso, especialmente após as mudanças aceleradas no comportamento de consumidores e remetentes no período pós-pandemia. As diferenças regionais observadas, o crescimento assimétrico

entre PAC e Sedex e a influência crescente de operadores privados revelam um mercado mais dinâmico e heterogêneo do que aquele considerado no desenho original da política.

124. Em conjunto, os achados e análises indicam a necessidade de uma política de universalização mais adaptativa, regionalmente sensível e integrada à dinâmica concorrencial, capaz de preservar sua relevância social em um contexto marcado por mudanças aceleradas no comportamento dos usuários e na oferta de serviços logísticos.

3.1.1.4. Telegrama

125. O serviço de telegrama consiste em uma modalidade de comunicação urgente oferecida pelos Correios, caracterizada pela transmissão rápida de mensagens com fé pública e validade jurídica. Tecnicamente, trata-se de um serviço de comunicação escrita no qual a mensagem é captada, transmitida por meios eletrônicos de telecomunicações, processada pelos sistemas do operador postal e reproduzida integralmente para entrega ao destinatário, com registro formal das etapas de envio e recebimento. Diferentemente de outros meios de comunicação, o telegrama permite a comprovação legal do envio e da entrega da mensagem, sendo especialmente relevante em situações que exigem registro formal.

126. Entre suas principais características destacam-se a urgência e a prioridade no tratamento. O telegrama recebe precedência em todas as etapas de processamento e distribuição, com o objetivo de assegurar sua entrega no menor prazo possível. O serviço está disponível ininterruptamente, todos os dias da semana, 24 horas por dia, e possui prazo de entrega normal de até quatro horas.

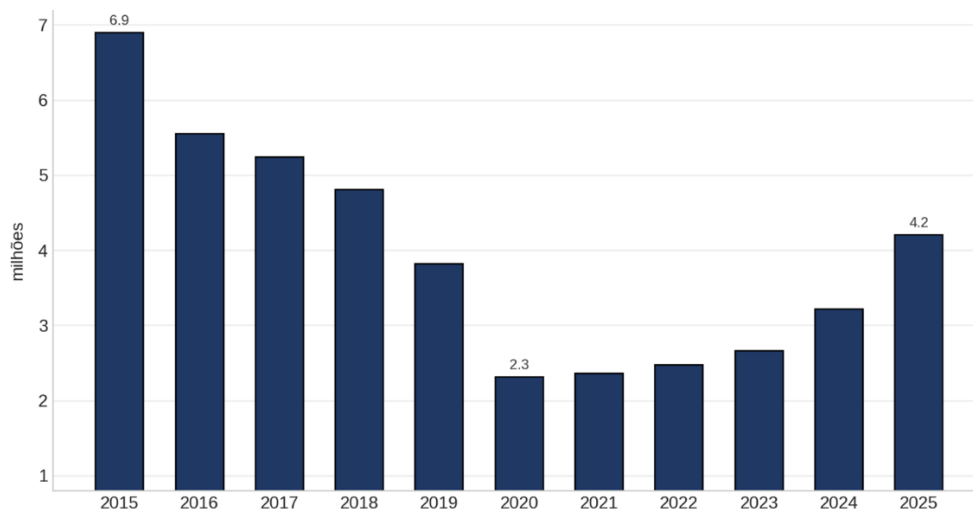
127. Outro aspecto de relevância é a possibilidade de emissão de cópia autenticada e de confirmação de entrega, elementos que conferem maior robustez probatória ao documento. Por essa razão, o telegrama é amplamente utilizado pelo Poder Judiciário, instituições financeiras, empresas privadas e órgãos públicos em situações que demandam formalização, tais como convocações oficiais, notificações, cobranças e comunicações de rescisões contratuais.

128. O telegrama integra o conjunto de serviços prestados sob regime de monopólio postal da União, conforme previsto no art. 27 da Lei 6.538/1978. Além disso, compõe as metas de universalização estabelecidas pelo MCom, devendo estar disponível a qualquer cidadão, em qualquer localidade do país que disponha da infraestrutura de telecomunicações necessária para sua operação, nos termos do art. 3º da Portaria-MCom 15.441/2024.

129. Ao analisar a evolução do uso do serviço de telegrama no período de 2015 a 2025, identificam-se dois movimentos opostos e bem definidos. O primeiro movimento, entre 2015 e 2020, é marcado por uma redução contínua e expressiva no volume de telegramas enviados. Nesse intervalo, o total nacional caiu de aproximadamente 6,9 milhões para 2,3 milhões de unidades, o que corresponde a uma queda acumulada de 66%. Em termos médios, isso representa uma redução anual próxima de 20% ao ano, configurando um processo persistente de retração da demanda nesse período. Esse comportamento foi observado em todas as regiões do país, ainda que em ritmos distintos.

130. O segundo movimento, iniciado a partir de 2021, caracteriza-se por uma inflexão na trajetória, com retomada gradual dos volumes. Entre 2021 e 2025, o número de telegramas volta a crescer, alcançando 4,2 milhões em 2025 — um aumento acumulado de aproximadamente 82% em relação ao piso de 2020. Na média, o período apresenta um crescimento composto de aproximadamente 13% a.a., indicando uma recomposição consistente da demanda.

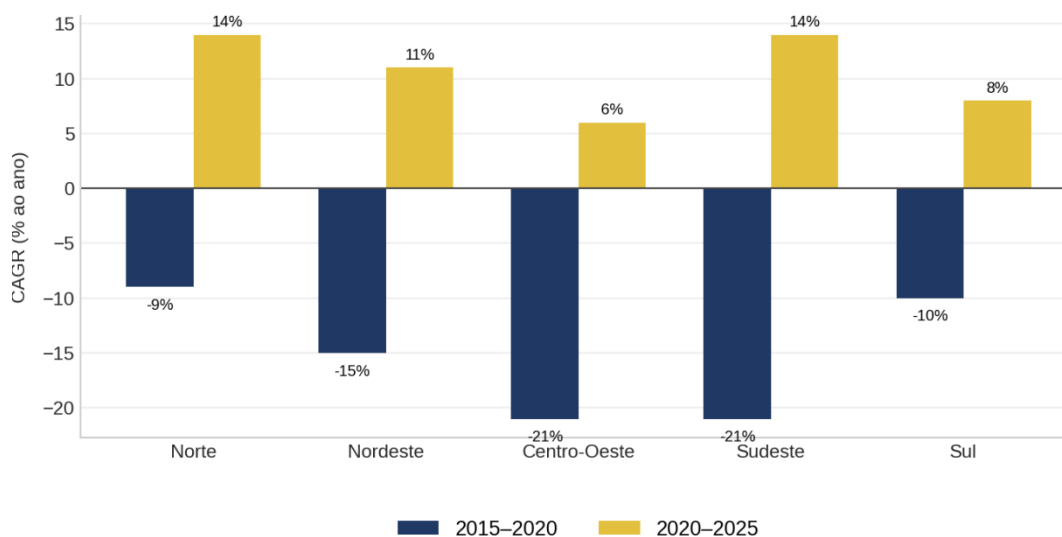
Gráfico 19: Quantidade de telegramas entre 2015 e 2025



Fonte: elaboração própria com base em dados do arquivo “Alínea g - Anexo VII - Planilha - Quantidade por Serviço - 2015-2025”, item não digitalizável anexo à peça 21.

131. Essa recuperação é observada em praticamente todas as regiões, com destaque para o Sudeste, que responde pela maior parcela absoluta do aumento nacional, e para Norte, que apresenta uma taxa média de crescimento de 14% a.a., aproximadamente.

Gráfico 20: Taxa média de crescimento composto de telegrama (2015 a 2020 vs. 2020 a 2025)



Fonte: elaboração própria com base em dados do arquivo “Alínea g - Anexo VII - Planilha - Quantidade por Serviço - 2015-2025”, item não digitalizável anexo à peça 21.

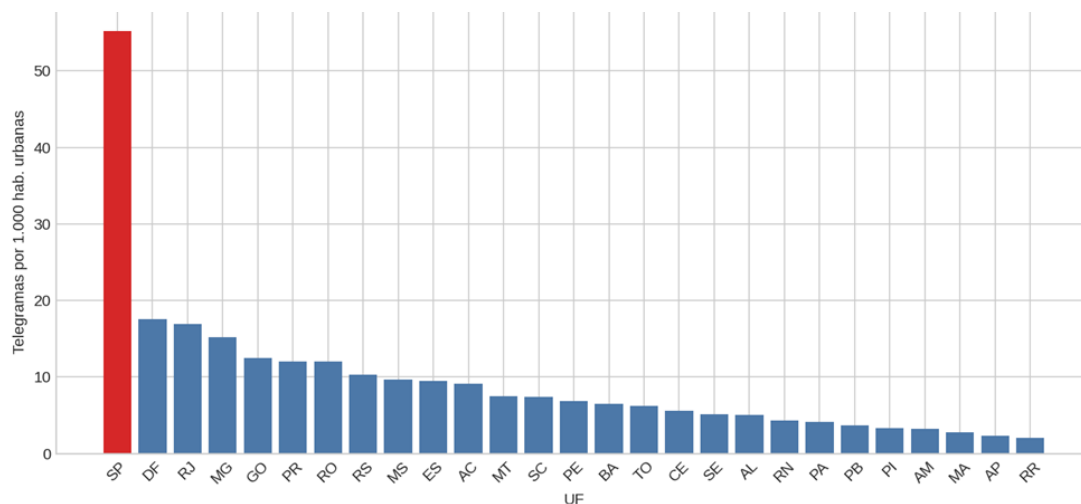
132. Outro ponto relevante é que, diferentemente de outros serviços postais e logísticos, não há indícios de que a demanda por telegramas tenha sido afetada pela pandemia de Covid-19. A análise da série histórica não revela qualquer variação abrupta no período: embora o menor volume da década ocorra em 2020, esse resultado se insere em uma tendência de queda contínua desde 2015, e não em um choque conjuntural. Da mesma forma, a retomada observada a partir de 2021 não apresenta saltos ou discontinuidades típicas de eventos excepcionais, configurando um crescimento gradual e consistente ao longo dos anos subsequentes.

133. Assim, a série histórica revela um comportamento em “U”: forte contração até 2020, seguida de um ciclo de recuperação no quadriênio seguinte. Essa dinâmica é fundamental para a avaliação das metas de universalização, pois evidencia tanto o impacto de fatores estruturais que reduziram o uso do serviço quanto a necessidade de acompanhar os determinantes recentes da retomada, que pode impor novas demandas operacionais à rede postal.

134. A análise da distribuição do uso do serviço de telegrama entre as unidades da Federação evidencia uma marcante concentração no estado de São Paulo, que sozinho responde por mais de 63% do volume nacional. Mesmo quando o indicador é ajustado pelo tamanho da população urbana ou pela base empresarial, São Paulo permanece entre os estados com maior intensidade relativa de utilização. Isso sugere que a concentração observada não se explica apenas pelo porte populacional ou econômico, mas também por um uso acima do esperado, quando comparado ao padrão observado nos demais estados.

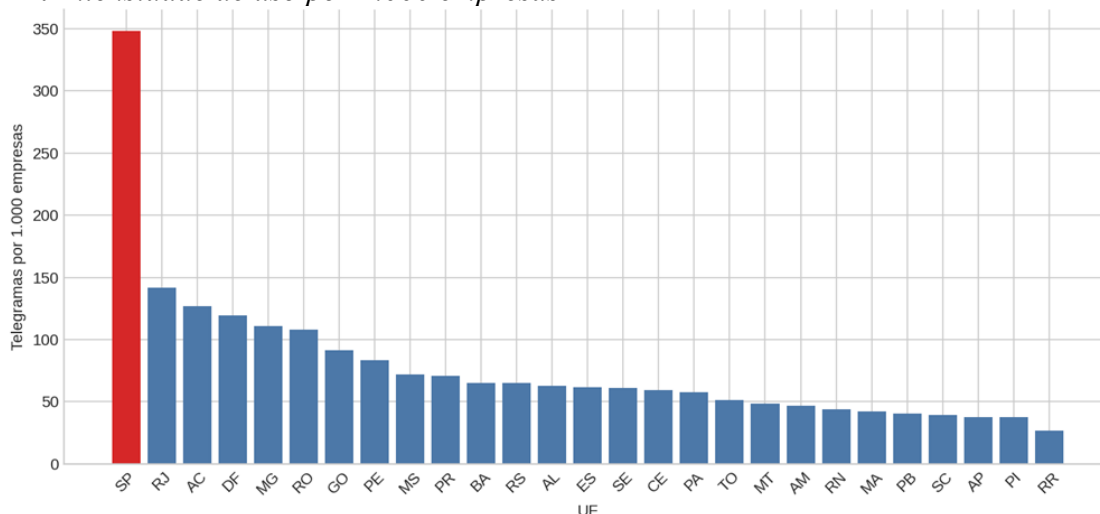
135. Por outro lado, a mesma análise revela estados que apresentam níveis proporcionalmente baixos de utilização, apesar de possuírem mercados urbanos relevantes ou um número expressivo de empresas ativas. Nessas unidades da Federação, a combinação entre potencial socioeconômico e baixa intensidade de uso indica espaço para expansão do serviço — seja por oportunidades de atendimento institucional ainda pouco exploradas, seja pela baixa difusão do telegrama entre os públicos que dele fazem uso típico.

Gráfico 21: Intensidade de uso por 1.000 habitantes urbanos



Fonte: elaboração própria com base em dados do arquivo “Anexo VII - Levantamento de Dados - Impresso, Telegrama e Carta Social.xlsx”, item não digitalizável anexo à peça 17 e de informações disponíveis em <https://censo2022.ibge.gov.br/apps/pgi/#/mapa/>.

Gráfico 22: Intensidade de uso por 1.000 empresas



Fonte: elaboração própria com base em dados do arquivo “Anexo VII - Levantamento de Dados - Impresso, Telegrama e Carta Social.xlsx”, item não digitalizável anexo à peça 17 e de informações disponíveis em

<https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/boletins/mapa-de-empresas-boletim-2o-quadrimestre-2025.pdf>.

136. *Em síntese, a existência de estados com baixa utilização relativa, apesar de condições socioeconômicas favoráveis, indicam a conveniência de fortalecer o monitoramento territorial do serviço e de adotar uma abordagem mais estratégica na sua gestão. Nesse contexto, é recomendável que o MCom e a ECT aprofundem a compreensão dos fatores que explicam o uso intensivo em São Paulo e avaliem a adoção de iniciativas seletivas de difusão e articulação institucional em outras unidades da Federação, de modo a promover uma utilização mais equilibrada do serviço em consonância com os princípios de universalização.*

3.1.2. Relevância da universalização pela necessidade dos serviços postais

137. *A análise da relevância dos serviços postais pela perspectiva da necessidade parte do pressuposto de que certos serviços públicos mantêm sua importância mesmo quando sua demanda é reduzida. No caso dos serviços postais, a universalização não se justifica apenas por volumes de tráfego, mas sobretudo pela função de garantir que todos os cidadãos, independentemente de sua localização ou condição socioeconômica, possam acessar meios mínimos de comunicação, interação econômica e exercício de direitos.*

138. *Sob esse prisma, a necessidade está relacionada à capacidade de o serviço postal mitigar desigualdades territoriais e sociais, funcionando como um instrumento de inclusão para grupos que não dispõem de alternativas equivalentes. Concluir pela irrelevância do serviço postal apenas com base em sua redução de demanda agregada negligenciaria seu papel estrutural na promoção de equidade e na garantia de universalização de serviços essenciais, em um país com as dimensões e assimetrias do Brasil.*

139. *A universalização dos serviços postais no Brasil enfrenta desafios estruturais decorrentes das próprias características do país, marcado por um território de dimensões continentais, o que o torna um caso praticamente singular no cenário internacional, dificultando a comparação direta com modelos adotados por outros países, cujas realidades são, em geral, mais homogêneas ou menos extensas.*

Figura 4: Países com a extensão territorial próxima dos estados brasileiros



Fonte: elaboração própria.

140. *Além da vasta extensão territorial, a universalização dos serviços postais enfrenta desafios adicionais decorrentes da presença de povos, comunidades e grupos populacionais distribuídos de*

forma dispersa e, frequentemente, em áreas remotas e de difícil acesso. Em muitos desses territórios, as limitações de conectividade e infraestrutura tornam a presença física do Estado, por meio da sua empresa postal, essencial para o acesso a políticas públicas. Conforme classificação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), grande parte dessa população integra os Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE), definidos como famílias cujas características socioculturais, econômicas ou conjunturais demandam estratégias diferenciadas de inclusão social. Esses grupos incluem famílias indígenas, quilombolas, ribeirinhas, extrativistas, assentados da reforma agrária, entre outros, refletindo grande heterogeneidade social e territorial.

141. A magnitude desse contingente revela a relevância de políticas públicas adequadas ao seu perfil: em junho de 2021, o Cadastro Único registrava **3,2 milhões de famílias GPTE, somando 9,4 milhões de pessoas**, das quais 71,3% estavam em situação de extrema pobreza (https://novoead.cidadania.gov.br/webview.php/srv/www/htdocs/badiunetdata/files/1/1419bfyouqi2gqcxxfl_package/cadastro_em_movimento/arquivos/cartilhas_e_manuais/diversidade_cadastro_unico.pdf, acesso em 26/3/2026).

142. Nesse cenário, a capilaridade territorial dos Correios se torna um elemento central para a efetividade da política de universalização e de outras políticas públicas, podendo desempenhar papel estratégico para garantir que toda a população do país, em especial as comunidades vulneráveis e dispersas, tenha acesso, não somente a encomendas, mas também a documentos oficiais, benefícios sociais, materiais educacionais, medicamentos e outros serviços indispensáveis ao exercício da cidadania.

143. Sob a perspectiva da disponibilidade institucional, e considerando os desafios impostos pela dimensão territorial do país, a rede postal destaca-se por apresentar uma das mais amplas coberturas entre os serviços públicos federais. Atualmente, 99,99% dos municípios brasileiros dispõem de algum tipo de atendimento presencial, sendo que apenas cinco deles não contam com unidade instalada. Essa capilaridade quase integral evidencia que, no que se refere à disponibilidade institucional, a empresa assegura o acesso aos serviços postais em todas as regiões do território nacional. Ressalta-se, contudo, que esta análise se limita à presença territorial da rede postal. Os aspectos relacionados à qualidade, à regularidade, à acessibilidade e à adequação do atendimento serão examinados em tópico específico.

144. Essa ampla disponibilidade territorial não se limita à cobertura percentual agregada, mas se materializa também pela presença efetiva da rede postal em localidades situadas nos pontos mais extremos do território nacional. Os Correios mantêm unidades operando, por exemplo, em Mâncio Lima (AC) — município mais ocidental do país —, em Uiramutã (RR) — o mais setentrional — e em Santa Vitória do Palmar (RS) — o mais meridional do território continental. A manutenção de atendimento nesses locais evidencia não apenas a capilaridade da infraestrutura postal, mas o alcance físico da estatal em regiões de fronteira, baixa densidade populacional e elevado isolamento geográfico.

Figura 5: Localidades situadas nos pontos geográficos extremos do território nacional.



Fonte:

elaboração própria.

145. A elevada cobertura territorial da rede postal também ganha relevância quando se observa que, justamente nas regiões mais remotas, isoladas ou com menor poder aquisitivo, a atuação de operadores privados tende a ser limitada, diante da reduzida atratividade econômica. Assim, a presença dos Correios acaba preenchendo uma lacuna estrutural deixada pelo mercado, assegurando que mesmo áreas de difícil alcance contem com um canal mínimo para o acesso ao serviço postal.

146. Essa lacuna deixada pelo mercado torna-se ainda mais evidente quando se analisam os municípios onde apenas os Correios mantêm operação. Estimativas produzidas pela empresa, com base em informações do banco de dados IPCMaps, indicam que 2.221 municípios — cerca de 40% do total do país — contam exclusivamente com atendimento postal público, concentrando aproximadamente **19,6 milhões de habitantes**, o que representa mais de 9% da população brasileira. A dependência é particularmente elevada nas regiões Norte e Nordeste, onde 15,6% e 19,2% da população, respectivamente, vivem em localidades sem presença de operadores privados, com destaque para Roraima, em que o indicador supera 35%.

147. Esses números confirmam que, nas áreas de menor poder aquisitivo e maior isolamento geográfico, a rede postal pública não apenas complementa a oferta de mercado, mas constitui a única infraestrutura disponível para viabilizar o acesso da população ao serviço postal, seja ele universal ou prestado sob o regime concorrencial com a presença dos atores privados além do público.

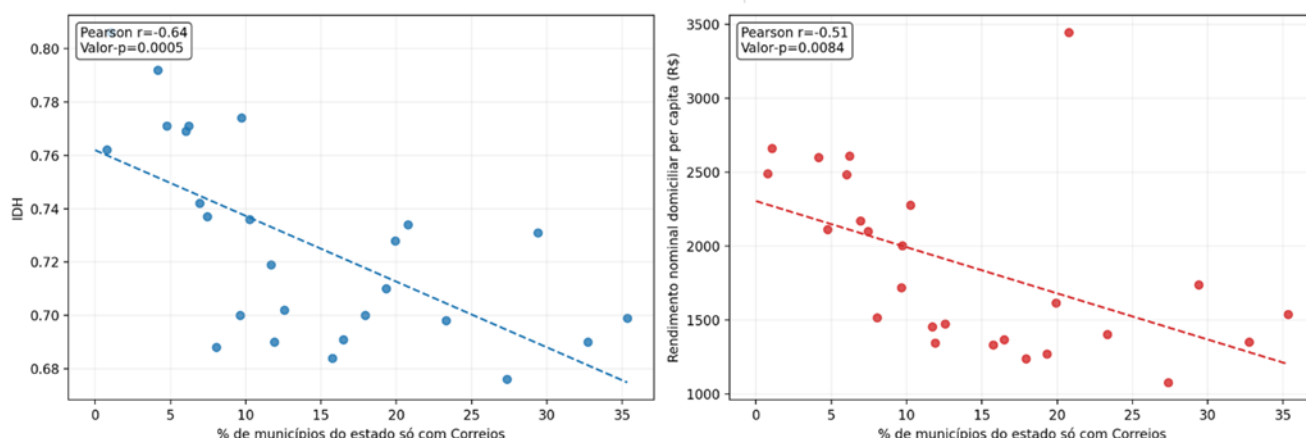
Figura 6: Dados sobre localidades sem presença de operadores privados



Fonte: elaboração própria com base em dados do arquivo “IV - Planilha Correios Único Operador Logístico (60769068)”, item não digitalizável anexo à peça 16.

148. Os gráficos a seguir evidenciam que a presença exclusiva dos Correios nos municípios está associada a condições socioeconômicas menos favorecidas. Observa-se que os estados com maior proporção de municípios atendidos somente pela rede postal pública tendem a apresentar menores níveis de IDH e menores rendimentos domiciliares per capita, padrão que reforça a baixa atratividade dessas localidades para operadores privados. **Em outras palavras, onde o desenvolvimento humano e a renda são mais baixos, o mercado não se faz presente, e os Correios passam a desempenhar, de forma praticamente isolada, a função de garantir o acesso mínimo aos serviços postais.**

Gráfico 23: Relação entre a presença única dos Correios com IDH e renda per capita dos estados



Fonte: elaboração própria com base em dados do arquivo “IV - Planilha Correios Único Operador Logístico (60769068)”, item não digitalizável anexo à peça 16; e de informações disponíveis em <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking> e <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/42761-ibge-divulga-rendimento-domiciliar-per-capita-2024-para-brasil-e-unidades-da-federacao>, acesso em 21/3/2026.

149. Embora os números apresentados permitam dimensionar a relevância da presença territorial dos Correios, é importante reconhecer que essas estimativas não são plenamente precisas e oficiais, uma vez que o MCom não dispõe de informações consolidadas sobre a atuação de empresas privadas de logística postal. A ausência desse mapeamento decorre, em grande medida, da inexistência

de um arcabouço regulatório que imponha aos operadores concorrentes a obrigação de prestar informações essenciais ao Estado, o que dificulta e limita a capacidade de planejamento, gestão e avaliação da política de universalização.

150. A indisponibilidade de dados consolidados sobre a presença e o alcance dos prestadores privados compromete não apenas a definição de prioridades territoriais e a identificação de regiões mais vulneráveis, mas também a capacidade de o Estado formular políticas públicas orientadas à promoção da concorrência, especialmente em cenários caracterizados por concentração de mercado, formação de oligopólios ou existência de barreiras à entrada. Ademais, a ausência de exigências regulatórias mínimas aos concorrentes fragiliza o respaldo técnico para a adoção de instrumentos de tributação ou de tarifação de serviços destinados a custear atividades de fiscalização e regulação, a exemplo do modelo adotado no setor de telecomunicações após sua abertura ao mercado. Nesse contexto, informações completas e sistematizadas sobre a atuação dos operadores privados seriam fundamentais para subsidiar decisões regulatórias mais equilibradas e assegurar maior racionalidade à atuação estatal no setor postal.

151. Com base na mesma pesquisa, utilizando informações do IPCMaps, estima-se que, em aproximadamente **30% dos municípios brasileiros**, os Correios constituem o único órgão federal com presença física permanente, situação que envolve uma população de cerca de **11 milhões de pessoas**. A concentração dessa condição é também especialmente elevada nas regiões Norte (9,9%) e Nordeste (8,3%), com destaque para o estado do Piauí, onde 20,5% da população reside em municípios cuja única referência institucional da União é a rede postal.

152. Diante desse cenário, a atuação da empresa extrapola a função estritamente postal e passa a assumir características de plataforma de prestação de serviços públicos essenciais. A capilaridade da rede, aliada à presença física contínua em áreas remotas, de difícil acesso ou economicamente pouco atrativas para o mercado, permite que as agências postais funcionem como vetores de acesso a políticas sociais, administrativas e logísticas. Essa condição singular cria as bases para que diversos órgãos utilizem a infraestrutura dos Correios como pontos de atendimento, execução ou disseminação de políticas públicas, conforme ilustrado a seguir.

a) *Promoção da cidadania e acesso a serviços públicos:*

153. Por meio do Balcão do Cidadão, as agências postais funcionam como pontos de atendimento descentralizado em localidades onde outros órgãos públicos não possuem estrutura. Entre as principais atividades estão:

- Serviços de identificação civil: emissão de CPF, consultas de restrições e emissão de Certificado Digital. Segundo a empresa, somente em 2025 foram emitidos mais de 640 mil CPFs por meio da rede postal (peça 21, p. 4).

- Atendimento previdenciário: apoio presencial a aposentados e pensionistas do INSS para verificação e contestação de descontos associativos não autorizados. Destaca-se que mais de 7,4 milhões de atendimentos relacionados à verificação de inconsistências foram realizados pelos Correios (peça 21, p. 4).

- Carta Social: serviço com tarifa simbólica de R\$ 0,01, destinado a beneficiários do Bolsa Família e pessoas privadas de liberdade, integralmente subsidiado pelos Correios. Desde 2020, já foram postadas mais de 8,2 milhões de Cartas Sociais.

- Apoio ao processo eleitoral: nas eleições municipais de 2024, os Correios foram responsáveis pelo armazenamento, entrega e coleta de mais de 115 mil urnas eletrônicas em 700 municípios, alcançando 46 milhões de eleitores.

b) *Apoio à saúde pública e logística do Sistema Único de Saúde (SUS):*

▪ Combate à pandemia de Covid-19: a empresa implementou a Operação Rede Vírus a partir de março 2020, para apoio ao Ministério da Ciência e Tecnologia, voltada ao envio de material biológico entre cientistas e laboratórios integrantes da rede. As remessas tramitaram entre 47 cidades de origem/destino de 20 unidades federativas (peça 21, p. 4).

▪ Operação Leve Leite: parceria com a Prefeitura de São Paulo para distribuição mensal de leite em pó diretamente às residências de famílias em situação de vulnerabilidade social, alcançando aproximadamente 400 mil crianças.

c) Suporte à educação e à cultura:

▪ Programa Nacional do Livro Didático (PNLD): distribuição de aproximadamente 128 milhões de livros para 155 mil instituições públicas, garantindo acesso ao material didático em todas as regiões, inclusive as mais isoladas (peça 21, p. 4).

▪ Exames nacionais: pelo 17º ano consecutivo, a estatal foi responsável pela megaoperação logística do Enem, que em 2025 distribuiu 4,8 milhões de provas simultaneamente em 12 mil pontos, abrangendo 1,8 mil municípios.

d) Assistência humanitária.

154. A capilaridade e a capacidade logística dos Correios permitem atuação decisiva em situações emergenciais. O exemplo mais expressivo ocorreu nas enchentes no Rio Grande do Sul em 2024, ocasião em que a empresa arrecadou e transportou mais de 33 mil toneladas de donativos (peça 21, p. 4).

155. Conclui-se, portanto, que a relevância da universalização dos serviços postais no Brasil não pode ser aferida apenas a partir de indicadores de volume de tráfego ou desempenho econômico, mas deve ser compreendida à luz de sua função social e de sua contribuição para a promoção da equidade territorial em um país de dimensões continentais. A capilaridade da rede postal revela-se instrumento essencial de inclusão, especialmente em áreas remotas, de difícil acesso ou com baixo dinamismo econômico, nas quais a atuação de operadores privados se mostra limitada ou inexistente. Nessas condições, os Correios consolidam-se não apenas como provedores de serviços postais, mas como infraestrutura logística e administrativa estratégica do Estado, viabilizando o acesso a direitos, a políticas públicas e à presença institucional da União.

3.1.3. Revisão da política de universalização frente às transformações do setor

156. Embora o MCom tenha promovido revisões na política de universalização postal nos últimos anos, tais ajustes não acompanharam a magnitude e a complexidade das transformações estruturais verificadas no setor. A expressiva redução do volume de mensagens, a intensificação da concorrência no segmento de encomendas, as acentuadas diferenças regionais de demanda e a elevação dos padrões de qualidade esperados pelos usuários exigiram uma reformulação mais abrangente e adaptativa da política pública. Não obstante, as alterações introduzidas preservaram, em grande medida, metas e parâmetros concebidos para um contexto já superado, resultando em uma trajetória de evolução incremental, com capacidade limitada de resposta às novas dinâmicas do serviço postal e baixa aderência às necessidades atuais da população.

157. Esse quadro de limitada capacidade de adaptação é reforçado pela própria defasagem do marco regulatório do setor, ainda fundamentado na Lei 6.538/1978, que permanece praticamente inalterada em seus elementos estruturantes, apesar das profundas transformações ocorridas nos serviços postais nas últimas décadas. Desde então, o MCom passou a editar portarias com vistas a detalhar diretrizes, metas e padrões operacionais relativos à universalização; contudo, a arquitetura essencial desses normativos manteve-se, em larga medida, estável, com ajustes incrementais e pouco aderentes à evolução tecnológica, à dinâmica concorrencial e às novas formas de uso dos serviços. Como consequência, a política permanece ancorada em parâmetros concebidos para um contexto

setorial substancialmente distinto do atual, o que restringe sua capacidade de orientar respostas efetivas às transformações recentes.

158. No eixo do **atendimento**, observou-se que as revisões promovidas pelo MCom, especialmente a partir de 2018, introduziram uma mudança de enfoque que, embora faça sentido sob a ótica da racionalização econômica, pode apresentar fragilidades relevantes do ponto de vista da universalização. A transição das métricas estritamente territoriais — voltadas à expansão da presença física — para indicadores baseados na capacidade instalada e na demanda historicamente observada busca ajustar a oferta ao nível de utilização real do serviço em cada município. Nesse contexto, o Padrão de Atendimento Postal (PAP) passou a orientar a quantidade de posições de atendimento em função do volume de atendimentos efetivamente realizados localmente.

159. Embora esse modelo seja tecnicamente consistente sob a ótica da eficiência, ele se fundamenta em um pressuposto que não se confirma de forma homogênea no território nacional: a equivalência entre demanda observada e necessidade efetiva. Em regiões vulneráveis, como zonas rurais e periferias urbanas, a baixa utilização do serviço postal não decorre, por si só, de menor necessidade, mas também da existência de barreiras estruturais de acesso, como grandes distâncias até a agência mais próxima, os custos de deslocamento, as limitações do transporte local, a restrição de horários de atendimento e o fato de que determinados serviços postais, sobretudo em localidades remotas, apresentam custo elevado em termos relativos à renda da população local. Nessas circunstâncias, a população tende a subutilizar o serviço não necessariamente por ausência de demanda, mas por fatores como, entre outros, incapacidade de acesso, gerando indicadores que, de forma artificial, sugerem desnecessidade.

160. Esse fenômeno produz um efeito circular indesejado: áreas que menos acessam o serviço — justamente por enfrentarem maiores barreiras — passam a ser classificadas como territórios de baixa demanda, o que, por sua vez, reduz ou inviabiliza a expansão da rede local. A lógica subjacente à política, portanto, interpreta a demanda reprimida como desinteresse, e não como expressão de restrições de acesso. Assim, ao fundamentar metas e padrões de atendimento exclusivamente em séries históricas de utilização, a política tende a cristalizar o subatendimento, reforçando desigualdades socioespaciais preexistentes. Em termos de políticas públicas, essa abordagem favorece regiões com maior grau de urbanização e renda — onde a demanda se manifesta de forma mais visível —, ao passo que limita a efetividade da universalização em territórios nos quais o serviço postal exerce função social mais crítica.

161. Nesse contexto, embora a transição para métricas orientadas pela demanda represente avanço relevante sob a perspectiva da gestão da rede, constituindo, conforme asseverado pelo Ministério das Comunicações em seus comentários (peça 37), um instrumento objetivo de planejamento compatível com a proporcionalidade e a sustentabilidade da política pública, sua aplicação exclusiva em um país marcado por elevada heterogeneidade territorial expõe fragilidades estruturais. A ausência de indicadores complementares, tais como nível de conectividade digital, grau de vulnerabilidade socioeconômica, dispersão geográfica da população e inexistência de endereçamento formal —, bem como a não consideração de fatores capazes de explicar a própria baixa demanda observada — a exemplo de barreiras de acesso aos serviços —, reduz a capacidade de a política de universalização captar a necessidade real de atendimento. Como resultado, as metas atualmente estabelecidas, embora tecnicamente consistentes sob o prisma da sustentabilidade, mostram-se insuficientes para assegurar acesso efetivo e equitativo ao serviço postal.

162. No eixo da **distribuição** postal, verificou-se que a política de universalização passou, ao longo das últimas décadas, por uma mudança de lógica que, embora represente um avanço normativo em termos de maior precisão territorial e ampliação formal da cobertura dos serviços, revela limitações relevantes quando analisada sob as perspectivas da efetividade e da equidade.

163. Originalmente, o modelo buscava assegurar, como nível mínimo de atendimento, a oferta da entrega interna, caracterizada pela disponibilização do objeto em unidade de atendimento da empresa, conforme definição do art. 14, inciso III, da Lei 6.538/1978. A partir de 2011, esse arranjo foi gradualmente reformulado com o objetivo de ampliar a disponibilidade da entrega externa, igualmente definida no art. 14 da Lei Postal, como a distribuição realizada diretamente no endereço indicado pelo remetente (distribuição domiciliar), culminando, em 2021, na consolidação da meta de atendimento de 100% dos distritos, seja por entrega interna, seja por entrega externa.

Tabela 7: Metas de universalização da distribuição entre 1998 e 2028

Normativos	Base	Serviço	Meta Final e Prazo
Portaria 310/1998	distritos com pop. ≥ 500 hab.	distribuição interna	Até o final de 2003, atender a todas as localidades criadas oficialmente até 2002
Portaria 566/2011	habitantes (em milhões).	distribuição externa	Até o final de 2015, 85% dos habitantes (162,1 milhões)
Portaria 6.206/2015	distritos com pop. ≥ 500 hab.	distribuição externa	Até o final de 2018, 92,94% dos distritos
Portaria 4.474/2018	distritos com pop. ≥ 500 hab.	distribuição externa	Até o final de 2019, 92,94% dos distritos
Portaria 2.729/2021	distritos com pop. ≥ 500 hab.	distribuição interna ou externa	Até o final de 2024, 100,00% dos distritos
Portaria 15.441/2024	distritos com pop. ≥ 500 hab.	distribuição interna ou externa	Até o final de 2028, 100,00% dos distritos

Fonte: elaboração própria com base nos normativos citados.

164. Como pode ser observado na Tabela 7, a evolução regulatória promoveu a substituição de metas baseadas no percentual da população atendida (como previsto na Portaria 566/2011) por metas fundamentadas em distritos, o que, em tese, busca conferir maior padronização e assegurar presença territorial. Os distritos são unidades administrativas internas aos municípios, criados, organizados e suprimidos por leis municipais. Embora essa revisão metodológica seja legítima e represente avanços em termos de clareza e verificabilidade, o novo desenho incorpora uma fragilidade estrutural: ao considerar um distrito como “atendido” sempre que haja qualquer nível de distribuição — seja interna ou externa — o indicador deixa de captar desigualdades intradistritais. Os distritos constituem unidades heterogêneas, que frequentemente englobam comunidades periféricas, ocupações irregulares, favelas urbanizadas, povoados rurais dispersos e áreas com precariedade de endereçamento, nas quais a distribuição regular não ocorre ou se dá de forma parcial, limitada ou intermitente.

165. Essa métrica, nesse sentido, produz um efeito de homogeneização estatística que pode mascarar a existência de áreas não alcançadas pela distribuição postal. Nesse sentido, configura-se uma espécie de “universalização nominal”, que sugere o alcance pleno da política mesmo diante da persistência de bolsões intradistritais de não atendimento. Segundo informações da própria empresa (peça 21, p. 6), 92% dos distritos elegíveis (dez/2025) dispõem de algum tipo de distribuição — interna ou externa — e 77% contam com distribuição domiciliar (peça 17, p. 3), o que, à primeira vista, poderia indicar uma cobertura ampla e satisfatória.

166. Todavia, tais percentuais não permitem caracterizar, com precisão, qual modalidade de distribuição é efetivamente oferecida nem a quem ela alcança dentro dos distritos, tampouco se as alternativas adotadas se mostram adequadas às condições territoriais e sociais das populações atendidas. Não se afirma, nesse contexto, que todos os domicílios devam necessariamente ser atendidos por entrega porta a porta — avaliação que deve ocorrer caso a caso —, mas ressalta-se que a entrega domiciliar constitui diretriz prevista na própria Portaria 15.441/2024, cujo art. 11 estabelece sua realização **sempre** que atendidas as condições ali fixadas. A ausência de indicadores que evidenciem o tipo de entrega praticado e sua abrangência intradistrital dificulta o conhecimento da situação real da prestação do serviço.

167. Conforme ponderado pelo Ministério das Comunicações (peça 37), a política de universalização postal admite a utilização de modalidades alternativas de atendimento, como retirada em unidade, distribuição externa ou caixas postais comunitárias, em consonância com princípios de adequação e sustentabilidade econômica. Entretanto, a inexistência de instrumentos de monitoramento que permitam avaliar, de forma sistemática, a suficiência dessas modalidades alternativas em contextos específicos — especialmente em comunidades vulneráveis — limita a capacidade de aferir se o acesso ofertado é efetivo. Nessas circunstâncias, barreiras de acesso podem reduzir a demanda observada, retroalimentando a percepção de inexistência de necessidade de expansão, o que reforça a invisibilidade de bolsões intradistritais de não atendimento e compromete a avaliação da efetividade da universalização sob a ótica da equidade.

168. No que se refere aos **serviços prestados e aos padrões de qualidade**, observa-se que as portarias editadas pelo MCom ao longo dos anos mantiveram relativa estabilidade tanto no rol de serviços básicos ofertados quanto nos prazos de entrega e nas metas de cumprimento associadas. A análise histórica evidencia baixa variação nesses parâmetros, com discreta tendência de ampliação dos prazos — especialmente para cartas, cartões-postais e impressos — acompanhada de redução das metas percentuais de atingimento. Esse quadro normativo revela importantes limitações quando confrontado com as fortes diferenças regionais de demanda identificadas.

Tabela 8: Metas de qualidade de entrega entre 2011 e 2028

	Portaria 566/2011	Portaria 6.206/2015	Portaria 4.474/2018	Portaria 2.729/2021	Portaria 15.441/2024
Carta e Cartão- Postal	Até 5 dias	Até 5 dias	Até 5 dias	Até 5 dias	Até 7 dias
	95%	92,5%	93%	93% (até 2024)	93%
Impresso	Até 10 dias	Até 10 dias	Até 10 dias	Até 11 dias	Até 15 dias
	95%	92,5%	93%	93% (até 2024)	93%
Encomenda Não Urgente	Até 10 dias	Até 10 dias	Até 10 dias	Até 10 dias	Até 9 dias
	95%	92,5%	93%	95% (até 2024)	95%
Telegrama	Até 4 horas	Sem prazo	Sem prazo	Sem prazo	Sem prazo
	95,00%	Sem meta	Sem meta	Sem meta	Sem meta

Fonte: elaboração própria com base nos normativos citados.

169. Observa-se que, ao longo dos últimos quinze anos, foram estabelecidas metas com desenho uniforme e indiferenciado, aplicando-se os mesmos prazos e percentuais de qualidade a contextos territoriais profundamente distintos. Não se identificam mecanismos de regionalização, focalização ou sequer de diferenciação mínima que considerem variáveis relevantes, tais como: (i) densidade populacional; (ii) isolamento geográfico; (iii) restrições logísticas; (iv) nível de conectividade digital; e (v) padrões de demanda por serviços postais em cada região.

170. A análise desenvolvida nos tópicos anteriores deste relatório demonstra que tanto o volume quanto o perfil de utilização dos serviços postais variam significativamente entre regiões. Ainda assim, as metas de qualidade permanecem padronizadas, revelando-se insensíveis às especificidades locais e, por conseguinte, limitadas em sua capacidade de aferir adequadamente o desempenho do serviço em um contexto territorial heterogêneo.

171. Ao adotar metas homogêneas para contextos heterogêneos, as diretrizes de universalização desconsideram a lógica territorial da demanda postal e, consequentemente, limita sua capacidade de promover equidade, efetividade e responsividade. A ausência de diferenciação regional impede que a política direcione esforços onde eles são mais necessários, ao mesmo tempo em que não captura os riscos de insuficiência do serviço nos lugares onde sua função social permanece mais relevante.

172. *A análise realizada evidencia que o aprimoramento das metas da política de universalização — especialmente no que se refere à incorporação de critérios de regionalização e focalização — demanda uma revisão que transcende o desenho estritamente operacional dos serviços. A definição de parâmetros mais aderentes às heterogeneidades territoriais implica reconhecer que a equalização das condições de acesso não pode ser plenamente alcançada sob um modelo baseado exclusivamente na lógica de sustentabilidade econômica da empresa prestadora.*

173. *Nesse contexto, o estabelecimento de metas mais sensíveis às desigualdades regionais requer, necessariamente, o enfrentamento da dimensão do financiamento da política pública. A ampliação da cobertura em áreas de baixa densidade, maior vulnerabilidade ou maior custo logístico tende a demandar aportes adicionais de recursos, uma vez que tais territórios, por definição, não apresentam viabilidade econômica sob critérios estritamente empresariais. Assim, a manutenção de um modelo financiado predominantemente pelos resultados operacionais dos Correios impõe limites estruturais à expansão equitativa do serviço.*

174. *Dessa forma, a efetiva promoção da universalização, em bases mais equânimes, passa pela consideração de mecanismos complementares de financiamento — públicos, parafiscais ou híbridos — que permitam dissociar, ao menos parcialmente, o cumprimento de metas sociais das restrições econômico-financeiras e operacionais da empresa. Sem esse ajuste, há risco de que a política permaneça condicionada a uma lógica de oferta compatível com a capacidade instalada, e não com a necessidade real de atendimento da população.*

175. *Em síntese, constatou-se que a política de universalização dos serviços postais, embora formalmente atualizada por meio de revisões pontuais, não tem acompanhado a profundidade e a velocidade das transformações ocorridas no setor. A manutenção de um marco regulatório antigo, a adoção de métricas agregadas que ocultam desigualdades territoriais e a ausência de metas de qualidade sensíveis às diferenças regionais resultam em uma política pouco responsiva às necessidades reais da população. Persistem fragilidades estruturais na oferta de atendimento, na distribuição e nos padrões de qualidade, que produzem uma universalização predominantemente nominal, incapaz de assegurar acesso efetivo, equitativo e compatível com o papel social que o serviço postal desempenha. A continuidade desse cenário tende a ampliar assimetrias regionais, comprometer a relevância do serviço postal e reduzir sua sustentabilidade no médio e longo prazo, evidenciando a necessidade de revisão mais abrangente do desenho da política e de aprimoramento dos instrumentos regulatórios e de governança que a sustentam.*

3.1.4. Proposta de encaminhamento

176. *Por todo o exposto, considerando o objetivo constitucional fundamental de reduzir as desigualdades sociais e regionais e os princípios da eficiência, efetividade e economicidade (arts. 3º, inciso III, e 37 da Constituição Federal); a natureza de serviço público do serviço postal, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 46); as normas que regem a prestação dos serviços postais — em especial a Lei 6.538/1978, o Decreto 12.464/2025 e a Portaria MCom 15.441/2024, que estabelecem os deveres de continuidade, atualidade, qualidade e eficiência dos serviços universais —; bem como as boas práticas internacionais da União Postal Universal (UPU) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que recomendam revisões periódicas e estruturais das políticas de universalização diante de mudanças persistentes no padrão de demanda, propõe-se recomendar ao Ministério das Comunicações, em coordenação com os Correios, que:*

a) institua mecanismos sistemáticos de monitoramento e revisão periódica da política de universalização postal, com vistas a mapear e caracterizar a situação real de acesso, uso e adequação dos serviços postais — especialmente em comunidades vulneráveis, como áreas periféricas urbanas, populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas —, incorporando indicadores territoriais de uso efetivo dos serviços, evolução da demanda e padrões regionais de consumo, de modo a identificar lacunas de cobertura e barreiras de acesso, orientar ajustes regulatórios e operacionais e permitir a

identificação tempestiva de padrões persistentes de concentração, áreas subatendidas ou com potencial de expansão;

b) promova a realização de estudos técnicos e diagnósticos estruturados destinados a mapear e caracterizar as condições efetivas de acesso, utilização e adequação dos serviços postais em comunidades vulneráveis, com vistas a subsidiar o monitoramento contínuo e a revisão periódica da política de universalização dos serviços postais;

c) estabeleça tratativas institucionais com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com vistas a avaliar a possibilidade de incorporar, em pesquisas domiciliares e levantamentos amostrais, variáveis sobre a situação de acesso, uso e condições dos serviços postais pela população, de modo a assegurar a periodicidade e a comparabilidade dos dados ao longo do tempo e subsidiar a construção de indicadores de dependência e vulnerabilidade postal, em consonância com o objetivo institucional do IBGE previsto no art. 2º da Lei 5.878/1973;

d) aprimore ou desenvolva indicadores e metas com o objetivo de conferir maior transparência à atuação pública, orientar a alocação de investimentos e adequar a prestação dos serviços à realidade socioeconômica e territorial de cada localidade, assegurando o acesso efetivo e equitativo aos serviços postais e promovendo a redução sistemática de bolsões de exclusão postal, levando em consideração, no mínimo, os seguintes aspectos:

i) a aderência ao comportamento da demanda e às características territoriais, logísticas e socioeconômicas das diferentes regiões do país, com especial atenção às comunidades vulneráveis;

ii) a adoção de instrumentos que permitam identificar e monitorar áreas intradistritais, bem como estabelecer metas específicas para a redução progressiva de bolsões de exclusão postal; e

iii) a utilização de dados relativos à entrega domiciliar com desagregação territorial intramunicipal e recortes específicos para áreas e grupos populacionais vulneráveis.

e) avalie, no âmbito dos estudos em andamento relativos à proposta de anteprojeto de lei de revisão do marco regulatório do setor postal, a instituição de mecanismos formais para a obtenção sistemática de dados junto aos operadores privados, bem como a adoção de instrumentos regulatórios e incentivos econômicos destinados a promover sua integração ao esforço de universalização dos serviços postais, com vistas a ampliar a base informacional da política pública, aprimorar os diagnósticos sobre a dinâmica do mercado e fortalecer a capacidade estatal de expandir o atendimento e elevar a qualidade dos serviços em áreas menos assistidas e territórios vulneráveis, assegurando maior aderência da regulação às condições reais de oferta, demanda e concorrência no setor; e

f) fortaleça a coordenação interfederativa e intersetorial da política de universalização postal, em articulação com outras políticas públicas — especialmente aquelas voltadas à inclusão digital, ao desenvolvimento regional e à provisão de serviços essenciais —, de modo a considerar a transição gradual para formas mais eficientes de prestação dos serviços, sem desprezibilizar a persistente dependência do atendimento postal físico em determinadas localidades e grupos sociais.

3.1.5. Benefícios esperados

177. A implementação das recomendações propostas tende a produzir ganhos qualitativos relevantes na efetividade, na equidade e na governança da política de universalização postal, ao fortalecer a base informacional, institucionalizar indicadores territoriais e incorporar mecanismos de regionalização, focalização e revisão periódica. Esses aprimoramentos permitirão que a política responda de forma mais tempestiva e aderente às transformações do setor, reduzindo o caráter meramente formal da universalização e assegurando melhor alinhamento entre metas, padrões de qualidade e necessidades reais da população, especialmente em territórios e grupos sociais mais vulneráveis.

Desigualdades no Acesso ao Serviço Postal por Grupos Vulneráveis

178. Neste capítulo, será desenvolvida uma análise das causas-raízes relacionadas ao atendimento postal insuficiente ou inadequado destinado a grupos populacionais vulneráveis, como comunidades tradicionais e periferias urbanas. Para isso, serão empregadas técnicas de análise de problemas, conforme orientações estabelecidas no documento do TCU “Técnicas de análise de problemas para auditorias” (TCU, 2013), que disponibiliza um conjunto estruturado de ferramentas voltadas ao estudo sistemático das relações de causalidade que explicam problemas complexos.

179. Complementarmente, a abordagem será enriquecida pelas diretrizes do guia “Fiscalizando com o Cidadão no Foco” (TCU, 2025), que orienta o auditor a compreender o problema sob a ótica do cidadão e a buscar resultados que gerem impacto social real. A utilização desse referencial adicional assegura que a análise das causas-raízes contemple a dimensão da equidade, focando nas necessidades específicas dos grupos vulneráveis para garantir que a atuação do controle externo contribua para uma administração pública mais inclusiva e efetiva.

180. O objetivo central da abordagem de causas-raízes é subsidiar a identificação das causas fundamentais do problema, bem como de suas consequências e inter-relações. Espera-se, com essa análise, ampliar a compreensão sobre o objeto de estudo e, sobretudo, destacar as questões mais relevantes para orientar o foco de futuras auditorias e apoiar a definição de estratégias eficazes para o enfrentamento das causas identificadas.

181. A adoção da metodologia de análise de causas-raízes foi definida ainda na etapa de elaboração da matriz de planejamento (Tabela 2 – Questão 3), como diretriz estabelecida no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), em consonância com a sua competência, prevista na Portaria-Segecex 25/2023, de aprovar os parâmetros mínimos a serem tratados em cada trabalho que fará parte do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP). Tal escolha decorre da aderência dessa metodologia aos objetivos do relatório, que demanda não apenas a identificação de fragilidades na execução das políticas públicas analisadas, mas, sobretudo, a compreensão dos fatores estruturais e sistêmicos que lhes dão origem.

4.1. Achado 2 – Atendimento postal insuficiente ou inadequado a grupos populacionais vulneráveis

182. O serviço postal constitui um direito assegurado a toda a sociedade, conforme estabelecido pela Lei 6.538/1978 (Lei Postal), que em seu art. 4º consagra a universalidade da prestação como dever estatal. Embora as metas de universalização prevejam a presença dos serviços postais em todos os municípios do país — requisito que vem sendo cumprido pelos Correios — observa-se que esse marco formal não garante, por si só, a oferta de um atendimento equânime. Evidências colhidas na fiscalização indicam que grupos populacionais específicos e vulneráveis, como os que residem em comunidades tradicionais, áreas rurais remotas e periferias urbanas, não recebem o serviço com o mesmo nível de regularidade, qualidade e acessibilidade oferecido a outros segmentos da população.

183. Apesar da cobertura municipal formalmente alcançada, ainda existem disparidades relevantes na efetividade do atendimento postal quando analisado sob a perspectiva territorial e social. Em regiões vulneráveis, identificam-se limitações como a inexistência de rotas de entrega domiciliar, o funcionamento reduzido de unidades e a insuficiência de pontos de atendimento em localização adequada, frequentemente afastados das áreas residenciais. Essas restrições impõem custos adicionais de deslocamento à população e são agravadas por problemas de endereçamento e ausência de CEP, revelando um descompasso entre a universalização formal e o atendimento efetivamente prestado.

184. Um exemplo emblemático desse descompasso entre a presença institucional e a prestação efetiva ocorre na Região Administrativa (RA) do Sol Nascente/Pôr do Sol, no Distrito Federal, onde moradores convivem com a ausência direta dos serviços dos Correios. A região, anteriormente reconhecida como um dos maiores assentamentos informais do país, passou por processo de

regularização e oficialização, tornando-se, em 2019, uma RA própria, conforme a Lei 6.359/2019. Segundo a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios de 2024 (PDAD/2024), o Sol Nascente/Pôr do Sol conta com população estimada de 108.713 moradores distribuídos em 24.845 domicílios, figurando como a 12ª RA mais populosa entre as 32 que compõem o DF e superando, em número de habitantes, cerca de 95% dos municípios brasileiros.

185. Apesar desse porte demográfico expressivo e de sua formalização urbana, a localidade continua enfrentando restrições significativas no acesso aos serviços postais. Não há na comunidade agência dos Correios nem oferta de entrega domiciliar para todos os moradores. Essa situação evidencia que áreas vulneráveis podem permanecer excluídas de direitos e serviços fundamentais, mesmo após sua institucionalização e integração administrativa.

186. Os relatos colhidos em reportagem jornalística, publicada em 2024, reforçam a persistência das dificuldades enfrentadas pelos moradores do Sol Nascente quanto ao acesso ao serviço postal (<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/df1/video/moradores-do-sol-nascente-nao-contam-com-os-servicos-dos-correios-12819656.ghtml>, acesso em 18/2/2026). Segundo a matéria, mesmo após cinco anos da decisão judicial que determinou a operação dos Correios na região, os habitantes continuam sem receber correspondências e encomendas em seus endereços. Moradores entrevistados relataram que precisam buscar itens em agências de Ceilândia ou em pontos de coleta espalhados pela região, o que implica dispêndio de tempo, custos de deslocamento e incompatibilidade de horários com a jornada de trabalho. Esses depoimentos evidenciam que a ausência de entrega domiciliar afeta especialmente pessoas com menor disponibilidade de tempo ou com limitações financeiras e de mobilidade. A reportagem também registra que, embora serviços privados — como entregas de comida e transporte por aplicativo — funcionem normalmente na localidade, o atendimento postal permanece indisponível, mesmo após a regularização da área como região administrativa.

187. Informações mais recentes indicam que não houve avanço significativo na oferta do serviço postal na região. Segundo os Correios, permanecem inexistentes agências instaladas no Sol Nascente/Pôr do Sol, havendo apenas um ponto de coleta localizado em estabelecimento comercial. A entrega domiciliar ocorre de forma restrita, limitada a alguns trechos que já dispõem de codificação por logradouro e de CEP individualizado. De acordo com a empresa, a ampliação do atendimento para toda a localidade depende da conclusão de estudos urbanísticos, da oficialização dos logradouros e da disponibilização de bases cartográficas definitivas, ações que dependeriam da atuação de outros órgãos competentes.

188. A situação observada no Sol Nascente não é um caso isolado, mas representa um padrão presente em diversas áreas urbanas vulneráveis no país. Dados do Censo Demográfico de 2022 identificaram 12.348 favelas e comunidades urbanas no Brasil, onde residem 16,4 milhões de pessoas, o equivalente a 8,1% da população nacional. Estima-se que nessas comunidades existam mais de 6,5 milhões de domicílios, o que reforça a magnitude e a capilaridade territorial desse desafio. Nesses espaços, problemas como endereçamento incompleto, ausência de CEP, falta de padronização de logradouros e desatualização das bases cartográficas municipais constituem barreiras concretas para a execução das rotas de entrega e para o funcionamento regular dos serviços postais. Assim como no Sol Nascente, muitas dessas comunidades já se encontram integradas ao tecido urbano e contam com circulação intensa de diversos serviços privados, mas continuam à margem do atendimento postal universalizado.

189. Embora não tenham sido identificados estudos ou diagnósticos específicos que dimensionem, de forma sistemática, as limitações de acesso de grupos vulneráveis aos serviços postais — de modo a evidenciar com precisão a situação dessas populações —, é inequívoco o seu expressivo potencial econômico. Pesquisa recente indica que as favelas brasileiras movimentam mais de R\$ 300 bilhões anuais em renda própria, montante superior ao Produto Interno Bruto (PIB) de países como Bolívia e Paraguai e maior que o consumo registrado em 22 das 27 unidades federativas. Não obstante

as dificuldades persistentes no acesso aos serviços postais, 60% dos moradores afirmam realizar compras em marketplaces (<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/07/18/favelas-tem-renda-total-de-r-300-bi-por-ano-e-90percent-dos-moradores-estao-otimistas-com-o-futuro-diz-pesquisa.ghtml>, acesso 27/3/2026). Esses elementos evidenciam que as limitações da política pública não apenas comprometem o exercício de direitos básicos, mas também impõem restrições ao pleno desenvolvimento de um mercado consumidor relevante e em franca expansão.

190. Além das comunidades urbanas, outro grupo populacional que enfrenta limitações relevantes no acesso aos serviços postais é o das comunidades quilombolas. Segundo o Censo Demográfico de 2022 do IBGE, a população quilombola residente no Brasil soma 1.330.186 pessoas, distribuídas em aproximadamente 1.700 municípios. Trata-se, portanto, de um contingente expressivo, com forte dispersão territorial, frequentemente localizado em áreas rurais ou de difícil acesso, onde a prestação regular de serviços públicos enfrenta desafios adicionais.

191. A situação observada em campo durante visita da unidade técnica à Comunidade Quilombola de Guajará-Miri, no município de Acará (PA), no âmbito do Levantamento da Política Pública de Inclusão Digital (TC 018.882/2025-0) ilustra de forma concreta essas limitações. A comunidade abriga cerca de 200 famílias, totalizando uma população estimada entre 500 e 700 pessoas, e não recebe correspondências dos Correios de forma regular. Segundo relatos dos moradores, a estratégia adotada para lidar com essa ausência de atendimento consiste em registrar endereços de parentes residentes em Belém, para onde as encomendas e correspondências são enviadas, sendo necessário posteriormente o deslocamento até a capital para a retirada dos objetos. Esse arranjo informal impõe custos adicionais de tempo e deslocamento à população local e evidencia como a exclusão postal afeta o cotidiano das comunidades quilombolas, mesmo quando há demanda e necessidade efetiva pelo serviço.

192. Assim, a análise das causas-raízes torna-se fundamental para compreender a persistência dessas desigualdades e orientar ações que promovam a efetiva universalização dos serviços postais, conforme previsto na legislação e nos objetivos da política pública. A seção a seguir desenvolve essa análise, utilizando metodologia recomendada pelo TCU para a identificação dos elementos fundamentais — normativos, institucionais, econômico-financeiros, operacionais e territoriais — que influenciam a efetividade da política de universalização dos serviços postais. Para sistematizar essa relação de causalidade, foi elaborada uma **árvore de problemas**, que sintetiza o encadeamento entre causas, problema central e efeitos identificados, a qual se encontra apresentada no Apêndice C deste relatório.

193. Antes de detalhar as causas-raízes identificadas, é importante ressaltar que as limitações observadas na prestação do serviço postal a grupos vulneráveis não decorrem exclusivamente da atuação dos Correios, tampouco podem ser atribuídas apenas a fatores internos à empresa. Trata-se de um problema de natureza complexa e multicausal, cuja ocorrência envolve a interação de diversos atores e políticas públicas, incluindo órgãos responsáveis por planejamento urbano, endereçamento e regularização fundiária, segurança pública, infraestrutura de transporte, produção de dados estatísticos, além da formulação e coordenação da política postal no âmbito federal. Assim, as causas apresentadas a seguir devem ser compreendidas como entraves estruturais que extrapolam a governança da estatal e demandam articulação interinstitucional e atuação coordenada do Estado para que possam ser efetivamente enfrentados no contexto da política de universalização dos serviços postais.

194. Ressalte-se, ademais, que as causas-raízes identificadas neste achado não devem ser compreendidas de forma isolada ou como explicações auto-suficientes para as desigualdades observadas no acesso aos serviços postais. Trata-se de hipóteses analíticas construídas a partir de evidências convergentes, cujo valor reside justamente na compreensão do efeito combinado e cumulativo de fatores normativos, econômico-financeiros, de governança, operacionais e territoriais.

Nenhuma dessas causas, tomada individualmente, é capaz de explicar integralmente a insuficiência do atendimento postal em áreas vulneráveis; é a interação entre elas que produz, de maneira persistente, contextos de exclusão e subatendimento. Essa abordagem integrada busca evitar interpretações simplificadoras e está em consonância com as ponderações apresentadas pelo Ministério das Comunicações nos comentários dos gestores (peça 37), ao reconhecer a complexidade do fenômeno analisado e a necessidade de análises e da apresentação de respostas de natureza sistêmica.

4.1.1. Causas normativas

4.1.1.1. Ausência de definição normativa clara “grupos vulneráveis” na política postal

195. A política de universalização dos serviços postais carece de uma definição normativa precisa sobre o que se entende por “grupos vulneráveis”, o que limita a capacidade do Estado e da prestadora do serviço de identificar, priorizar e monitorar segmentos populacionais que demandam atenção diferenciada. A falta de um conceito operacionalizado — amparado por critérios socioeconômicos, territoriais ou demográficos — impede que a política postal incorpore explicitamente princípios de equidade e focalização, como ocorre em outras políticas públicas federais que tratam de populações vulnerabilizadas.

196. Em consequência, o planejamento, a alocação de recursos, o estabelecimento de metas e a avaliação de desempenho permanecem orientados apenas pela noção geral de universalização territorial, desconsiderando desigualdades que afetam grupos específicos, como moradores de favelas, áreas rurais remotas, comunidades tradicionais e populações sem endereçamento formal. Essa lacuna normativa constitui uma causa-raiz relevante, pois limita a formulação de instrumentos que direcionem ações para os contextos mais críticos.

4.1.1.2. Regramentos que não incorporam desigualdades regionais

197. Outro fator normativo que contribui para a persistência do atendimento postal insuficiente em áreas vulneráveis é o fato de que os regramentos atuais não incorporam de forma adequada as desigualdades regionais que caracterizam o território brasileiro. A legislação e os atos infralegais que estruturam a política postal estabelecem obrigações de universalização uniformes, sem especificar parâmetros diferenciados para territórios cuja configuração espacial, densidade populacional, condições urbanísticas ou histórico de exclusão tornam mais complexa a execução do serviço.

198. Ao adotar métricas homogêneas, a política pública deixa de reconhecer os custos adicionais e as barreiras estruturais associadas ao atendimento em áreas periféricas, irregulares ou remotas. Essa ausência de diferenciação normativa reduz a capacidade de planejamento orientado por risco, dificulta a previsão de arranjos logísticos específicos, não prevê incentivos ou mecanismos compensatórios, e contribui para que comunidades vulneráveis continuem recebendo serviços em padrões abaixo do restante da população. Dessa forma, a desconsideração das desigualdades regionais no arcabouço normativo reforça distorções estruturais que impactam a efetividade da universalização.

4.1.2. Causas econômico-financeiras

4.1.2.1. Estrutura tarifária que não subsidia adequadamente atendimentos mais caros

199. A estrutura tarifária vigente não subsidia adequadamente o atendimento em regiões remotas ou vulneráveis, onde os custos operacionais são substancialmente mais elevados. Embora o Decreto 12.464/2025 determine, em seu art. 24, que os serviços postais universais devem ser contínuos e praticados **com tarifas acessíveis**, faltam mecanismos de compensação financeira capazes de equilibrar os déficits decorrentes dessas operações. Como resultado, os Correios frequentemente registram prejuízo na prestação dos serviços universais nessas localidades, o que reduz incentivos para ampliar infraestrutura e capacidade de atendimento. Paralelamente, usuários que vivem em áreas remotas ou sem entrega domiciliar arcam com custos efetivos mais altos — seja por tarifas elevadas, seja por gastos adicionais com deslocamentos, serviços privados de entrega ou perda de tempo produtivo — tornando o acesso ao serviço mais oneroso exatamente para os grupos com menor capacidade financeira.

200. Um exemplo ilustrativo do alto custo enfrentado pelos consumidores em áreas vulneráveis ocorre no município de Melgaço/PA, que possui o menor IDH do país. Com efeito, uma simulação realizada pela equipe de auditoria no sítio dos Correios, na data de 11/3/2026, (<https://www2.correios.com.br/sistemas/precosPrazos/>) indica que o envio, pelo serviço PAC — modalidade integrante do Serviço Postal Universal e que deveria praticar tarifas acessíveis — de uma pequena encomenda (2kg) do centro de Melgaço para o centro de São Paulo custa R\$ 117,10. Considerando que a renda per capita local é de aproximadamente R\$ 325 mensais (valor do censo de 2010 atualizado pelo IPCA), a tarifa corresponde a cerca de 36% da renda mensal de um morador típico do município.

201. Para fins exclusivamente comparativos e ilustrativos, e desconsiderando as diferenças de distância e de complexidade logística, destaca-se que, em São Caetano do Sul/SP — município com o maior IDH do país — a simulação do mesmo serviço apresenta custo de R\$ 27,90, o que equivale a menos de 1% da renda mensal per capita da localidade. A desproporção evidencia como a ausência de subsídios específicos e de um modelo tarifário mais equilibrado torna o serviço postal substancialmente mais oneroso para populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica, impondo barreiras reais ao exercício de um serviço público essencial.

202. Além do impacto direto sobre o consumidor individual, o alto custo do serviço postal em municípios vulneráveis compromete de forma mais ampla o desenvolvimento econômico local, ao inviabilizar a participação dessas localidades no comércio eletrônico e em cadeias produtivas modernas. Sem condições mínimas de logística postal, torna-se inviável estimular atividades comerciais e industriais, reduzir custos de transação ou promover o escoamento da produção regional. Nesse contexto, a limitação do serviço postal não apenas restringe o acesso a bens e direitos, mas atua como fator de atrofia econômica, agravando o isolamento produtivo do município e perpetuando desigualdades regionais que a própria política de universalização deveria ajudar a mitigar.

4.1.2.2. Restrição econômico-financeira e inadequação do modelo financiamento da universalização

203. A política de universalização dos serviços postais é implementada em um contexto de significativa restrição econômico-financeira, caracterizado pela dependência exclusiva dos recursos próprios dos Correios, sem aporte estruturado do orçamento da União ou mecanismos complementares de financiamento, como aqueles adotados em outros setores de infraestrutura, a exemplo das telecomunicações. Esse arranjo transfere à empresa estatal o ônus financeiro da prestação de serviços majoritariamente deficitários, especialmente em regiões remotas, periféricas ou de baixa densidade populacional. Tal situação é agravada pelo histórico de déficit operacional da empresa, que limita sua capacidade de investir na expansão da rede de atendimento, na modernização logística e na adoção de soluções específicas para territórios com maiores desafios operacionais.

204. Entretanto, em uma política pública orientada por objetivos definidos pelo Estado, o volume, a natureza e a priorização dos investimentos necessários para assegurar a universalização com equidade deveriam decorrer das metas estabelecidas e das necessidades concretas da população, e não das restrições financeiras da entidade responsável por sua execução. Quando a capacidade econômico-financeira dos Correios passa a funcionar como fator limitante do alcance da política, ocorre uma inversão de lógica: a execução da política pública deixa de ser guiada por seus objetivos estratégicos e passa a ser condicionada pela sustentabilidade financeira da empresa.

205. A inexistência de um modelo de financiamento público ou de mecanismos complementares — capazes de internalizar os custos adicionais associados ao atendimento em áreas vulneráveis — reduz a margem de atuação estatal, compromete a função redistributiva da política postal e contribui para a reprodução de desigualdades territoriais. Nesse contexto, as limitações econômico-financeiras dos Correios não apenas afetam a eficiência da operação, mas passam a moldar o próprio escopo da

política de universalização, configurando uma causa-raiz estrutural para a persistência de lacunas no acesso aos serviços postais.

206. Nesse sentido, a análise do financiamento da universalização postal restrita à situação econômico-financeira dos Correios tende a reduzir a compreensão do problema. Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), por exemplo, aponta que cada R\$ 1,00 aplicado no Programa Bolsa Família gera cerca de R\$ 1,78 de impacto no PIB, demonstrando que dispêndios públicos em políticas de inclusão podem produzir efeitos econômicos multiplicadores (<https://exame.com/economia/pib-aumenta-r-1-78-a-cada-r-1-investido-no-bolsa-familia/>, acesso 28/3/2026).

207. De modo análogo, os recursos necessários à ampliação do acesso postal não devem ser vistos apenas como custo da estatal, mas como investimento público com potencial de induzir benefícios intersetoriais, relacionados ao comércio eletrônico, aos serviços, à logística e ao desenvolvimento regional. A ausência dessa perspectiva mais ampla reforça as limitações do atual modelo de financiamento da universalização.

4.1.3. Causas de governança e planejamento

4.1.3.1. Ausência de um plano nacional de universalização com enfoque em equidade

208. A universalização dos serviços postais carece de um plano nacional que estabeleça diretrizes claras, metas específicas, prioridades territoriais e instrumentos de monitoramento orientados para a equidade. Atualmente, a política possui um foco predominante na presença institucional em todos os municípios, sem incorporar diferenciações necessárias para populações e territórios que enfrentam maiores barreiras de acesso.

209. A inexistência desse planejamento estruturado impede que o Estado defina prioridades de investimento, estabeleça padrões mínimos de atendimento adequados às realidades territoriais, identifique vazios de cobertura e programe ações específicas para regiões críticas. Sem um plano nacional com recorte de equidade, a expansão ou melhoria do atendimento não fica condicionada a uma lógica estratégica de inclusão social e correção de desigualdades, além de não haver instrumento específico que preveja as fontes de recursos para sua execução, podendo ser limitada, entre outros fatores, pela atual vulnerabilidade da capacidade operacional e financeira dos Correios.

210. A ausência desse plano nacional também limita a capacidade de o Estado coordenar instituições que desempenham papéis essenciais para a efetiva universalização do serviço postal. A correção de várias das causas do problema depende diretamente de órgãos externos aos Correios, como prefeituras (responsáveis por endereçamento, numeração predial, regularização fundiária e atualização de logradouros), forças de segurança pública (condições de segurança para equipes de entrega), governos estaduais (infraestrutura viária e integração logística), ministérios federais (planejamento territorial, inclusão produtiva, desenvolvimento regional) e outras entidades públicas. Sem um instrumento nacional que defina responsabilidades, estabeleça compromissos interinstitucionais e induza ações coordenadas, a resolução dessas barreiras estruturais permanece fragmentada e reativa.

4.1.3.2. Limitação das metas e indicadores atuais e inexistência de parâmetros específicos para populações vulneráveis

211. As metas e indicadores atualmente utilizados para monitorar a universalização dos serviços postais estão centrados em critérios amplos de presença institucional no município, sem considerar desigualdades internas ou especificidades territoriais. Essa abordagem desconsidera a heterogeneidade espacial dos municípios brasileiros — muitos deles extensos, com áreas rurais dispersas, periferias isoladas e comunidades vulneráveis com dificuldades de acesso.

212. Conforme já relatado, as metas de universalização do **atendimento**, ou seja, a definição da quantidade de pontos de atendimento dos Correios é estabelecida com base na demanda histórica do

município, conforme previsto na Portaria-MCom 15.441/2024, art. 2º, incisos II e XI; art. 4º; e Anexo I. Esse critério produz um efeito circular: como comunidades vulneráveis podem enfrentar barreiras como preços elevados, longas distâncias, ausência de CEP ou de endereçamento adequado, elas podem não demandar o serviço na mesma proporção que áreas mais centrais. A baixa demanda observada, porém, não significa, apenas, ausência de necessidade, mas sim, limitações da capacidade de acesso. Entretanto, ao utilizar indicadores baseados nesse histórico, o Estado conclui que não há justificativa para ampliar a rede local, perpetuando o subatendimento e reforçando desigualdades estruturais.

213. *No que se refere à distribuição postal, as metas atualmente vigentes também apresentam limitações relevantes. O parâmetro adotado considera como atendidos os distritos com mais de 500 habitantes nos quais exista algum nível de distribuição, seja interna ou externa. Contudo, inexistem metas e indicadores que permitam avaliar a situação intradistrital do serviço, de modo que a classificação de um distrito como atendido não reflète, necessariamente, a cobertura efetiva de todas as áreas sob sua abrangência. Esse desenho metodológico produz uma ilusão estatística de universalização, ao mesmo tempo em que oculta bolsões de não atendimento no interior dos distritos, impedindo que o Estado conheça com precisão a situação real da distribuição postal nesses territórios.*

214. *Em municípios extensos, essa lógica se agrava: moradores de áreas vulneráveis precisam percorrer longas distâncias até os poucos pontos de atendimento existentes, ou deslocar-se até centros urbanos ou distritos vizinhos para retirar correspondências. Assim, as metas e indicadores vigentes não apenas deixam de capturar a real situação das populações vulneráveis, como também contribuem, pela própria formulação, para perpetuar a exclusão postal desses grupos, impedindo que o poder público identifique, priorize e corrija as desigualdades territoriais no acesso ao serviço.*

4.1.3.3. Baixa padronização e atualização de logradouros

215. *A baixa padronização e atualização dos logradouros constitui uma das principais barreiras estruturais para a efetiva universalização dos serviços postais no país. Em grande parte dos municípios — sobretudo em áreas vulneráveis — as bases de endereços apresentam inconsistências, desatualizações ou ausência total de informações essenciais, como nomenclatura formal de ruas, numeração padronizada e correspondência com os registros oficiais do município. Esses problemas decorrem, em grande medida, da fragilidade dos processos municipais de planejamento urbano, regularização fundiária e gestão cartográfica.*

216. *A ausência de padronização adequada impacta diretamente a capacidade operacional dos Correios, pois dificulta a roteirização, aumenta os tempos de entrega, eleva custos logísticos e, em muitos casos, inviabiliza a realização de distribuição domiciliar.*

217. *Esse problema apresenta ainda uma dimensão interfederativa, pois sua solução depende de ações coordenadas entre prefeituras e governos estaduais, órgãos de planejamento urbano, cartórios de registro, instituições de regularização fundiária, IBGE, Ministério das Cidades e Correios. Na ausência de um arranjo nacional que induza essa articulação, a atualização de logradouros ocorre de maneira fragmentada, irregular e reativa, dificultando a integração das bases territoriais que sustentam o serviço postal.*

218. *No âmbito federal, identifica-se, no entanto, a adoção de iniciativas voltadas ao enfrentamento da baixa padronização e atualização dos logradouros, a exemplo do Programa Periferia Viva, ação interministerial coordenada pela Secretaria Nacional de Periferias do Ministério das Cidades, cujo objetivo é promover inclusão social e territorial em favelas e comunidades urbanas. Nesse contexto, destaca-se a atuação dos Correios por meio da iniciativa CEP para Todos, desenvolvida em parceria com o Ministério das Cidades e o IBGE, voltada à promoção do endereçamento formal em áreas onde a ausência de CEP e de logradouros padronizados constitui barreira ao acesso a serviços públicos. As ações compreendem, entre outros aspectos, a atribuição de CEPs a ruas, becos e vielas ainda não codificados, o desenvolvimento do denominado CEP Digital — baseado em dados do IBGE*

para superar limitações da infraestrutura municipal — e a sistematização de metodologias replicáveis para o endereçamento de comunidades periféricas.

219. *O Acordo de Cooperação Técnica firmado entre os órgãos envolvidos estabelece metas a serem alcançadas até 2026, como garantir que todas as favelas e comunidades urbanas possuam, ao menos, um CEP, realizar o cepeamento completo de ruas e vielas em territórios prioritários do programa e ampliar o atendimento postal e a entrega de encomendas em comunidades selecionadas. Apesar de relevantes, essas iniciativas encontram-se em fase inicial de implementação, com resultados ainda concentrados em projetos-piloto e número restrito de territórios. Dessa forma, sua capacidade de mitigar, em escala nacional, os efeitos da baixa padronização e atualização de logradouros permanece limitada frente à magnitude e à complexidade do problema identificado.*

4.1.3.4. Falta de estudos e diagnósticos sobre a situação postal dos grupos vulneráveis

220. *A política de universalização dos serviços postais carece de estudos sistemáticos, diagnósticos centralizados e bases de dados que permitam compreender, de forma territorializada e comparável, a situação postal de grupos vulneráveis. As evidências demonstram que não existe, em nível nacional, um conjunto estruturado de informações que permita identificar com precisão a efetiva realidade postal desses grupos, onde estão os maiores vazios de atendimento, quais populações são mais afetadas ou quais são os impactos sociais e econômicos decorrentes da precariedade do serviço.*

221. *Essa lacuna informacional fica ainda mais evidente quando se observa que, ao serem questionados pela equipe de auditoria, tanto o MCom quanto os Correios não apresentaram qualquer estudo, diagnóstico ou levantamento específico sobre a situação postal de grupos vulneráveis. A inexistência de análises produzidas pelos principais responsáveis pela formulação, coordenação e execução da política de universalização confirma que o tema não tem sido tratado de forma estruturada no âmbito federal.*

222. *A lacuna de informações também se manifesta no âmbito das pesquisas oficiais conduzidas pelo IBGE, instituição responsável por produzir os principais insumos estatísticos utilizados para formulação e monitoramento de políticas públicas no país. Segundo o instituto, sobre aspectos relacionados à prestação do serviço postal, são investigados anualmente somente aspectos econômicos da atividade postal, por meio da Pesquisa Anual de Serviços (PAS), com dados relacionados, resumidamente, a número de empresas, pessoal ocupado, receitas e despesas. Contudo, segundo esclarecimento do IBGE (peça 18, p. 5):*

*A qualidade dos serviços postais, contemplando eventuais indicadores de satisfação, frequência e tipo de entrega, tempo de deslocamento, confiabilidade percebida ou outros aspectos associados ao desempenho do serviço **não constitui quesito das pesquisas do Instituto.** (grifo nosso)*

223. *Evidencia-se, dessa forma, que nenhuma das pesquisas regulares do instituto — inclusive aquelas voltadas à caracterização de condições domiciliares, vulnerabilidade social, padrões de mobilidade ou infraestrutura urbana — incorpora indicadores relacionados ao acesso ao serviço postal. Em consequência, territórios vulneráveis como favelas, comunidades tradicionais e áreas rurais isoladas permanecem invisíveis do ponto de vista estatístico no que se refere à prestação do serviço.*

224. *Além da ausência de diagnósticos nacionais, verificou-se que os estudos existentes são produzidos de forma descentralizada, reativa e não estruturada. Segundo a própria estatal, levantamentos específicos sobre quilombolas, ribeirinhos e áreas remotas ocorrem apenas no âmbito das superintendências estaduais e somente quando há solicitação local de atendimento, o que denota uma abordagem fragmentada, dependente de demandas pontuais e sem apoio em planejamento nacional (peça 16, p. 4).*

225. *Esse conjunto de elementos evidencia que a falta de estudos e diagnósticos estruturados constitui uma causa-raiz central do problema analisado. Sem compreender onde estão os maiores vazios de atendimento, quais populações são afetadas, que barreiras enfrentam e qual o impacto*

socioeconômico da exclusão postal, o Estado não consegue planejar políticas eficazes, alocar recursos de forma eficiente, coordenar ações interfederativas ou induzir correções estruturais no modelo atual.

4.1.4. Causas operacionais

4.1.4.1. Deficiência na rede de atendimento em pequenas localidades

226. A expansão e a manutenção da rede de atendimento postal em pequenas localidades e áreas vulneráveis são condicionadas por limitações estruturais, decorrentes da dependência dos Correios de modelos de parceria — como as Agências de Correio Comunitárias (AGC) e o formato Correios Essencial (CEL) — para viabilizar a presença institucional em mercados onde a exploração econômica não se sustenta de forma autônoma. Embora tais arranjos representem a principal alternativa para a oferta de serviços em áreas desassistidas, sua implementação enfrenta entraves relevantes.

227. Sob a ótica político-institucional, verificam-se limitações à adesão das prefeituras aos modelos propostos, em razão da insuficiência dos incentivos previstos nos instrumentos de parceria, o que desestimula a assunção de encargos operacionais sem contrapartidas proporcionais. Ademais, a descontinuidade administrativa decorrente da alternância de governos locais compromete a estabilidade dos acordos firmados e a perenidade das iniciativas. Soma-se a isso a ausência de atuação indutora mais efetiva por parte do governo federal — responsável pela política — no sentido de fomentar a adesão, estruturar incentivos ou coordenar mecanismos que viabilizem a ampliação e a sustentabilidade dessas parcerias.

228. No plano técnico-operacional, conforme relatado pelos gestores dos Correios, parcela significativa dos municípios de pequeno porte enfrenta dificuldades para prover a estrutura mínima exigida à implantação de unidades em regime de parceria. Essas limitações manifestam-se, sobretudo, na indisponibilidade de imóveis adequados e na dificuldade de cessão de pessoal para apoio às atividades postais, o que restringe a efetividade desses arranjos e limita sua expansão como alternativa para a ampliação da rede de atendimento em localidades menos assistidas.

4.1.4.2. Falta de incentivos financeiros para deslocamento ou realocação de pessoal para regiões menos assistidas

229. Em diversas comunidades vulneráveis, a prestação do serviço postal depende, em grande medida, de trabalhadores que, ao longo do tempo, acumularam conhecimento aprofundado sobre o território, incluindo rotas informais, padrões de ocupação urbana irregular e dinâmicas sociais locais. Esses profissionais, em regra, possuem reconhecimento junto à comunidade e capacidade de operar em contextos de endereçamento precário, inexistente ou baseado em referências informais. Trata-se de conhecimento tácito, construído pela experiência cotidiana, que se revela elemento crítico para viabilizar a distribuição postal em áreas com limitações de infraestrutura e baixa padronização territorial.

230. Entretanto, a sustentabilidade desse arranjo encontra-se comprometida. O quadro de pessoal dos Correios apresenta elevada média etária, com progressão das aposentadorias e redução do efetivo, o que dificulta a retenção de profissionais experientes nessas localidades. A saída de empregados com domínio operacional e inserção comunitária revela-se de reposição lenta e incerta, diante da limitada capacidade de atrair e reter novos trabalhadores, em função de fatores como isolamento geográfico, restrições de mobilidade, maior complexidade operacional e, em alguns casos, exposição a riscos adicionais.

231. Como consequência, a substituição desses profissionais tende a acarretar descontinuidade na prestação do serviço e deterioração da qualidade da distribuição.

4.1.4.3. Dependência da capilaridade dos Correios, sem participação da iniciativa privada na universalização

232. *A política de universalização postal depende quase integralmente da capilaridade dos Correios, sem qualquer mecanismo estruturado para envolver a iniciativa privada na oferta do serviço postal universal. Em áreas vulneráveis, remotas ou de baixa atratividade econômica, essa dependência se torna ainda mais crítica, já que operadores privados não atuam nesses territórios ou limitam sua presença aos fluxos de maior retorno financeiro. Na prática, a universalização recai de forma exclusiva sobre a estatal, restringindo alternativas para ampliar a rede, diversificar canais de atendimento ou suprir lacunas logísticas nessas regiões.*

233. *Além disso, embora os principais marketplaces e empresas de comércio eletrônico não invistam em infraestrutura nas localidades menos rentáveis — não instalem pontos de entrega, não operem rotas de distribuição e não assumam riscos logísticos —, eles utilizam intensamente a estrutura deficitária dos Correios para alcançar consumidores nessas regiões. Assim, a estatal viabiliza o acesso de grandes plataformas digitais a mercados remotos, mesmo quando a operação nessas localidades gera prejuízo para o serviço público.*

234. *Ressalte-se que esses operadores privados atuam, em geral, com regimes de trabalho mais flexíveis, sem as mesmas garantias trabalhistas e de cumprimento de jornada de trabalho, sem exigências de segurança institucional e de padrões operacionais impostos atualmente apenas à empresa pública, o que lhes permite, em determinados contextos, alcançar territórios e núcleos urbanos informais onde os Correios encontram limitações operacionais. Apesar de se beneficiarem dessa assimetria operacional e da capilaridade postal, os marketplaces não contribuem para a manutenção ou expansão da capilaridade postal, seja pela prestação direta de serviços, seja pela participação em mecanismos de financiamento, como fundos de universalização ou arranjos cooperativos.*

235. *Essa assimetria limita a sustentabilidade operacional do modelo e reforça as desigualdades territoriais. A ausência de instrumentos regulatórios ou de incentivos econômicos que integrem a iniciativa privada ao esforço de universalização reduz a capacidade de o Estado fortalecer o atendimento nas áreas menos assistidas, configurando uma causa-raiz relevante para a insuficiência do serviço postal em territórios vulneráveis.*

4.1.5. Causas sociais e territoriais

4.1.5.1. Distâncias geográficas, baixa densidade populacional e áreas de difícil acesso

236. *A prestação do serviço postal em diversas regiões do país é estruturalmente limitada por fatores geográficos e territoriais que tornam a operação significativamente mais complexa. Conforme já tratado neste relatório, em um país caracterizado por municípios extensos, áreas rurais dispersas, comunidades isoladas, territórios indígenas e localidades com acesso exclusivamente fluvial, os Correios enfrentam desafios logísticos que diferem substancialmente daqueles encontrados em centros urbanos consolidados. Essas condições impõem maiores tempos de deslocamento, exigem infraestrutura específica e dificultam a organização de rotas contínuas e eficientes, afetando diretamente a regularidade da distribuição e a capacidade da empresa de assegurar padrões mínimos de universalização.*

237. *Trata-se de limitações estruturais que não podem ser superadas apenas com ajustes operacionais internos, exigindo coordenação interfederativa, incentivos logísticos e estratégias adaptadas para territórios remotos.*

238. *Um exemplo ilustrativo citado pela própria estatal é o distrito de Cachoeira da Serra, localizado no município de Altamira, no Pará. Esse distrito encontra-se a mais de 1.000 km da sede municipal, constituindo um dos casos em que a distância extrema torna inviável a organização de rotas regulares de entrega a partir do núcleo urbano principal. A utilização desse exemplo pelos Correios evidencia a magnitude das barreiras logísticas enfrentadas em determinados territórios e demonstra*

como condições geográficas adversas podem inviabilizar, na prática, a plena universalização do serviço postal.

4.1.5.2. Falta de segurança pública em localidades vulneráveis

239. A insuficiência de segurança pública em comunidades vulneráveis constitui um obstáculo direto à prestação do serviço postal. Em áreas com altos índices de criminalidade, presença de grupos armados ou circulação restrita, carteiros e veículos enfrentam riscos que levam à suspensão de rotas, redução da frequência de entregas ou atuação em horários limitados. A insegurança também dificulta a instalação e manutenção de unidades de atendimento, devido a riscos de assaltos, depredação e violência contra trabalhadores, elevando os custos operacionais e reduzindo a atratividade para alocação de pessoal.

240. A magnitude dessa restrição é evidenciada pelos próprios dados da estatal: somente na Superintendência São Paulo Metropolitana existem 1.482 bairros e 32.136 CEP-Logradouros classificados como Áreas com Restrição de Entrega (ARE), onde a operação regular é parcial ou inviável por motivos de segurança. Esse volume expressivo, registrado em uma das regiões mais desenvolvidas do país, demonstra a dimensão do problema e seus impactos sobre a regularidade da distribuição.

4.1.6. Proposta de encaminhamento

241. Considerando que as fragilidades identificadas neste tópico possuem natureza estrutural e já se encontram abrangidas pelas recomendações formuladas no Achado 1 (item 3.1.4), não se mostram necessárias, neste momento, novas proposições específicas sobre esses mesmos aspectos.

4.1.7. Benefícios esperados

242. A implementação das recomendações propostas anteriormente tende a aprimorar a focalização, o monitoramento e a sustentabilidade da política de universalização dos serviços postais. Espera-se, como principal benefício, a ampliação do acesso equitativo ao atendimento domiciliar, sobretudo em áreas intramunicipais vulneráveis e pequenas localidades, por meio de metas e indicadores mais granulares.

243. Adicionalmente, o fortalecimento da coordenação interfederativa e a avaliação de instrumentos regulatórios e incentivos econômicos voltados à atuação complementar da iniciativa privada podem ampliar a capacidade do Estado de assegurar a continuidade e a abrangência do serviço, reduzir lacunas de atendimento em territórios menos assistidos e contribuir para a redução das desigualdades territoriais, em consonância com os objetivos constitucionais da política postal.

Custos da Universalização Postal

244. Este capítulo tem por objetivo examinar aspectos centrais relacionados à mensuração e ao comportamento dos custos da política pública de universalização postal. Inicialmente, apresenta-se a metodologia desenvolvida pelos Correios para a mensuração desses custos, cuja descrição, embora não constitua propriamente um achado de auditoria, foi considerada oportuna em subcapítulo específico, diante da relevância do tema para a adequada compreensão das informações econômico-financeiras associadas à política. Na sequência, com base nos dados de custos e receitas apurados, analisa-se o desequilíbrio econômico-financeiro da política pública postal, evidenciando suas causas, seus desdobramentos e suas implicações para a sustentabilidade da universalização dos serviços postais.

5.1. Metodologia da mensuração de custos da universalização postal

245. A mensuração adequada de receitas e custos associados à política pública postal é etapa essencial para assegurar accountability, transparência e racionalidade na tomada de decisão governamental. Sem a adoção de um modelo metodológico sólido e coerente, torna-se inviável avaliar de forma consistente a situação econômico-financeira da política pública, estimar eventuais

necessidades de financiamento ou identificar desequilíbrios capazes de comprometer a continuidade e a sustentabilidade do serviço postal universal.

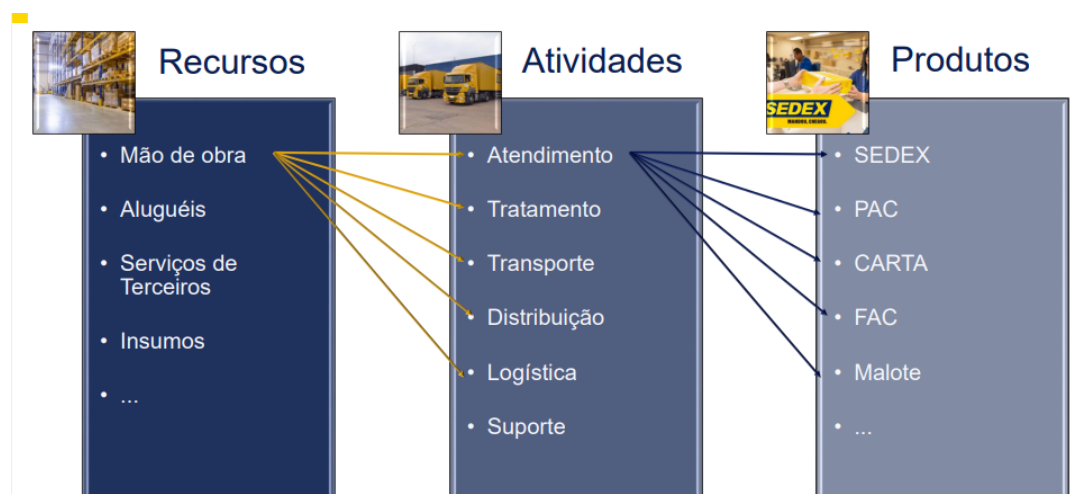
246. Nesse sentido, o TCU, no âmbito do Levantamento do Setor Postal Brasileiro (TC 022.870/2023-7), apontou a necessidade de que os Correios passassem a divulgar, em suas Demonstrações Contábeis, estimativas sistemáticas de custos e do desempenho econômico-financeiro da política pública postal, diretriz que passou a ser observada pela ECT, pela primeira vez, em 2024.

247. A importância desse exame é reconhecida pela própria estatal, que destaca que as informações de custos devem desempenhar papel central no redesenho do arranjo institucional de financiamento da política pública, especialmente diante de pleitos por compensação financeira decorrentes da execução da universalização postal (peça 19, p. 10). Tal posicionamento reforça não apenas a necessidade, mas também a urgência de aperfeiçoar a qualidade, a consistência e a transparência das métricas utilizadas, de modo a assegurar decisões informadas, tecnicamente fundamentadas e compatíveis com os princípios da boa governança pública.

248. Como premissa fundamental para a aplicação de qualquer metodologia voltada à estimativa do custo da universalização, é indispensável a existência de informações gerenciais completas, consistentes e confiáveis, que permitam identificar, de forma adequada, valores, processos e produtos, sejam eles universais ou não universais. Com esse objetivo, a ECT adota, há aproximadamente três décadas, o método Activity Based Costing (ABC) o que, em tese, lhe confere um grau relevante de maturidade informacional e robustez analítica para subsidiar a mensuração do custo da universalização (peça 16, p. 5).

249. O método ABC tem por finalidade mitigar a arbitrariedade e as distorções inerentes à alocação de custos, especialmente os indiretos, aos produtos (bens e serviços). Para tanto, os recursos são, em um primeiro momento, apropriados às atividades que efetivamente os consomem e, em seguida, alocados dessas atividades aos objetos de custeio — isto é, aos produtos — com base em direcionadores que buscam refletir a relação causal entre consumo de recursos e geração de custos.

Figura 7: Custeio Baseado em atividades (ABC)



Fonte: Correios (peça 19, p. 37).

250. A partir dessa base informacional, torna-se possível aplicar métodos de mensuração do custo da universalização com maior precisão. De acordo com os Correios (peça 19, p. 20-23), existem três métodos principais utilizados para esse fim: o Deficit Approach (DA), o Net Avoidable Cost (NAC) e o Profitability Cost (PC). No entendimento da própria estatal “o método PC é quase uma evolução direta do método NAC, que por sua vez é quase uma evolução direta do método DA” (peça 19, p. 60), evidenciando uma progressão natural de sofisticação metodológica.

251. Diante das limitações do método DA e da ausência de informações suficientes para a aplicação do PC, os Correios adotaram, a partir de 2021, a metodologia NAC como referência para a mensuração do custo da universalização, por ser, segundo a própria empresa, a alternativa mais viável e aderente ao conjunto de dados disponíveis.

252. Até 2020, os Correios utilizavam, na mensuração dos custos, o Deficit Approach (DA), método de aplicação mais simples que busca mensurar o déficit associado à universalização identificando os prejuízos dos serviços deficitários e deduzindo os lucros dos serviços rentáveis somente dentro do conjunto das obrigações de serviço universal. Trata-se de uma abordagem essencialmente contábil, que não incorpora cenários contrafactuais ou análises mais abrangentes acerca do comportamento do operador em um ambiente sem obrigações regulatórias, o que limita sua capacidade de refletir o custo líquido efetivamente imposto pela universalização.

253. Em contraste, a metodologia mais avançada, o Profitability Cost (PC), também conhecida como Commercial Approach, adota uma perspectiva mais ampla ao comparar a lucratividade da empresa em dois cenários: um com obrigações de serviço universal e outro sem tais obrigações. Esse método procura capturar não apenas os custos evitáveis, mas também os efeitos dinâmicos decorrentes de mudanças operacionais, estratégicas e comerciais — como alterações na frequência de entrega, reconfiguração de rotas, reajustes tarifários e impactos sobre a demanda. Contudo, segundo os Correios, a aplicação do PC “não se mostrou viável por restrições de informações, visto que é necessário prever também os efeitos na demanda dos serviços em função de mudanças nas operações, como modificações nas frequências de entrega e nos preços” (peça 16, p. 6). Essas limitações inviabilizaram, na prática, o uso de um método que requer simulações detalhadas e bases de dados mais completas.

254. A seguir, será apresentada a descrição da metodologia atualmente adotada pelos Correios — o NAC — detalhando seus fundamentos, critérios de aplicação e as razões que levaram à sua adoção como a alternativa mais adequada diante das restrições identificadas nas demais abordagens.

5.1.1. Mensuração de custos pelo método Net Avoidable Cost

255. O Net Avoidable Cost (NAC) é um método de mensuração do custo da universalização baseado na construção de um cenário contrafactual, no qual o operador postal hipoteticamente atuaria sem a obrigação de prestar o serviço universal. A partir desse cenário alternativo, identificam-se quais custos seriam efetivamente evitados caso a empresa pudesse descontinuar serviços que causam prejuízos, considerados, portanto, economicamente inviáveis.

256. O método NAC busca calcular o custo líquido evitável da universalização, ou seja, aquele conjunto de custos que deixariam de existir caso a empresa não estivesse sujeita à obrigação legal de prestar os serviços universais. Nesse cenário hipotético, também deixariam de existir as receitas, motivo pelo qual o cálculo é em termos de custo líquido (custos brutos menos receitas). Contudo, diferentemente do DA, que considera todos os produtos da cesta de universalização, o NAC considera somente os produtos da cesta cujos resultados são deficitários — isto é, aqueles em que a receita auferida é inferior ao custo incorrido.

257. Assim, o NAC determina inicialmente os serviços deficitários — que podem abranger tanto serviços universais quanto não universais — e calcula a diferença entre o resultado econômico observado e aquele que prevaleceria caso tais serviços fossem descontinuados. Essa lógica apoia-se na premissa fundamental de que, na ausência da obrigação regulatória, todo segmento não lucrativo deixaria de ser prestado pela empresa, refletindo um comportamento de um operador que objetiva a obtenção de resultados positivos do ponto de vista da lucratividade, independente da preocupação com o atendimento voltado a atender um problema público.

258. Desse modo, no NAC, não se calcula o custo líquido de todo o conjunto de serviços universais, mas apenas o dos serviços que o operador efetivamente deixaria de prestar no cenário

contrafactual. Em outras palavras, o método incorpora exclusivamente os serviços deficitários, pois seu objetivo é mensurar o custo evitável decorrente da obrigação de universalização, e não o custo total associado à prestação dos serviços universais. Essa seletividade é inerente à metodologia, uma vez que somente os serviços cuja continuidade depende da imposição regulatória representam, de fato, ônus econômico adicional para o operador.

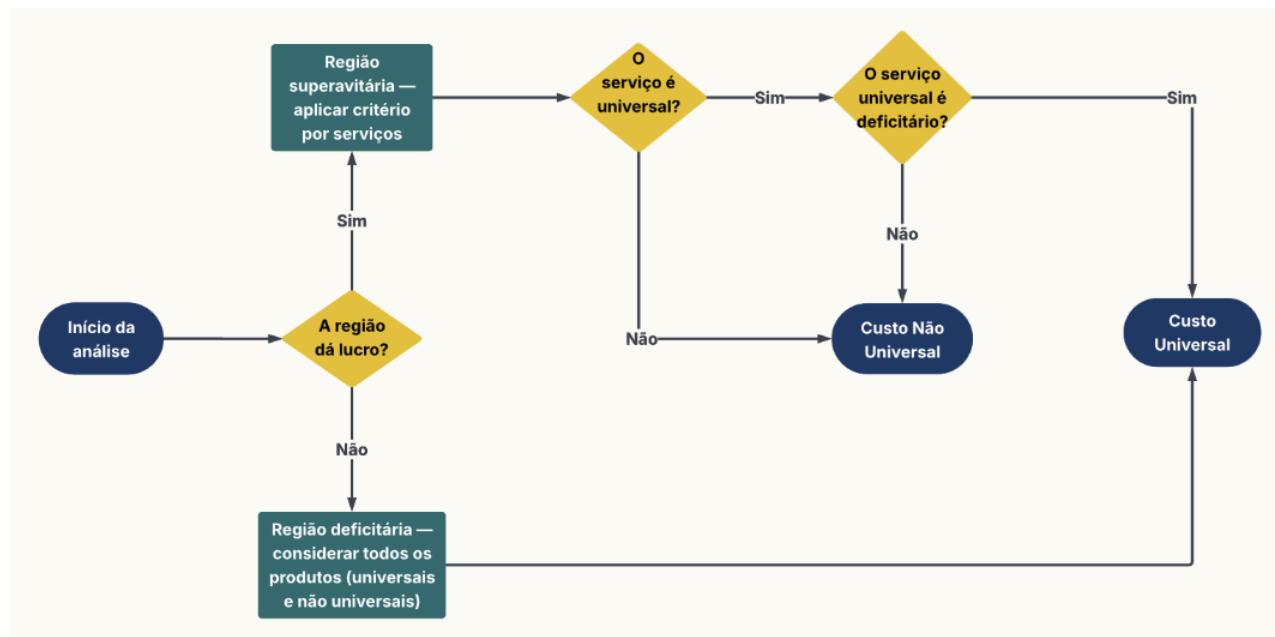
259. *Contudo, a metodologia atualmente adotada pela ECT corresponde a uma espécie de NAC ajustado, estruturado a partir de dois critérios específicos definidos pela empresa. O primeiro é o critério regional, segundo o qual toda região que apresente resultado financeiro deficitário — seja na captação, seja na distribuição — é considerada integralmente evitável em um cenário sem obrigação de universalização. Assim, não apenas os serviços universais, mas todos os produtos, incluindo os não universais, passam a integrar o cálculo do custo líquido evitável. Essa construção parte da premissa de que cada região deveria ser capaz de gerar resultados positivos tanto do ponto de vista da captação quanto da distribuição, de modo que regiões estruturalmente deficitárias representariam, no cenário contrafactual, operações descontinuadas.*

260. *O segundo critério, denominado critério por serviços, complementa o critério regional ao focalizar o desempenho de serviços universais dentro de unidades de captação superavitárias. Nessa abordagem, são incorporados ao cálculo da universalização apenas os serviços universais deficitários, analisados de forma individualizada por tipo de serviço e, quando aplicável, também por origem–destino, considerando exclusivamente os trechos que apresentam prejuízo. A lógica subjacente é que tais déficits decorrem diretamente da obrigação legal de manter a oferta desses serviços, pois, na ausência dessa imposição regulatória, o operador tenderia a descontinuí-los, preservando apenas aqueles que se sustentariam economicamente em um ambiente concorrencial e sem restrições impostas pela universalização. A seguir, são apresentados trechos da comunicação dos Correios sobre esses dois critérios adotados na metodologia. Na sequência, apresenta-se um resumo desse fluxo processual (peça 19, p. 6).*

I - estratégia por região: uma região pode ser considerada viável caso apresente resultados financeiros positivos. Quando uma região não gera lucro, devemos supor que a atuação dos Correios neste local se deve à obrigação de universalização de serviços postais e, conseqüentemente, em um cenário de ausência dessa obrigação legal, a empresa ganharia mais se a estrutura montada para prestação de serviço nessa região fosse desmobilizada;

II - estratégia por serviços: os serviços postais classificados como universais devem ter seus custos líquidos avaliados individualmente por origem, destino, interiorização, peso e unidade de captação, de forma que, sempre que gerarem prejuízo à Empresa em alguma unidade ou trecho, o valor do seu custo líquido componha o custo líquido da universalização do serviço postal. Essa abordagem advém da noção de que esses serviços só são prestados com prejuízo em decorrência da obrigação legal, pois, de outra maneira, seriam descontinuados.

Figura 8: Fluxo processual dos critérios adotados pela ECT para mensuração dos custos da universalização dos serviços postais



Fonte: elaboração própria.

261. Como desdobramento da abordagem adotada para mensurar o custo líquido da universalização, a ECT apresenta três diferentes visões de custos, organizadas conforme o grau de abrangência das despesas consideradas no cálculo, conforme peça 19, p. 62-63.

262. A primeira visão restringe-se aos custos diretos, isto é, aqueles que podem ser associados de forma imediata aos serviços universais, sem necessidade de aplicação de critérios de rateio ou alocação indireta. Nessa perspectiva, entram apenas os recursos diretamente consumidos na execução das atividades relacionadas à universalização. Exemplos típicos incluem a mão de obra diretamente envolvida na entrega ou atendimento de serviços universais, o combustível utilizado nas rotas específicas do serviço universal, bem como materiais operacionais de uso exclusivo. Trata-se, em síntese, de custos que só existem porque o serviço universal é prestado.

263. A segunda visão amplia o escopo para incluir também os custos indiretos, valendo-se para isso da metodologia ABC, já mencionada anteriormente. Nessa abordagem, a ECT emprega direcionadores de custos para alocar de maneira mais precisa os recursos consumidos nas diversas etapas do processo produtivo. São alocados a esse nível, por exemplo, os custos com supervisão de unidades de atendimento, tratamento e distribuição; o uso de infraestrutura compartilhada, como centros de triagem que processam simultaneamente objetos universais e não universais; e os custos vinculados a veículos e rotas mistas, cujo consumo deve ser distribuído entre diferentes serviços. Os direcionadores utilizados incluem horas de trabalho nos canais de atendimento, peso unitário transportado, quantidade de viagens, volume postado e, quando disponível, a distância percorrida nos processos de transporte.

264. Por fim, a terceira visão incorpora também as despesas corporativas e os gastos compartilhados (como encargos trabalhistas, provisões contábeis), cuja alocação exige critérios específicos de rateio para distribuir custos comuns a diversas áreas da empresa. Incluem-se nessa categoria os custos relacionados às áreas administrativas — como recursos humanos, financeiro e jurídico —, além de despesas gerais das estruturas administrativas. A isso se somam provisões contábeis, encargos trabalhistas e outros custos estruturais que sustentam a organização como um todo. Trata-se da visão mais abrangente e, inclusive, a utilizada pela ECT para fins de divulgação oficial dos

custos da universalização em suas Demonstrações Contábeis, pois representa o conjunto completo de recursos necessários à manutenção do serviço universal no âmbito da empresa.

265. A Tabela 9 sintetiza as três diferentes visões de custos, organizadas conforme o grau de abrangência das despesas consideradas no cálculo: custos diretos, custos indiretos e despesas corporativas e gastos compartilhados.

Tabela 9: Visões de custos adotadas pela ECT

Visão	Tipo de custo/despesa	Exemplos
1. Diretos	Atribuíveis imediatamente ao serviço universal	Mão de obra direta, combustível de rota SU, materiais usados só no SU
2. Indiretos (ABC)	Comuns a vários serviços, alocados por direcionadores	Supervisão, centros de tratamento, veículos compartilhados, horas de trabalho, peso, volume, viagens
3. Corporativos / compartilhados	Estrutura administrativa geral da empresa	RH, financeiro, jurídico, TI corporativo, aluguel da sede, provisões, comunicação

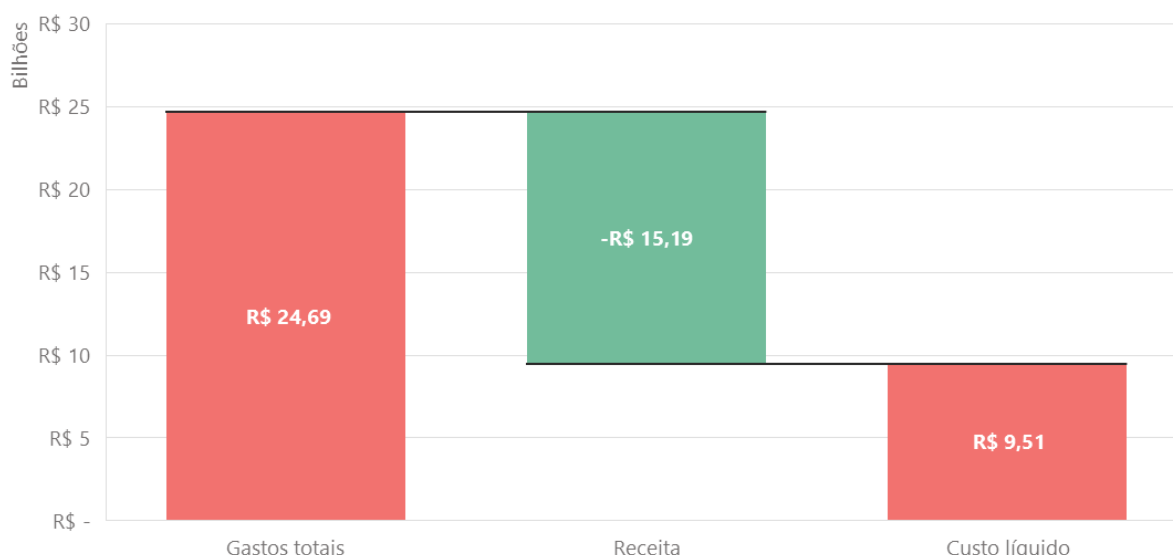
Fonte: elaboração própria.

266. Feita a descrição do modelo adotado pela ECT, o próximo item apresenta dados quantitativos que compõem o custo da universalização dos serviços postais.

5.1.2. Dados quantitativos dos custos da universalização

267. Os dados relativos aos custos da universalização postal em 2025 revelam um cenário de elevado dispêndio financeiro e relevantes desafios à sustentabilidade econômico-financeira da política pública. No período considerado, o gasto total associado à universalização alcançou aproximadamente **R\$ 24,69 bilhões**, enquanto a receita diretamente gerada pelos serviços universais somou cerca de R\$ 15,19 bilhões. Como resultado, o custo líquido da universalização, apurado segundo a metodologia NAC e considerada a imunidade tributária aplicável à empresa, atingiu aproximadamente **R\$ 9,51 bilhões**, evidenciando um descompasso expressivo entre custos e receitas.

Gráfico 24: Gastos, receitas e custo líquido da universalização em 2025 (em R\$ bilhões)



Fonte: elaboração própria com nas Demonstrações Contábeis de 2025 dos Correios.

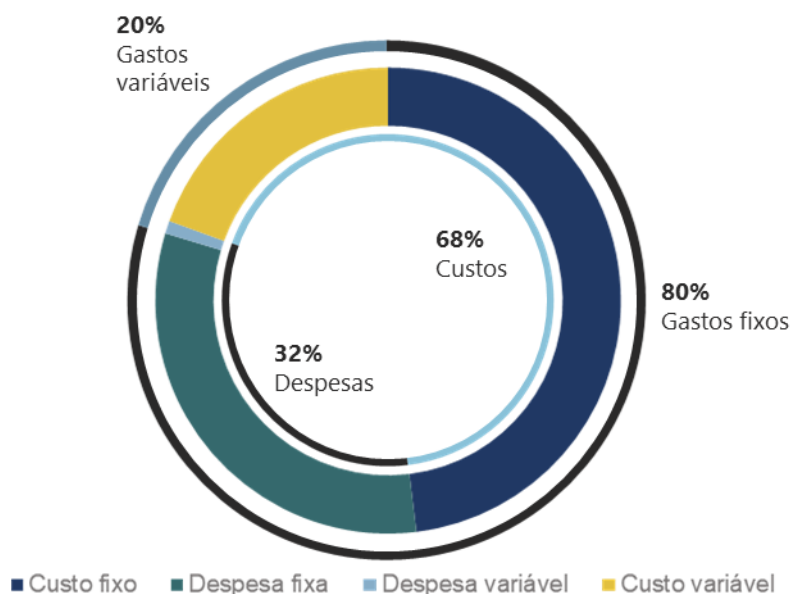
268. Aprofundando a análise no que se refere à **natureza dos gastos** da universalização, observa-se uma predominância expressiva de componentes de caráter fixo. Do total despendido no período, aproximadamente **80% correspondem a custos e despesas fixas**, que não variam de forma proporcional ao volume de objetos postais movimentados, enquanto cerca de 20% apresentam natureza

variável. Esse perfil evidencia que a maior parcela de gastos está associada à manutenção de capacidade instalada, abrangendo, entre outros elementos, dispêndios com pessoal, infraestrutura operacional e estruturas administrativas de natureza corporativa, cujo dimensionamento decorre principalmente de requisitos institucionais e operacionais vinculados à prestação do serviço postal universal, e não de oscilações na demanda.

269. Sob a ótica da **função econômica** dos gastos, os dados de 2025 indicam que a maior parte do dispêndio da universalização se materializa na forma de custos operacionais, diretamente associados à execução dos serviços postais, os quais representam cerca de 68% do gasto total.

270. **As despesas, por sua vez, respondem por aproximadamente 32% do dispêndio**, compondo uma parcela relevante da estrutura de gastos da política pública. Essas despesas compreendem, em essência, gastos de natureza administrativa, institucional e de suporte, necessários à manutenção da organização, mas que não se vinculam diretamente aos processos produtivos de captação, tratamento, transporte e distribuição dos objetos postais. A presença significativa desse componente evidencia que a universalização envolve não apenas custos estritamente operacionais, mas também um conjunto expressivo de despesas estruturais relacionadas à sustentação institucional da prestação do serviço postal universal pela ECT.

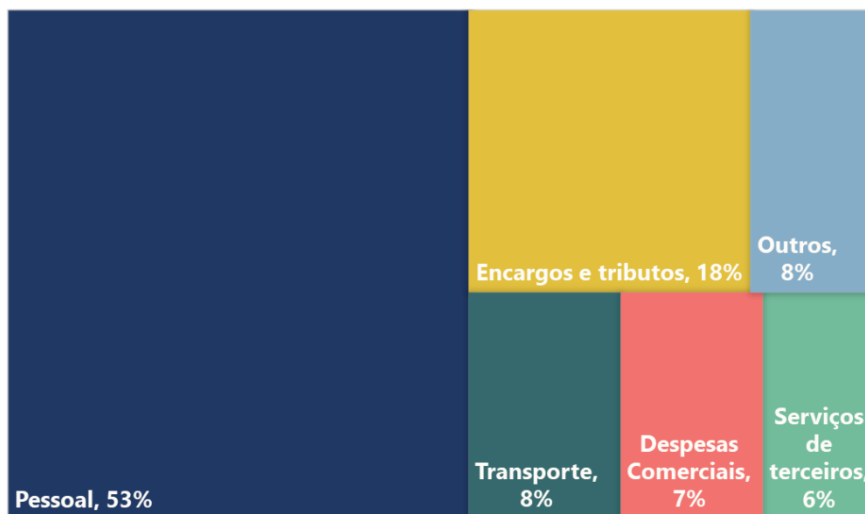
Gráfico 25: Gastos da universalização pela natureza e pela função econômica



Fonte: elaboração própria com base no Ofício 63360630/2026-SUGOV-DIGOE-ECT, peça 19, p. 6.

271. Ainda no exame da composição, a desagregação por **fator de dispêndio** revela forte concentração em poucos itens principais. No exercício de 2025, os gastos com pessoal constituem o componente mais relevante, respondendo por cerca de **53% do total** despendido, evidenciando o caráter intensivo em mão de obra da política pública postal. Em seguida, destacam-se os gastos com encargos e tributos, que representam aproximadamente 18%, e os dispêndios com transporte, responsáveis por cerca de 8% do total. Os demais fatores — incluindo serviços de terceiros, material de consumo, comunicações, aluguéis e outros dispêndios correntes — apresentam participação individualmente menor.

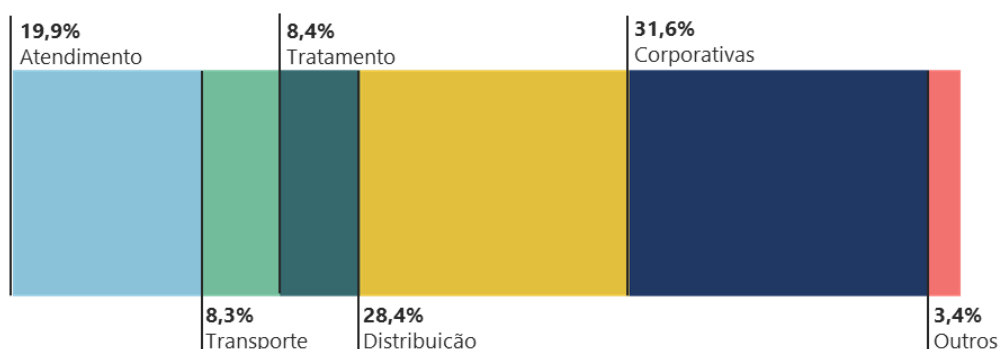
Gráfico 26: *Gastos da universalização pelo fator de dispêndio*



Fonte: elaboração própria com base no Ofício 63360630/2026-SUGOV-DIGOE-ECT, peça 19, p. 6.

272. Ainda sob a ótica da cadeia produtiva do serviço postal, a distribuição dos gastos da universalização revela concentração relevante em etapas específicas do processo operacional. Destaca-se, inicialmente, a elevada participação das despesas corporativas (overhead), que representam cerca de 31,6% do dispêndio total, indicando que aproximadamente um terço dos gastos da universalização está associado a funções administrativas, gerenciais e de suporte institucional. Em seguida, a etapa de distribuição concentra aproximadamente 28,4% dos gastos, refletindo o peso das atividades de entrega final e da estrutura necessária para assegurar a capilaridade do serviço postal universal. A etapa de atendimento responde por cerca de 19,9% do dispêndio total, enquanto as atividades de transporte e tratamento participam com aproximadamente 8,3% e 8,4%, respectivamente, compondo o restante da estrutura de gastos ao longo da cadeia produtiva.

Gráfico 27: *Gastos da universalização pela cadeia produtiva*



Fonte: elaboração própria com base no Ofício 63360630/2026-SUGOV-DIGOE-ECT, peça 19, p. 7.

5.1.3. Análise da metodologia de mensuração de custos

273. Antes de iniciar a análise da metodologia adotada pelos Correios para a mensuração dos custos da universalização, é importante delimitar o alcance do exame que se segue. A presente análise tem caráter estritamente técnico e avaliativo, não se confundindo com ato de aprovação ou validação formal da metodologia, competência que, nos termos do art. 26 do Decreto 12.464/2025, é atribuída ao MCom.

274. Do mesmo modo, o exame desenvolvido não deve ser interpretado como chancela ou concordância com os valores estimados pela ECT, mas como uma avaliação da consistência

metodológica, com vistas a identificar virtudes, limitações e oportunidades de aprimoramento do modelo adotado, respeitadas as competências decisórias dos órgãos responsáveis.

275. *Além disso, cumpre esclarecer que, na ausência de norma específica que regulamente o cálculo dos custos de universalização, a definição da metodologia aplicável insere-se no âmbito da discricionariedade técnica da ECT. Tal discricionariedade, contudo, não é irrestrita, devendo ser exercida de forma motivada e transparente, o que pressupõe que o método adotado seja formalmente institucionalizado — por meio de notas técnicas ou instrumentos equivalentes —, possua fundamentação teórica razoável e mantenha aderência às informações efetivamente disponíveis na empresa.*

276. *A metodologia adotada pelos Correios, ainda que contenha ajustes específicos definidos pela própria empresa, mostra-se coerente sob o ponto de vista conceitual e adequadamente fundamentada, na medida em que preserva os elementos centrais do método teórico — notadamente a noção de custos evitáveis e a construção de um cenário contrafactual — ao mesmo tempo em que os adapta às especificidades operacionais e informacionais da companhia.*

277. *Do ponto de vista metodológico, a opção pelos critérios regional e por serviços revela uma lógica interna consistente, uma vez que ambos buscam responder à mesma questão central — quais custos deixam de existir na ausência da obrigação de universalização —, ainda que em níveis distintos de análise. Enquanto o critério regional atua de forma mais agregada, permitindo identificar situações em que a própria manutenção da operação em determinada localidade decorre da obrigação legal, o critério por serviços refina o cálculo em contextos nos quais a operação regional é economicamente sustentável, mas determinados serviços universais específicos não o são. Essa combinação metodológica contribui para um balanceamento adequado do cálculo, ao evitar a subestimação dos custos evitáveis em regiões superavitárias que abrigam serviços universais estruturalmente deficitários, bem como a superestimação desses custos em localidades cuja operação, como um todo, não se sustentaria na ausência da obrigação de universalização.*

278. *Com isso, o NAC ajustado oferece uma visão mais abrangente e realista da utilização da infraestrutura postal, ao reconhecer que a política pública não se restringe à prestação de serviços postais básicos, como a entrega de cartas ou encomendas não urgentes. Ela também compreende o atendimento prestado à população, o que implica a manutenção de unidades, pessoal e estrutura operacional mesmo em contextos nos quais determinadas atividades específicas não são economicamente autossustentáveis. Essa compreensão é relevante para que o cálculo dos custos evitáveis capte adequadamente o papel mais amplo desempenhado pela infraestrutura postal no cumprimento da função pública atribuída à ECT.*

279. *Além disso, a metodologia adotada demonstra razoabilidade econômica, ao partir da premissa de que um operador racional, em um ambiente sem obrigações regulatórias, tenderia a descontinuar segmentos estruturalmente deficitários, sejam eles regiões ou serviços específicos. Ainda que essa premissa possa ser objeto de debate teórico em contextos concorrenciais mais complexos, ela se mostra adequada ao setor postal brasileiro e compatível com o objetivo estrito de mensuração do custo da universalização.*

280. *Em complemento a essa razoabilidade econômica, destaca-se também a ampla capacidade de cobertura e representatividade da metodologia adotada, uma vez que o modelo abarca aproximadamente 96% dos custos da universalização (peça 16, p. 6). A parcela residual não mensurada — em torno de 4% — decorre de limitações específicas associadas à ausência de informações de formatação de determinados serviços, que restringem, em casos pontuais, a mensuração precisa do consumo de recursos. Trata-se, contudo, de uma limitação que não compromete a solidez conceitual do modelo nem sua aptidão para representar os custos efetivamente associados à universalização. Ainda assim, revela-se desejável que a ECT busque progressivamente suprir essas lacunas informacionais, de modo a ampliar ainda mais a cobertura do cálculo e aperfeiçoar a precisão da mensuração ao longo do tempo.*

281. *Entre as lacunas identificadas, destacam-se as restrições dos dados gerenciais relativos aos chamados serviços postais de interesse social, expressão adotada pela equipe de auditoria para fins analíticos, sem correspondência formal na regulamentação vigente. A ausência de definição clara quanto à inclusão ou não desses serviços no escopo da universalização, aliada à insuficiência de informações individualizadas de custos e receitas, faz com que tais atividades sejam atualmente tratadas de forma agregada e sem rastreabilidade específica, gerando incerteza quanto ao seu impacto econômico-financeiro e à parcela de custos atribuída à universalização.*

282. *Esses serviços — como a distribuição de livros didáticos, o apoio logístico ao Enem e a prestação de serviços ao INSS —, embora não formalmente classificados como universais, utilizam intensamente a infraestrutura associada à universalização, o que favorece a sobreposição de custos. Conforme reconhecido pela própria ECT, apenas parte dessas atividades possui custos e receitas identificáveis individualmente, sendo os demais absorvidos em fluxos operacionais mais amplos. Como resultado, permanece incerto se suas receitas cobrem os próprios custos e qual parcela de seus dispêndios vem sendo, na prática, imputada à universalização.*

283. *Ainda que tais serviços não venham a integrar formalmente a universalização no novo marco regulatório, a mensuração individualizada de seus custos e receitas é essencial para o aprimoramento da governança da política pública, permitindo diferenciar obrigações universais de atividades adjuntas e subsidiar decisões mais precisas quanto ao financiamento, escopo e transparência dos resultados.*

284. *As limitações das informações gerenciais disponíveis também dão origem a outra fragilidade relevante da metodologia, ao permitir que as regiões economicamente deficitárias sejam identificadas apenas sob a ótica da captação, sem a consideração autônoma dos resultados associados à distribuição. Do ponto de vista conceitual, uma região somente deveria ser considerada economicamente inviável quando analisada de forma conjunta a partir dessas duas dimensões, uma vez que o desempenho financeiro da captação e da distribuição pode divergir de maneira significativa. Como reconhece a própria ECT (peça 19, p. 61-62), uma localidade pode atuar como grande importadora de objetos postais sem, necessariamente, apresentar desempenho equivalente como exportadora — e vice-versa — circunstância que recomendaria, em um cenário ideal, uma análise mais desagregada no desenho do cenário contrafactual.*

285. *A própria ECT, no entanto, relativiza essa fragilidade ao argumentar que, no contexto do serviço postal universal, a maior parte dos recursos despendidos em uma localidade decorre da estrutura de captação, que tende a ser fixa, abrangente e pouco flexível, em razão das metas de universalização definidas pelo MCom. Ainda segundo a empresa, diferentemente da captação, a estrutura de distribuição apresenta maior grau de adaptabilidade, podendo ser centralizada e compartilhada entre diferentes localidades sem a necessidade de presença física permanente em cada uma delas. Sob essa ótica, a captação constituiria o principal fator determinante para a decisão de permanência ou saída em uma região no cenário contrafactual (peça 19, p. 6).*

286. *Ainda assim, do ponto de vista analítico, essa restrição não deve ser ignorada. A adoção de mecanismos que permitam, no futuro, separar com maior precisão os custos de captação e de distribuição contribuiria para refinar o modelo e reduzir o risco de classificações excessivamente agregadas. Trata-se, portanto, de uma fragilidade relevante, mas que não invalida o método como um todo, ao mesmo tempo em que sinaliza um caminho claro de aprimoramento para tornar a mensuração dos custos da universalização ainda mais precisa e robusta.*

287. *Outro ponto crítico do modelo reside no pressuposto implícito de que, na ausência da política pública, os demais fatores econômicos e operacionais permaneceriam constantes (ceteris paribus). Trata-se de uma simplificação inerente ao exercício contrafactual, que constitui também uma limitação da metodologia, pois não é possível afirmar, sem análise adicional mais aprofundada, que toda unidade economicamente deficitária seria necessariamente descontinuada. A decisão de saída de*

uma região pode depender de elementos não plenamente captados pelo modelo, como interdependências operacionais, economias de escopo ou considerações estratégicas, o que recomenda cautela na interpretação dos resultados em situações limítrofes.

288. *É justamente na definição desse cenário contrafactual — isto é, na forma de modelar o que ocorreria na ausência da política pública — que se evidencia a principal limitação do método NAC e, ao mesmo tempo, a superioridade conceitual do método Profitability Cost (PC). Enquanto o NAC opera, em grande medida, sob hipóteses simplificadoras do tipo ceteris paribus, o PC permite incorporar ajustes mais amplos no comportamento do operador, possibilitando uma estimativa, em tese, mais rigorosa do custo econômico da universalização ao comparar o lucro efetivo com aquele que seria obtido na ausência da obrigação legal.*

289. *Não obstante a superioridade conceitual do método PC, sua adoção não se apresenta como uma transição simples nem garante, necessariamente, ganhos proporcionais de qualidade. O PC exige elevado grau de desagregação informacional, modelagem prospectiva da demanda e formulação de hipóteses complexas sobre ajustes operacionais e estratégicos, o que envolve custos institucionais e analíticos relevantes e pode introduzir novas fontes de incerteza.*

290. *Nesse contexto, não é possível presumir que o custo da migração para um modelo mais sofisticado resulte automaticamente em estimativas significativamente mais robustas do que aquelas produzidas pelo NAC ajustado, que já apresenta elevada capacidade explicativa. Ainda assim, essa constatação não afasta a necessidade de aperfeiçoamento contínuo do modelo atualmente adotado, seja pelo aprimoramento das bases de dados, pela redução das limitações informacionais ou pela incorporação gradual de elementos analíticos mais avançados, de modo a ampliar progressivamente a precisão e a credibilidade da mensuração dos custos da universalização.*

291. *Por fim, identifica-se outra limitação relevante da metodologia adotada, relacionada ao fato de que o modelo de custos não explicita mecanismos próprios para a mensuração, separação e precificação da ineficiência operacional. Em razão dessa lacuna, o cálculo atualmente empregado **não permite distinguir, de forma clara, se o resultado financeiro negativo de determinada unidade decorre exclusivamente da execução da política pública de universalização ou se é influenciado, em alguma medida, por ineficiências operacionais da própria estatal, tais como excesso de capacidade instalada, processos pouco otimizados ou estruturas organizacionais desproporcionais ao volume de demanda atendido.** Essa indistinta incorporação de custos pode afetar a interpretação dos resultados, especialmente quando utilizados para subsidiar decisões de financiamento ou pleitos de compensação financeira.*

292. *Embora o modelo Activity Based Costing (ABC) adotado pela ECT forneça elementos que permitem estimar ociosidades ou baixa utilização de recursos, tais informações não são atualmente apresentadas de forma explícita, segregada, quantificada e sistemática no âmbito da metodologia de mensuração do custo da universalização. Assim, a ineficiência permanece apenas implícita nos custos apurados, sem tratamento analítico específico.*

293. *Nesse sentido, entende-se que a mensuração da ineficiência deveria ser incorporada de maneira formal ao modelo, com critérios claros, métricas definidas e divulgação transparente, inclusive mediante sua explicitação na nota técnica que disciplina a metodologia. Tal aprimoramento permitiria separar, com maior precisão, os custos estruturais inerentes à política pública daqueles decorrentes de desempenho operacional, fortalecendo a credibilidade dos resultados e contribuindo para uma avaliação mais justa e objetiva do custo econômico da universalização.*

294. *De todo modo, cabe ressaltar que os Correios, em seus comentários (peça 36), manifestaram concordância quanto à necessidade de mensurar, monitorar e mitigar tais ineficiências. A estatal destacou, ainda, que a minuta de portaria atualmente em análise no Ministério das Comunicações, destinada a regulamentar a metodologia de mensuração dos custos da universalização, já contempla*

diretrizes específicas para o tratamento de recursos ociosos. Acrescentou, por fim, que o contrato de gestão em elaboração poderá atuar como instrumento complementar de indução à eficiência operacional e de aprimoramento da alocação de recursos.

295. *Em conclusão, embora o modelo de NAC ajustado apresente fragilidades e limitações — sobretudo de natureza informacional e decorrentes de hipóteses simplificadoras inerentes à construção do cenário contrafactual —, tais aspectos não comprometem de forma significativa sua consistência, adequação prática ou utilidade analítica no contexto atual. Ao contrário, o método revela-se suficientemente robusto para subsidiar a mensuração dos custos da universalização e para apoiar o debate sobre a sustentabilidade econômico-financeira da política pública postal, especialmente quando se considera a ausência de um marco normativo específico e as restrições de dados hoje existentes.*

296. *Esse contexto, ademais, abre importantes oportunidades de aprimoramento institucional e regulatório. A previsão contida no Decreto 12.464/2025, ao exigir aprovação ministerial da metodologia de mensuração do impacto econômico-financeiro da política pública postal, cria um ambiente favorável ao fortalecimento da governança, à melhoria contínua dos métodos adotados e ao incremento da transparência quanto aos custos e benefícios da universalização. A supervisão do MCom pode contribuir para a padronização metodológica, divulgação sistemática de informações e incorporação de indicadores de custos, receitas e eficiência operacional.*

297. *Por fim, a utilização sistemática dos resultados de mensuração de custos para embasar estudos de impacto econômico-financeiro e decisões futuras relativas à política pública postal constitui oportunidade relevante para aprimorar a tomada de decisão baseada em evidências. Ademais, a ampliação do papel dos Correios como executor de outras políticas públicas que demandem capilaridade logística pode gerar ganhos de eficiência, diluição de custos fixos e incremento de receitas, contribuindo para fortalecer, de forma estrutural, a sustentabilidade da universalização postal.*

5.2. Achado 3 – Desequilíbrio econômico-financeiro da política pública postal

298. *Em razão da combinação entre a queda estrutural das receitas e o crescimento progressivo dos custos associados à universalização, identifica-se um desequilíbrio econômico-financeiro crescente da política pública postal. Esse processo vem reduzindo a capacidade de os Correios autofinanciar a execução da política pública, levando à necessidade de operações de crédito, à formulação de planos de reestruturação e ao aumento da dependência de fontes externas de financiamento. Tal contexto impõe riscos relevantes à sustentabilidade econômico-financeira da política pública e pode comprometer, nos médio e longo prazo, a continuidade do serviço postal universal, cuja manutenção constitui dever legal da União.*

299. *A política pública de universalização dos serviços postais fundamenta-se em dois critérios normativos indissociáveis: a continuidade da prestação do serviço e a sustentabilidade econômico-financeira necessária à sua manutenção. A Constituição Federal atribui à União o dever de manter o serviço postal (art. 21, X), entendimento reforçado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 46, segundo o qual a prestação deve ser garantida de forma contínua, independentemente da atratividade econômica das regiões atendidas. Esse dever é reiterado pela Lei 6.538/1978 (art. 3º) e pelo Decreto 12.464/2025 (art. 24 e § 2º), que impõem à ECT a obrigação de assegurar a continuidade, a regularidade e a atualidade dos serviços postais universais.*

300. *A sustentabilidade econômico-financeira, por sua vez, constitui condição necessária para o cumprimento desse dever de continuidade. Nesse sentido, a Lei Postal (art. 33, § 1º) e o Decreto 12.464/2025 (art. 5º, § 1º) estabelecem que tarifas e preços devem assegurar a cobertura dos custos operacionais eficientes e permitir a expansão e a melhoria dos serviços. O mesmo decreto determina, em seu art. 26, que o MCom aprove a metodologia de mensuração do impacto econômico-financeiro da universalização, reforçando a centralidade do equilíbrio financeiro na governança da política postal. Ademais, o STF reconheceu a lógica do subsídio cruzado como elemento estruturante do financiamento*

da universalização, em consonância com os princípios constitucionais da economicidade (art. 70) e da sustentabilidade fiscal (art. 164-A).

301. Diante desses critérios normativos, torna-se necessário examinar, nos tópicos a seguir, as causas estruturais do desequilíbrio econômico-financeiro da política pública de universalização postal, à luz das informações de receitas, custos e arranjos de financiamento atualmente vigentes.

5.2.1. Aumento progressivo do custo da universalização e rigidez estrutural

302. A análise da evolução recente dos custos da universalização postal evidencia trajetória de crescimento contínuo e expressivo do dispêndio associado à política pública, reforçando o diagnóstico de deterioração de seu equilíbrio econômico-financeiro. Conforme registrado nas demonstrações contábeis da empresa, o custo da universalização foi estimado em aproximadamente R\$ 5 bilhões em 2023, elevando-se para cerca de R\$ 6,5 bilhões em 2024. Já em 2025, o prejuízo imputável à execução da política pública alcançou aproximadamente R\$ 11,6 bilhões, representando incremento da ordem de 132% em relação a 2023. Tal evolução evidencia a intensificação acelerada do ônus financeiro associado à universalização postal em curto intervalo temporal.

303. Ressalte-se, todavia, que os valores acima se referem ao custo bruto da universalização, pois não incorporam o benefício econômico decorrente da imunidade tributária aplicada à ECT, a qual, no exercício de 2025, representou montante da ordem de R\$ 2,1 bilhões. Nas demonstrações contábeis da empresa, esse benefício é registrado como um ajuste de reconciliação gerencial, com sinal negativo na rubrica “imunidade/benefício”, de modo a representar os tributos que seriam devidos caso a imunidade constitucional não existisse, permitindo a comparabilidade dos resultados dos Correios com os de outros agentes do mercado. Assim, embora a imunidade não seja contabilizada diretamente como receita ou como redução dos custos no cálculo do custo líquido da universalização, ela constitui um fator econômico relevante, que mitiga parcialmente o impacto financeiro da política pública e deve ser considerado na avaliação mais ampla de sua sustentabilidade econômico-financeira.

304. Em complemento, observa-se que, nos exercícios recentes, o resultado positivo das atividades não relacionadas à universalização foi integralmente absorvido pelo prejuízo decorrente da política pública. Em 2023, o lucro líquido das atividades não universais alcançou aproximadamente R\$ 2,5 bilhões, enquanto, em 2024, foi da ordem de R\$ 2 bilhões. Tais resultados foram insuficientes para compensar o custo da universalização nos respectivos exercícios, de modo que o déficit associado à política pública consumiu integralmente o lucro gerado pela empresa, comprometendo sua capacidade de autofinanciamento.

305. Em 2025, conforme as demonstrações financeiras, o lucro das atividades não universais correspondeu a apenas cerca de 11% do prejuízo gerado pela universalização (considerando a imunidade tributária), evidenciando a insuficiência desse resultado para mitigar o custo da política pública e reforçando a tendência de absorção dos ganhos das atividades não universais.

306. Para compreender o crescimento do prejuízo associado à política de universalização, é necessário examinar, além do comportamento das receitas — que será analisado em tópico específico —, a evolução das despesas vinculadas à universalização.

307. Nesse contexto, foram selecionadas quatro rubricas de despesa relevantes para a análise: custos das mercadorias vendidas (CMV), despesas com vendas, despesas gerais e administrativas (DGA) e despesas financeiras. Os dados evidenciam crescimento consistente em todas essas rubricas ao longo do período analisado, conforme tabela abaixo.

Tabela 10: Principais despesas da universalização entre 2023 e 2025 (em milhões)

Despesa	2023	2024	2025	CAGR* a.a.
CMV	R\$ 12.687	R\$ 14.680	R\$ 15.626	10,98%
Despesas com vendas	R\$ 1.553	R\$ 1.761	R\$ 2.042	14,66%

DGA	R\$ 3.559	R\$ 4.339	R\$ 6.190	31,89%
Despesas financeiras	R\$ 537	R\$ 800	R\$ 1.536	69,04%

*CAGR (taxa média anual de crescimento) entre 2023 e 2025.

Fonte: elaboração própria com base nas demonstrações financeiras dos respectivos anos.

308. Dos dados acima, destaca-se a evolução das despesas gerais e administrativas, que apresentaram um crescimento acentuado no período, com aumento superior a R\$ 2,6 bilhões nos dois últimos anos, sendo que apenas entre 2024 e 2025 essa rubrica registrou crescimento da ordem de 43%. Conforme indicado nas notas explicativas, esse aumento decorre principalmente do crescimento no número de decisões judiciais definitivas, de natureza trabalhista, com desfecho desfavorável aos Correios. Importa ressaltar que tais valores não guardam relação direta com a operação corrente da universalização postal, por refletirem passivos judiciais acumulados, de caráter extraordinário, e não custos necessários à prestação contínua do serviço.

309. Por fim, as despesas financeiras também exibiram variação relevante, passando de R\$ 537 milhões em 2023 para R\$ 800 milhões em 2024 e alcançando R\$ 1,54 bilhão em 2025, um aumento de 92% no último ano, evidenciando aumento expressivo dos encargos financeiros no período mais recente. Conforme informações constantes das demonstrações contábeis, essa elevação decorre, sobretudo, da incidência de juros e multas, associada tanto à maior necessidade de contratação de empréstimos quanto às dificuldades de liquidez e de cumprimento tempestivo de obrigações financeiras enfrentadas pela empresa.

310. **Esse cenário evidencia que parcela relevante dos custos atribuídos à universalização não decorre exclusivamente da execução operacional corrente do serviço postal universal, tal como aquela frequentemente associada, na percepção da sociedade, à implantação e manutenção de unidades em localidades remotas ou à entrega de correspondências em áreas isoladas e de difícil acesso. Observa-se, ao contrário, que o custo da política pública incorpora de forma significativa gastos relacionados à própria estrutura e trajetória institucional da empresa, incluindo despesas com pessoal, obrigações judiciais trabalhistas acumuladas ao longo do tempo e encargos financeiros, como juros e multas decorrentes da necessidade crescente de contratação de empréstimos em um contexto de restrição de caixa. Esses componentes, embora apropriados contabilmente aos serviços universais, nem sempre guardam relação direta com a operação cotidiana da universalização, ampliando o custo líquido atribuído à política pública e pressionando o resultado econômico-financeiro da estatal para além do esforço estritamente necessário à prestação contínua do serviço postal universal.**

311. Além disso, a própria lógica de mensuração do custo da universalização contribui para ampliar esse fenômeno. Como o cálculo se baseia, em grande medida, na identificação de agências e unidades deficitárias, à medida que a situação econômico-financeira global da empresa se deteriora, cresce também o número de unidades com resultado negativo. Entre 2024 e 2025, observa-se, inclusive, um aumento da ordem de 5% na média do número de unidades deficitárias, ampliando a base sobre a qual os custos da universalização são apurados (peça 19, p. 3). Nesse contexto, uma parcela cada vez maior da rede passa a ser classificada como deficitária, fazendo com que o custo da universalização se confunda progressivamente com o custo da operação da empresa como um todo.

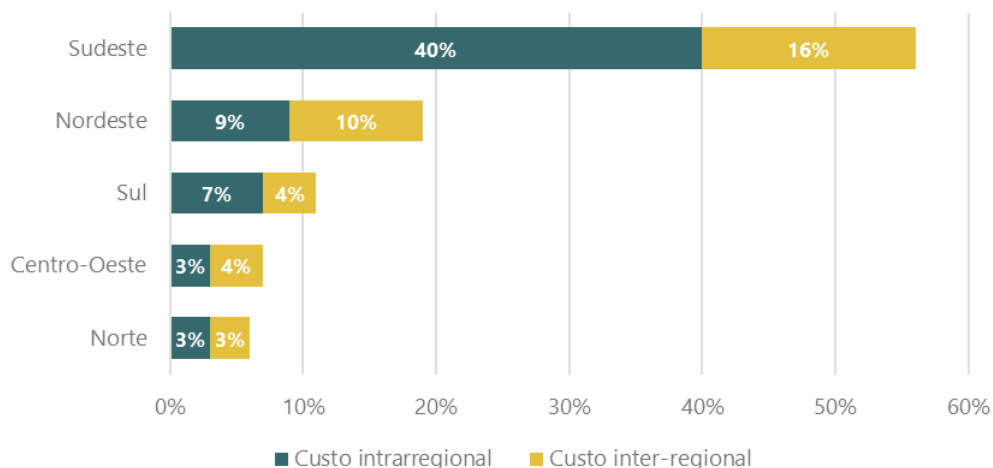
312. **Em outras palavras, quando o desempenho financeiro agregado piora, a metodologia tende a absorver esse efeito sistêmico, atribuindo à universalização não apenas custos associados às obrigações típicas da política pública, mas também reflexos de dificuldades estruturais e generalizadas da empresa, o que dilui a fronteira entre o custo específico da universalização e o custo global de funcionamento da estatal.**

313. A análise da distribuição regional dos custos também evidencia essa característica do modelo. No desenho atual, o custo da política pública não se concentra em estados com menor

densidade populacional, maior dispersão geográfica ou maiores dificuldades de acesso, como seria intuitivamente esperado em políticas de caráter universal. Conforme dados extraídos da peça 19 (arquivo não-digitalizável “III - Anexo Item j Ofício 63228929 (63277646)”), nota-se que os custos da universalização concentram-se sobretudo na região Sudeste, em especial no estado de São Paulo, enquanto regiões como o Norte respondem por parcela relativamente reduzida do total. Ademais, observa-se que em nenhuma UF a receita gerada pelas operações postais internas e pelos objetos destinados àquela unidade é suficiente para cobrir os custos diretamente associados à universalização, independentemente do porte econômico ou populacional do estado considerado.

314. Esse padrão sugere que o custo atribuído à universalização não decorre prioritariamente de fatores geográficos ou da baixa densidade operacional típica de áreas remotas, mas sim da própria escala e intensidade da operação postal nos grandes centros urbanos, onde se localiza a maior parte da estrutura de atendimento, tratamento e distribuição dos Correios. Essa constatação é reforçada pela análise dos fluxos operacionais: cerca de 63% do custo da universalização decorre de serviços cujos objetos têm origem e destino na mesma macrorregião. Desse total, 40% do custo da universalização concentra-se exclusivamente na região Sudeste, seguida a grande distância pelas demais regiões. **Além disso, quando se combinam os custos intrarregionais e inter-regionais sob a ótica do destino, o Sudeste responde por 56% do custo total da universalização, evidenciando que a maior parcela do ônus da política permanece associada às regiões mais ricas e economicamente dinâmicas do país.**

Gráfico 28: Distribuição regional dos custos (ótica do destino)



Fonte: elaboração própria com base em dados do arquivo não-digitalizável “III - Anexo Item j Ofício 63228929 (63277646)”, anexo à peça 19.

315. A correlação estatística entre o custo líquido regional da universalização e variáveis estruturais confirma esse padrão: os custos acompanham de forma muito próxima a distribuição da população (correlação de 95%) e, de maneira ainda mais intensa, a concentração do PIB regional (correlação de 98%). Isso indica que o custo da universalização cresce à medida que aumenta a demanda, o volume operacional e a complexidade da rede, reforçando que o modelo capta, em grande medida, o funcionamento agregado da empresa, e não apenas o ônus incremental associado à prestação do serviço em localidades vulneráveis ou de difícil acesso.

316. Além de captar, em grande medida, o funcionamento agregado da ECT, a análise evidencia que o custo da universalização é marcado por uma estrutura predominantemente fixa, o que reforça seu caráter estruturalmente deficitário. Conforme já demonstrado, aproximadamente 80% dos gastos associados à universalização possuem natureza fixa, englobando tanto custos operacionais quanto despesas administrativas que não se ajustam proporcionalmente às variações de demanda. Essa rigidez decorre, sobretudo, da manutenção da capacidade instalada da empresa, incluindo a estrutura de

pessoal permanente, a rede de unidades físicas, os sistemas administrativos e os custos associados ao cumprimento de obrigações trabalhistas e judiciais.

317. Assim, mesmo na ausência de expansão do serviço ou diante de queda de receitas, grande parte dos gastos permanece praticamente inalterada no curto prazo. Esse padrão acentua o efeito pelo qual o custo da universalização passa a absorver dificuldades sistêmicas da empresa, uma vez que a combinação entre estrutura de custos rígida e deterioração do desempenho econômico-financeiro amplia o número de unidades deficitárias e, conseqüentemente, o montante de custos apropriados à política pública, reforçando a sobreposição entre o custo da universalização e o custo global de funcionamento da estatal.

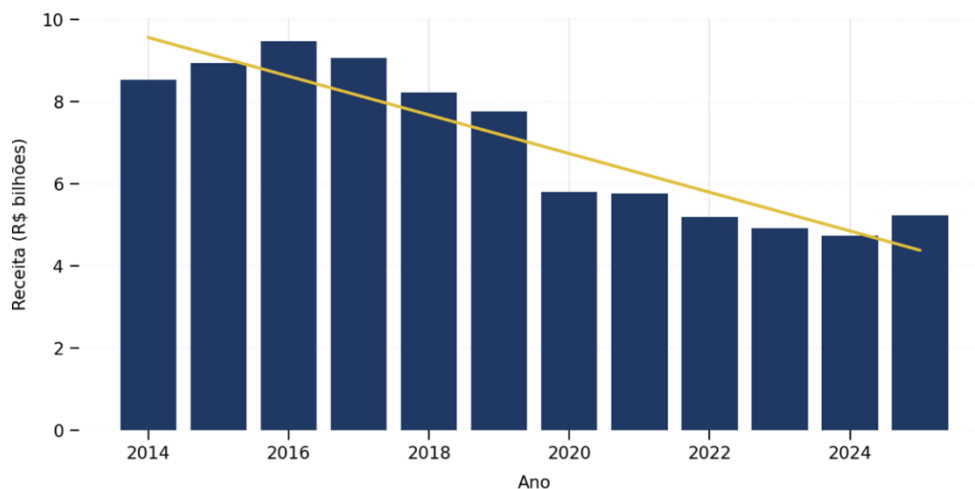
318. Em síntese, constata-se um crescimento contínuo dos custos da universalização, os quais, no desenho e na metodologia atualmente adotados, refletem não apenas o ônus específico da prestação do serviço universal, mas também o funcionamento agregado da ECT. Esse efeito é potencializado pela predominância de gastos de natureza fixa, que limita a capacidade de ajuste da empresa e faz com que dificuldades sistêmicas de desempenho econômico-financeiro se traduzam em ampliação do número de unidades deficitárias e, por conseguinte, do custo atribuído à universalização. **Como resultado, o custo líquido da política pública tende a incorporar, de forma crescente, custos estruturais e não diretamente associados à operação corrente do serviço universal, o que dificulta a distinção entre o custo próprio da política de universalização e o custo global da operação postal.**

5.2.2. Insuficiência estrutural de receitas relacionadas à universalização

319. A análise do desequilíbrio econômico-financeiro da política pública postal exige, além do exame dos custos, a compreensão do comportamento das receitas associadas à universalização. Trata-se de política estruturalmente deficitária, cujo financiamento depende de mecanismos complementares à remuneração direta dos serviços universais, como as receitas do monopólio postal, o benefício da imunidade tributária e o subsídio cruzado das atividades concorrenciais. Observa-se, contudo, que essas fontes vêm perdendo capacidade de sustentação: as receitas do monopólio reduziram sua participação, o subsídio cruzado enfraqueceu com a queda das receitas concorrenciais e a imunidade tributária possui alcance limitado, agravando o desequilíbrio em um contexto de custos crescentes da universalização.

320. No tocante às receitas oriundas do monopólio postal, a análise do período entre 2014 e 2025 evidencia que, após atingirem seu pico em 2016 — ainda em um contexto de maior utilização dos serviços postais tradicionais — observa-se uma inflexão clara na trajetória dessas receitas, com o início de um movimento persistente de queda. A partir de então, as receitas monopolistas passaram a recuar de forma praticamente contínua, excetuado 2025, indicando uma mudança estrutural no padrão de demanda por esses serviços, conforme detalhado no item 3.1.1.1 deste relatório.

321. A análise do período subsequente confirma o caráter estrutural dessa retração. Entre 2016 e 2025, as receitas do monopólio postal apresentaram uma taxa média anual de variação negativa (CAGR) da ordem de -6% ao ano, evidenciando redução significativa dessa fonte histórica de financiamento da universalização e reforçando a perda gradual de capacidade dessas receitas em sustentar o modelo atual da política pública postal.

Gráfico 29: Receitas do monopólio postal entre 2014 e 2025 (bilhões)


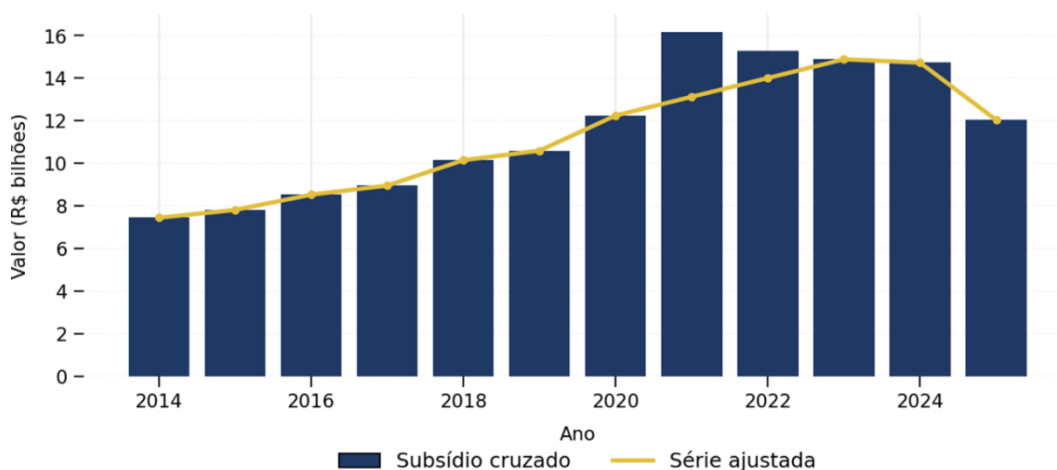
Fonte: elaboração própria com base em dados arquivo “Alínea e - Anexo V -Planilha - Receita e Quantidade por Segmento - 2015-2025”, item não digitalizável anexo à peça 21.

322. Além da retração em termos absolutos, verifica-se também uma redução significativa da relevância das receitas do monopólio na estrutura de financiamento da empresa. Historicamente, essas receitas chegaram a representar mais de 50% da receita líquida total dos Correios, constituindo a principal base de sustentação econômico-financeira das operações e do financiamento da universalização. Ao longo da última década, contudo, essa participação diminuiu de forma contínua, alcançando, em 2024, patamar próximo de 25% da receita líquida da empresa.

323. Ao contrário das receitas de monopólio, os dados relativos ao subsídio cruzado gerado pelas atividades concorrenciais indicam um crescimento significativo ao longo da última década, ainda que com sinais de perda de fôlego nos anos mais recentes. Entre 2014 e 2021, observa-se trajetória de expansão praticamente contínua, culminando em 2021, quando o subsídio cruzado alcançou seu pico histórico, impactado, sobretudo, pelos efeitos da pandemia. A partir desse ponto, contudo, nota-se inflexão na tendência, embora os valores permaneçam em patamar elevado em termos nominais.

324. Considerando o período completo de 2014 a 2025, o subsídio cruzado apresentou uma CAGR da ordem de 4,5% ao ano, evidenciando que, sob a ótica histórica, houve expansão nominal dessa fonte de financiamento. Todavia, esse crescimento não tem se mostrado suficiente para compensar o avanço mais acelerado dos custos da universalização, que aumentaram de forma mais intensa e estrutural nos últimos anos. Ademais, a recente estabilização e leve retração do subsídio cruzado reforçam o esgotamento gradual desse mecanismo como principal instrumento de financiamento da política pública, especialmente em um contexto de queda das receitas concorrenciais, aumento das despesas administrativas e financeiras e rigidez estrutural dos custos atribuídos à universalização.

Gráfico 30: Receitas do subsídio cruzado entre 2014 e 2025 (bilhões)



* A linha laranja representa a série ajustada para 2021–2022, obtida por interpolação linear entre 2020 e 2023 para neutralizar os efeitos da Covid-19.

Fonte: elaboração própria com base em dados arquivo “Alínea e - Anexo V -Planilha - Receita e Quantidade por Segmento - 2015-2025”, item não digitalizável anexo à peça 21.

325. Por fim, cabe destacar o papel da imunidade tributária, prevista na Constituição Federal, art. 150, inciso VI, alínea “a”, § 2º, no financiamento da política pública postal. Nos exercícios recentes, esse benefício econômico manteve-se em patamar próximo de R\$ 2,1 bilhões anuais, contribuindo de forma significativa para atenuar o impacto financeiro decorrente da universalização dos serviços postais.

326. Trata-se, portanto, de importante mecanismo de sustentação econômico-financeira da política pública. Não obstante, sua capacidade de compensação mostra-se insuficiente diante do cenário evidenciado, caracterizado pelo crescimento acelerado e pela rigidez estrutural dos custos da universalização, pela retração das receitas oriundas do monopólio e pela limitação crescente do subsídio cruzado como fonte de financiamento da política pública.

327. **Em síntese, a análise das receitas evidencia que o modelo atual de financiamento da universalização encontra-se progressivamente pressionado, em razão do enfraquecimento simultâneo de suas principais fontes, revelando-se insuficiente diante do crescimento acelerado e da rigidez estrutural dos custos da política pública, o que contribui para aprofundar o desequilíbrio econômico-financeiro da política postal.**

5.2.3. Ausência de transparência, de avaliação e de tomada de decisão baseada em evidências econômico-financeiras

328. Entende-se que a fragilidade histórica da governança da política pública postal, marcada pela ausência de transparência, pela inexistência de mecanismos sistemáticos de avaliação e pela tomada de decisão dissociada de evidências econômicas e financeiras, constitui terceira causa relevante do desequilíbrio da política pública postal, ao lado do aumento progressivo dos custos e da queda das receitas.

329. A política de universalização foi conduzida, por longo período, sem informações adequadas e publicamente disponíveis sobre seus custos, receitas e impactos econômico-financeiros, o que comprometeu o controle, a avaliação e a capacidade de correção de rumos. A inclusão do custo da universalização nas demonstrações contábeis da ECT, a partir de 2024, representa avanço relevante em termos de transparência; contudo, o caráter recente dessa divulgação evidencia que, durante décadas, a política pública foi implementada sem instrumentos mínimos de monitoramento, tanto para o poder público quanto para a sociedade.

330. *Na ausência de transparência e avaliações regulares, a política pública postal passou a ser conduzida sob uma lógica de continuidade institucional e por metas incrementais de expansão e manutenção da rede, conforme abordado no item 3.1.3 deste relatório, sem a realização de estudos sistemáticos de impacto econômico-financeiro. Esse contexto favoreceu a expansão não controlada dos custos, a deterioração gradual das fontes de financiamento e, como consequência, o agravamento do desequilíbrio econômico-financeiro da universalização postal.*

331. *A fragilidade na avaliação sistemática da política pública é reconhecida pela própria empresa. Conforme registrado na peça 19, p.10, os Correios reconhecem a importância de que as decisões do Governo Federal relacionadas à política de universalização sejam subsidiadas por informações e indicadores que permitam avaliar, de forma objetiva, o custo associado à política, especialmente sob a ótica de sua sustentabilidade econômico-financeira.*

332. *A empresa informa que utiliza informações internas de custos operacionais, dados de desempenho da rede de atendimento e análises econômico-financeiras por tipo de serviço, canal e região; entretanto, o modelo vigente de financiamento, baseado predominantemente em subsídio cruzado, limita a identificação explícita e segregada do custo da universalização, fazendo com que tais custos permaneçam incorporados ao fluxo de caixa operacional da empresa. Como resultado, esses instrumentos não têm sido empregados de forma estruturante no processo decisório da política pública, nem utilizados como condicionantes para sua ampliação, reformulação ou para a definição de mecanismos adequados de financiamento.*

333. *Nesse contexto, observa-se que as decisões relacionadas à política de universalização postal têm sido tomadas sem que as informações disponíveis sobre custos, receitas e desempenho sejam sistematicamente consolidadas, explicitadas e utilizadas como base formal do processo decisório. A ausência de avaliações prévias (ex ante) impede a análise estruturada de alternativas de desenho da política, estimativas de custo, riscos fiscais e impactos econômicos antes da implementação ou ampliação das obrigações de universalização.*

334. *De forma complementar, a inexistência de avaliações posteriores (ex post) inviabiliza verificar se os recursos empregados têm produzido os resultados esperados, se os custos evoluíram de forma eficiente ou se ajustes seriam necessários para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da política. Assim, mesmo com a existência de informações internas e análises pontuais, a falta de institucionalização desses instrumentos no ciclo decisório limita a capacidade do Estado de corrigir distorções e contribui para a perpetuação do desequilíbrio econômico-financeiro da universalização postal.*

335. *Some-se a esse cenário a ausência de metas e indicadores de eficiência operacional específicos para a universalização, para além de métricas tradicionais como prazo de entrega ou satisfação do usuário. A inexistência de indicadores objetivos de produtividade, custo por unidade de serviço, utilização da capacidade instalada, eficiência logística ou desempenho regional limita a capacidade de identificar gargalos, ineficiências e oportunidades de racionalização, fragilizando ainda mais a gestão da política pública.*

336. *Do ponto de vista institucional, embora o MCom seja o órgão responsável pela avaliação da política pública postal e pela aprovação da metodologia de mensuração de seu impacto econômico-financeiro, nos termos do art. 26 do Decreto 12.464/2025, não se identificam, até recentemente, providências consistentes da Pasta no sentido de exigir, institucionalizar e utilizar tais instrumentos de avaliação. A metodologia ainda não foi formalmente aprovada, e a atuação do MCom revela-se recente e incipiente, o que contribuiu decisivamente para a manutenção de uma política pública desprovida de mecanismos adequados de gestão de custos e controle financeiro.*

337. *Além disso, observa-se a baixa participação histórica de outros órgãos centrais da administração federal, como o Fazenda, Planejamento e Casa Civil, cujas contribuições são essenciais*

para assegurar alinhamento técnico, orçamentário e regulatório. A atuação mais integrada desses órgãos ocorreu apenas quando a grave deterioração da situação financeira da ECT se tornou pública, o que reforça o caráter reativo — e não preventivo — da governança da política pública postal.

338. Em síntese, a ausência histórica de transparência, avaliações sistemáticas e tomada de decisão baseada em evidências limitou a capacidade do Estado de antecipar riscos, corrigir distorções e readequar o desenho da política de universalização, contribuindo de forma decisiva para o agravamento do seu desequilíbrio econômico-financeiro. Trata-se, portanto, de fragilidade estrutural de governança que se soma às pressões de custos e à queda das receitas, reforçando a necessidade de revisão dos instrumentos de avaliação e do arranjo institucional da política pública postal.

339. É importante destacar, contudo, que, embora o custo da universalização postal seja expressivo, ele não se distancia da escala financeira de outras políticas públicas relevantes. Em 2024, o custo líquido estimado da universalização (R\$ 4,6 bilhões) é comparável aos valores previstos no PLOA 2026 para políticas como o Programa Farmácia Popular, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Auxílio Gás dos Brasileiros. Essa comparação evidencia que o desafio não está na excepcionalidade do dispêndio, mas na ausência de um modelo de financiamento explícito, estável e transparente, capaz de assegurar previsibilidade e sustentabilidade à política pública postal.

Tabela 11: orçamento de políticas públicas selecionadas (PLOA 2026)

Ações	PLOA 2026 (R\$)
20YR - Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil Pelo Sistema de Gratuidade	6.500.000.000
00PI - Apoio ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	5.461.907.292
21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros	5.100.000.000
20RQ - Produção, Avaliação, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica	2.050.263.007

Fonte: elaboração própria com base no volume 2 do projeto de lei orçamentária (PLOA) de 2026.

340. A manutenção das condições atualmente observadas acarreta riscos relevantes de médio e longo prazo para a sustentabilidade econômico-financeira da política pública postal. A inexistência de mecanismo explícito e estruturado de compensação dos custos da universalização — conforme já apontado pelo Relatório de Acompanhamento da AudFiscal (TC 021.622/2025 6) — fragiliza a capacidade de a ECT absorver de forma permanente o déficit associado às obrigações de serviço universal, em contraste com modelos internacionais comparáveis, nos quais permanecem instrumentos formais de equilíbrio econômico-financeiro mesmo quando o operador postal permanece sob controle estatal. A continuidade desse quadro tende a comprometer a capacidade futura de pagamento da empresa e a ampliar o risco fiscal para a União, seja pela crescente exposição decorrente de garantias concedidas, seja pela potencial necessidade de aportes financeiros adicionais, conforme também foi tratado no Relatório de Acompanhamento desta unidade técnica (TC 023.400/2025-0).

341. Nesse contexto, impõe-se ao Governo Federal a necessidade de reavaliar, de forma estruturada, o modelo de financiamento da política pública postal, com vistas à definição de fontes de financiamento explícitas, perenes e compatíveis com a natureza contínua da universalização. Tal necessidade já foi reconhecida no âmbito da governança federal, inclusive pela Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), ao determinar a elaboração de estudos voltados à avaliação do modelo de serviço universal e de seus impactos sobre a sustentabilidade econômico-financeira dos Correios (peça 20).

342. A persistência de um modelo baseado predominantemente em subsídio cruzado, operações de crédito e medidas pontuais de reestruturação mostra-se insuficiente para enfrentar as causas

estruturais do desequilíbrio, indicando que políticas públicas de caráter permanente demandam mecanismos igualmente permanentes de financiamento, sob pena de aprofundar o endividamento da estatal, elevar custos financeiros e ampliar riscos fiscais sem resolver, de forma definitiva, as fragilidades identificadas.

5.2.4. Proposta de encaminhamento

343. Ante o exposto, com vistas a contribuir para o enfrentamento do desequilíbrio econômico-financeiro da política de universalização e a mitigar as fragilidades identificadas na metodologia de mensuração de custos, e considerando o dever constitucional da União de assegurar a continuidade, a regularidade e a atualidade dos serviços postais universais, independentemente da atratividade econômica das regiões atendidas, bem como a necessidade de preservação da sustentabilidade econômico-financeira da política pública, em observância aos princípios da eficiência, da economicidade e do equilíbrio fiscal, entende-se oportuno propor as seguintes deliberações:

a) recomendar ao Ministério das Comunicações que:

a.1) sem prejuízo da aprovação da metodologia prevista no art. 26 do Decreto 12.464/2025, institucionalize mecanismos regulares de revisão, validação e aperfeiçoamento da metodologia, assegurando transparência, atualização periódica e integração das estimativas de custos da universalização ao ciclo formal de avaliação da política pública;

a.2) promova a divulgação periódica de relatórios estruturados sobre desempenho, custos, receitas, benefícios, impactos sociais, riscos e medidas de mitigação do desequilíbrio econômico-financeiro dos serviços postais universais, fortalecendo a prestação de contas, a transparência e a compreensão pública dos resultados da política pública; e

a.3) condicione a instituição de mecanismos de compensação financeira da universalização à definição de compromissos objetivos de eficiência operacional, com metas verificáveis relacionadas à produtividade, à racionalização de custos, ao aproveitamento da capacidade instalada e à eficiência logística.

b) recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que:

b.1) promova o saneamento e a complementação progressiva das bases de dados gerenciais, com vistas à redução da parcela residual de custos e receitas não mensurados e ao aumento do nível de desagregação (granularidade) das informações utilizadas no modelo de custos;

b.2) desenvolva mecanismos analíticos graduais que permitam identificar regiões deficitárias na captação e na distribuição, visando maior precisão na mensuração do custo da universalização;

b.3) introduza análises complementares de sensibilidade e cenários alternativos, com vistas a qualificar a interpretação do cenário contrafactual, bem como avalie a incorporação gradual de elementos conceituais do método Profitability Cost (PC), de forma incremental e compatível com a disponibilidade informacional e a capacidade analítica existente; e

b.4) incorpore formalmente ao modelo de custos mecanismos explícitos de mensuração, separação e precificação da ineficiência operacional, com critérios objetivos, métricas padronizadas e divulgação transparente.

c) alertar o Poder Executivo federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, acerca do risco fiscal decorrente da manutenção das obrigações de universalização dos serviços postais sem a existência de mecanismo explícito, estruturado e transparente de compensação de seus custos, em contraste com modelos internacionais comparáveis, pode fragilizar a sustentabilidade econômico-financeira da política de universalização no médio e longo prazo, comprometer a capacidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos de manter a

continuidade, a regularidade e a atualidade dos serviços postais universais e ampliar a exposição da União, seja em razão das garantias concedidas em operações de crédito, seja pela eventual necessidade de aportes financeiros adicionais.

5.2.5. Benefícios esperados

344. A implementação das recomendações propostas tende a gerar benefícios relevantes, de natureza qualitativa e potencialmente quantitativa, para a governança e a sustentabilidade da política de universalização postal. Espera-se, em especial, o aprimoramento da robustez técnica, da transparência e da legitimidade da metodologia de mensuração dos custos da universalização, com maior integração ao ciclo formal de avaliação da política pública e à prestação de contas à sociedade. A melhoria da qualidade, da granularidade e da confiabilidade das bases de dados gerenciais, aliada ao desenvolvimento de instrumentos analíticos mais refinados, poderá reduzir incertezas, distorções e parcelas residuais de custos, permitindo diagnósticos mais precisos sobre o custo líquido da prestação do serviço universal. Ademais, a eventual definição de mecanismos explícitos e permanentes de custeio ou compensação, associados a compromissos objetivos de eficiência operacional, contribuirá para mitigar o desequilíbrio econômico-financeiro, induzir ganhos de produtividade, racionalização de custos e uso mais eficiente da capacidade instalada, reforçando a sustentabilidade da política no médio e longo prazo e qualificando o debate público e institucional sobre seus resultados, impactos sociais e trade-offs envolvidos.

Conclusão

345. A presente auditoria operacional teve por objetivo apresentar diagnóstico abrangente da política de universalização dos serviços postais no Brasil, com vistas a subsidiar a elaboração do Relatório de Fiscalização em Políticas Públicas e Programas de Governo do exercício de 2026 (RePP/2026).

346. Diante das transformações estruturais observadas no setor postal, bem como de evidências de que o modelo vigente não tem se ajustado plenamente às necessidades da população e apresenta riscos crescentes à sua sustentabilidade econômico-financeira, foi realizada auditoria com foco na avaliação da relevância, da equidade e do financiamento dessa política pública.

347. A auditoria evidenciou que, embora o uso agregado dos serviços postais tradicionais venha apresentando acentuado declínio, essa tendência não se distribui de forma homogênea no território nacional, nem implica perda automática da relevância social da política de universalização. Persistem contextos regionais, grupos populacionais e usos institucionais em que os serviços postais mantêm papel estratégico, especialmente em localidades com baixa conectividade digital, maior isolamento geográfico e limitada atratividade econômica para operadores privados.

348. Constatou-se que a capilaridade da rede postal confere à política função que extrapola a prestação do serviço em si, atuando como instrumento de equidade territorial e de acesso a direitos, inclusive como suporte à implementação de outras políticas públicas. Em parcela relevante do território nacional, os Correios permanecem como a única infraestrutura pública federal com presença permanente, o que reforça a relevância da universalização sob a ótica da necessidade social, e não apenas da demanda observada.

349. Não obstante, verificou-se que as revisões recentes da política de universalização foram limitadas e de caráter incremental, não acompanhando a profundidade das transformações estruturais do setor postal. O desenho atual permanece excessivamente ancorado em métricas de uso histórico e em metas homogêneas, pouco sensíveis às heterogeneidades regionais e às barreiras de acesso enfrentadas por populações vulneráveis. Essa abordagem tende a confundir baixa utilização com ausência de necessidade, podendo reforçar situações de subatendimento e comprometer o princípio da equidade.

350. Ademais, evidenciou-se que, apesar do cumprimento formal das metas de universalização em termos de cobertura municipal, persistem desigualdades significativas no acesso efetivo aos serviços postais por grupos populacionais vulneráveis, como comunidades tradicionais, áreas rurais remotas e periferias urbanas. Essas desigualdades manifestam-se na oferta insuficiente ou inadequada de atendimento e de distribuição postal, revelando descompasso relevante entre a universalização nominal da política e a experiência concreta dos cidadãos nesses territórios.

351. A análise das causas-raízes demonstrou que esse quadro decorre da interação de fatores normativos, econômico-financeiros, de governança, operacionais e territoriais, que, em conjunto, limitam a capacidade do Estado de assegurar a equidade na prestação do serviço postal. Destacam-se, nesse contexto, a inexistência de definição normativa de grupos vulneráveis na política postal, a adoção de metas e indicadores homogêneos pouco sensíveis às desigualdades intra-municipais e a ausência de planejamento nacional orientado explicitamente à redução das desigualdades territoriais.

352. Verificou-se, ainda, que o modelo de financiamento da universalização, excessivamente dependente da capacidade econômico-financeira dos Correios e desprovido de mecanismos públicos estruturados de compensação, restringe a expansão e a qualificação do atendimento em áreas de maior custo operacional. Essa lógica transfere à empresa executora o ônus financeiro de uma política de natureza redistributiva, podendo condicionar o alcance da universalização às limitações fiscais da estatal e reduzindo a efetividade do princípio da equidade.

353. Adicionalmente, fatores estruturais como a precariedade do endereçamento urbano, a insuficiente coordenação interfederativa, as restrições de segurança pública e a inexistência de diagnósticos sistemáticos sobre a situação postal de populações vulneráveis contribuem para a invisibilidade estatística e institucional desses grupos, dificultando a formulação de respostas coordenadas e baseadas em evidências.

354. Por fim, demonstrou-se a existência de desequilíbrio econômico-financeiro estrutural na política de universalização postal, resultante da combinação entre o crescimento contínuo dos custos associados à universalização e a insuficiência progressiva das fontes de financiamento disponíveis. Esse desequilíbrio compromete a sustentabilidade da política pública, restringe a capacidade operacional da ECT e amplia os riscos à continuidade do serviço postal universal, cujo provimento constitui dever constitucional da União.

355. Observou-se que a universalização apresenta resultado líquido persistentemente negativo, concentrado nos serviços universais, inclusive em contextos regionais de elevada densidade populacional e maior volume operacional. A estrutura de custos da política revela-se altamente rígida e intensiva em gastos fixos, especialmente com pessoal e despesas corporativas, o que limita sua capacidade de ajuste frente à queda estrutural da demanda postal. Ademais, a metodologia de mensuração de custos atualmente adotada, embora conceitualmente adequada e operacionalmente viável no contexto informacional vigente, não distingue de forma suficientemente transparente os custos necessários à universalização daqueles decorrentes de ineficiências operacionais ou de estruturas corporativas superdimensionadas, dificultando a avaliação do custo eficiente da política.

356. No que se refere às receitas, constatou-se que as fontes tradicionais de financiamento — tarifas, receitas do monopólio postal, imunidade tributária e subsídio cruzado das atividades concorrenciais — mostram-se insuficientes e em trajetória de deterioração. A redução da participação das receitas de monopólio, o encolhimento do subsídio cruzado e a impossibilidade de repasse integral dos custos às tarifas pressionam o equilíbrio financeiro da política, levando a empresa a depender crescentemente de operações de crédito e medidas emergenciais para manter a prestação do serviço.

357. A auditoria também evidenciou fragilidades relevantes na governança da política pública, caracterizadas pela ausência histórica de transparência, pela inexistência de avaliações sistemáticas de impacto econômico-financeiro e pela tomada de decisões não fundamentadas em evidências.

358. *Em síntese, a auditoria evidencia que a política de universalização dos serviços postais e a sua executora, a ECT, encontram-se diante de um impasse estrutural do modelo vigente. As medidas de contenção de custos exigidas pela grave situação econômico-financeira da empresa tendem a incidir diretamente sobre a capilaridade e a oferta do serviço, colocando em risco a efetividade da política pública. Por outro lado, a ampliação ou o aprimoramento da universalização, necessários para assegurar equidade e cumprimento das obrigações estatais, pressionam ainda mais as finanças da empresa. Esse dilema revela que, na ausência de um modelo de financiamento e de governança que dissocie a política pública das limitações econômico-financeiras da executora, tanto a sustentabilidade da ECT quanto a continuidade do serviço postal universal permanecem estruturalmente comprometidas.*

Proposta de Encaminhamento

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

*a) recomendar ao **Ministério das Comunicações, em coordenação com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos**, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em observância ao objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais e regionais e aos princípios da eficiência e da efetividade da administração pública (arts. 3º, inciso III, e 37 da CF/88); ao princípio da generalidade na prestação de serviços públicos (art. 6º da Lei 8.987/1995); e aos deveres de continuidade, atualidade, qualidade e eficiência aplicáveis aos serviços postais (Lei 6.538/1978, o Decreto 12.464/2025 e a Portaria MCom 15.441/2024):*

a.1) institua mecanismos sistemáticos de monitoramento e revisão periódica da política de universalização postal, com vistas a mapear e caracterizar a situação real de acesso, uso e adequação dos serviços postais — especialmente em comunidades vulneráveis, como áreas periféricas urbanas, populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas —, incorporando indicadores territoriais de uso efetivo dos serviços, evolução da demanda e padrões regionais de consumo, de modo a identificar lacunas de cobertura e barreiras de acesso, orientar ajustes regulatórios e operacionais e permitir a identificação tempestiva de padrões persistentes de concentração, áreas subatendidas ou com potencial de expansão;

a.2) promova a realização de estudos técnicos e diagnósticos estruturados destinados a mapear e caracterizar as condições efetivas de acesso, utilização e adequação dos serviços postais em comunidades vulneráveis, com vistas a subsidiar o monitoramento contínuo e a revisão periódica da política de universalização dos serviços postais;

a.3) estabeleça tratativas institucionais com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com vistas a avaliar a possibilidade de incorporar, em pesquisas domiciliares e levantamentos amostrais, variáveis sobre a situação de acesso, uso e condições dos serviços postais pela população, de modo a assegurar a periodicidade e a comparabilidade dos dados ao longo do tempo e subsidiar a construção de indicadores de dependência e vulnerabilidade postal, em consonância com o objetivo institucional do IBGE previsto no art. 2º da Lei 5.878/1973;

a.4) aprimore ou desenvolva indicadores e metas com o objetivo de conferir maior transparência à atuação pública, orientar a alocação de investimentos e adequar a prestação dos serviços à realidade socioeconômica e territorial de cada localidade, assegurando o acesso efetivo e equitativo aos serviços postais e promovendo a redução sistemática de bolsões de exclusão postal, levando em consideração, no mínimo, os seguintes aspectos:

i) a aderência ao comportamento da demanda e às características territoriais, logísticas e socioeconômicas das diferentes regiões do país, com especial atenção às comunidades vulneráveis;

ii) a adoção de instrumentos que permitam identificar e monitorar áreas intradistritais, bem como estabelecer metas específicas para a redução progressiva de bolsões de exclusão postal; e

iii) a utilização de dados relativos à entrega domiciliar com desagregação territorial intramunicipal e recortes específicos para áreas e grupos populacionais vulneráveis.

a.5) avalie, no âmbito dos estudos em andamento relativos à proposta de anteprojeto de lei de revisão do marco regulatório do setor postal, a instituição de mecanismos formais para a obtenção sistemática de dados junto aos operadores privados, bem como a adoção de instrumentos regulatórios e incentivos econômicos destinados a promover sua integração ao esforço de universalização dos serviços postais, com vistas a ampliar a base informacional da política pública, aprimorar os diagnósticos sobre a dinâmica do mercado e fortalecer a capacidade estatal de expandir o atendimento e elevar a qualidade dos serviços em áreas menos assistidas e territórios vulneráveis, assegurando maior aderência da regulação às condições reais de oferta, demanda e concorrência no setor; e

a.6) fortaleça a coordenação interfederativa e intersetorial da política de universalização postal, em articulação com outras políticas públicas — especialmente aquelas voltadas à inclusão digital, ao desenvolvimento regional e à provisão de serviços essenciais —, de modo a considerar a transição gradual para formas mais eficientes de prestação dos serviços, sem desconsiderar a persistente dependência do atendimento postal físico em determinadas localidades e grupos sociais.

b) recomendar ao **Ministério das Comunicações**, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em observância ao dever constitucional da União de assegurar a continuidade do serviço postal universal (art. 21, inciso X, da CF/88); aos princípios da economicidade e da sustentabilidade fiscal (arts. 70 e 164-A da CF/88); e às diretrizes de regularidade, continuidade, atualidade e sustentabilidade econômico-financeira da prestação do serviço postal, nos termos da Lei 6.538/1978 e do Decreto 12.464/2025:

b.1) sem prejuízo da aprovação da metodologia prevista no art. 26 do Decreto 12.464/2025, institucionalize mecanismos regulares de revisão, validação e aperfeiçoamento da metodologia, assegurando transparência, atualização periódica e integração das estimativas de custos da universalização ao ciclo formal de avaliação da política pública;

b.2) promova a divulgação periódica de relatórios estruturados sobre desempenho, custos, receitas, benefícios, impactos sociais, riscos e medidas de mitigação do desequilíbrio econômico-financeiro dos serviços postais universais, fortalecendo a prestação de contas, a transparência e a compreensão pública dos resultados da política pública; e

b.3) condicione a instituição de mecanismos de compensação financeira da universalização à definição de compromissos objetivos de eficiência operacional, com metas verificáveis relacionadas à produtividade, à racionalização de custos, ao aproveitamento da capacidade instalada e à eficiência logística.

c) recomendar à **Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos**, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 que, com vistas ao aprimoramento da metodologia de custos da universalização e em observância aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade (arts. 37 e 70 da CF/88); às exigências de sustentabilidade econômico-financeira e de cobertura dos custos operacionais eficientes na precificação dos serviços postais (Lei 6.538/1978 e Decreto 12.464/2025); e às diretrizes de governança, transparência e tomada de decisão baseada em evidências aplicáveis às empresas estatais (Lei 13.303/2016 e Decreto 9.203/2017):

c.1) promova o saneamento e a complementação progressiva das bases de dados gerenciais, com vistas à redução da parcela residual de custos e receitas não mensurados e ao aumento do nível de desagregação (granularidade) das informações utilizadas no modelo de custos;

c.2) desenvolva mecanismos analíticos graduais que permitam identificar regiões deficitárias na captação e na distribuição, visando maior precisão na mensuração do custo da universalização;

c.3) introduza análises complementares de sensibilidade e cenários alternativos, com vistas a qualificar a interpretação do cenário contrafactual, bem como avalie a incorporação gradual de elementos conceituais do método Profitability Cost (PC), de forma incremental e compatível com a disponibilidade informacional e a capacidade analítica existente; e

c.4) incorpore formalmente ao modelo de custos mecanismos explícitos de mensuração, separação e precificação da ineficiência operacional, com critérios objetivos, métricas padronizadas e divulgação transparente.

*d) alertar o **Poder Executivo federal**, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, acerca do risco fiscal decorrente da manutenção das obrigações de universalização dos serviços postais sem a existência de mecanismo explícito, estruturado e transparente de compensação de seus custos, em contraste com modelos internacionais comparáveis, pode fragilizar a sustentabilidade econômico-financeira da política de universalização no médio e longo prazo, comprometer a capacidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos de manter a continuidade, a regularidade e a atualidade dos serviços postais universais e ampliar a exposição da União, seja em razão das garantias concedidas em operações de crédito, seja pela eventual necessidade de aportes financeiros adicionais; e*

e) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020 e em observância às orientações da Portaria-Segecex 9/2020, Parte IV, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações propostas neste relatório.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional cujo objeto foi a política de universalização dos serviços postais, que é coordenada pelo Ministério das Comunicações (MCom) e executada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

2. Este trabalho integrou o Relatório de Fiscalizações em Políticas Públicas e Programas de Governo (RePP), que foi encaminhado ao Congresso Nacional para subsidiar a análise do Projeto de Lei Orçamentária.

3. Esclareço que o RePP é elaborado em cumprimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual determina que o Tribunal de Contas da União deverá encaminhar à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, no prazo de trinta dias após o envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso Nacional, quadro-resumo sobre a qualidade da implementação e o alcance das metas e dos objetivos de programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais.

I. Objetivos desta auditoria

4. A presente fiscalização buscou avaliar a relevância, a equidade e a sustentabilidade econômico-financeira da política de universalização dos serviços postais, bem como identificar oportunidades de melhoria para o aprimoramento de sua execução.

5. No tocante à relevância, foi avaliada a aderência da política às transformações recentes do setor postal e às demandas atuais da população, de modo a verificar a manutenção de sua relevância social.

6. No que concerne à equidade, foi analisada a capacidade da política de assegurar a prestação equitativa dos serviços, com atenção ao atendimento adequado de grupos populacionais em situação de maior vulnerabilidade.

7. Por fim, visando aferir a sustentabilidade econômico-financeira, foram examinados a metodologia e os critérios utilizados para mensurar os custos e as receitas associados à política de universalização. Também foram avaliadas as medidas planejadas ou implementadas para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da política em tela.

8. Para atingir os objetivos expostos acima, foram definidas cinco questões de auditoria a serem respondidas no presente trabalho, quais sejam:

a) a política pública de universalização dos serviços postais mantém sua relevância social diante das transformações do setor e das demandas atuais da população e quais oportunidades de melhorias podem ser identificadas?

b) a política de universalização dos serviços postais assegura a equidade na prestação dos serviços, garantindo o atendimento adequado aos grupos vulneráveis?

c) quais são a metodologia e os critérios utilizados para mensurar os custos e as receitas associados à política de universalização dos serviços postais e quais medidas têm sido planejadas ou implementadas para assegurar sua sustentabilidade econômico-financeira?

d) os processos e a estrutura de governança e gestão, alocação de recursos e monitoramento estão organizados de maneira a contribuir para uma implementação de qualidade da política pública? e

e) a política pública tem alcançado os objetivos e as metas estabelecidos?

II. Histórico

9. Um dos principais marcos da política pública de universalização postal brasileira é a Lei 6.538/1978 (Lei dos Serviços Postais), a qual introduziu princípios de universalidade, continuidade e sustentabilidade econômico-financeira, que até hoje orientam a execução da referida política.

10. Em relação à universalidade, o art. 4º dessa norma estabeleceu que é *“reconhecido a todos o direito de haver a prestação do serviço postal e do serviço de telegrama, observadas as disposições legais e regulamentares”*.

11. Saliento que o serviço postal universal permaneceu sob regime de monopólio estatal e regulação direta do Poder Executivo. Assim, as funções de formulação, supervisão e regulação da política pública mantiveram-se concentradas no Ministério das Comunicações (MCom), conforme dispõe a Lei 14.600/2023. Ademais, o Decreto 11.335/2023 estabelece que cabe ao ministério propor a regulamentação e a normatização técnica e tarifária dos serviços postais e subsidiar a formulação de políticas, diretrizes, objetivos e metas relativos aos serviços postais, bem como a supervisão e o acompanhamento da gestão dos Correios como entidade vinculada.

12. Nesse contexto, o MCom edita normativos que estabelecem diretrizes e parâmetros para a universalização postal, organizados em três eixos principais: atendimento, distribuição e qualidade. Esses normativos também definiram o escopo dos serviços sujeitos à universalização, os chamados serviços postais básicos, cuja composição se manteve essencialmente estável no período, abrangendo cartas, cartão postal, impressos, encomendas não urgentes e telegrama.

13. De acordo com o art. 2º da mencionada lei, o serviço postal e o serviço de telegrama são explorados pela União, por meio de empresa pública vinculada ao MCom, a quem foi atribuída *“a continuidade dos serviços, observados os índices de confiabilidade, qualidade, eficiência e outros requisitos fixados pelo Ministério das Comunicações”*. A referida entidade é a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), transformada em empresa pública pelo Decreto-Lei 509, de 20/03/1969.

14. Cumpre destacar ainda que o art. 9º da Lei dos Serviços Postais define quais serviços constituem objeto de monopólio da União, garantindo-lhe o controle sobre atividades essenciais, como o envio de cartas, cartões postais, correspondência agrupada e serviços de franqueamento postal, incluindo a emissão de selos. Além disso, o art. 33 estabelece que as tarifas e os preços devem ser fixados de modo a cobrir os custos operacionais e, ao mesmo tempo, viabilizar a expansão e o aperfeiçoamento dos serviços.

15. Recentemente, a Lei 6.538/1978 foi regulamentada pelo Decreto 12.464/2025. Essa última norma buscou atualizar o marco normativo com o fito de incorporar novas tecnologias e adequar o serviço postal às transformações do mercado e das expectativas dos usuários. Entre as inovações, o decreto prevê expressamente a possibilidade de uso de meios eletrônicos, em quaisquer etapas do serviço postal, para interface de atendimento ao usuário, digitalização de processos ou ambiente de autosserviço.

16. O art. 24 do decreto define os serviços universais como aqueles cuja prestação, em razão de sua relevância para o cidadão e para a integração nacional, deve ser assegurada pela União de forma contínua e com tarifas acessíveis. Adicionalmente, essa norma atribui ao MCom a competência para definir quais serviços básicos devem ser enquadrados como universais, cabendo aos Correios a responsabilidade de assegurar sua prestação contínua, regular e atualizada, em conformidade com requisitos de abrangência, confiabilidade, qualidade e eficiência.

17. Ademais, o art. 26 determina que o MCom deverá aprovar uma metodologia para mensurar o impacto econômico-financeiro da política sob exame, o que poderá permitir um maior controle sobre custos, receitas e eventuais ajustes necessários à manutenção da universalização em bases sustentáveis.

18. Por fim, cabe destacar que, em 2024, foi instituído, por meio da Portaria-MCom 12.116/2024, um grupo de trabalho (GT) no âmbito da referida pasta, destinado à revisão do arcabouço legal do setor, à proposição de aperfeiçoamentos ao marco regulatório e à apresentação de alternativas de modelos de financiamento. O GT permanece em funcionamento, desenvolvendo estudos e análises que deverão subsidiar futuras iniciativas normativas do ministério.

III. Regras da universalização dos serviços postais

19. A universalização implica assegurar a oferta de 100% das posições de atendimento necessárias em cada município, por meio de canais próprios ou terceirizados, sejam eles fixos, móveis

ou digitais. Nesse sentido, a norma prevê que todos os municípios disponham de ao menos um canal de atendimento físico. Além disso, assegura a continuidade dos serviços postais básicos mesmo em situações de caso fortuito ou força maior, por meio de atendimento alternativo ou compartilhado.

20. Especificamente, o art. 10 da Portaria MCom 15.441/2024 estabelece como diretriz alcançar, até 2028, a cobertura de 100% dos distritos elegíveis — aqueles com população igual ou superior a 500 habitantes — com algum tipo de entrega postal. Para isso, foram fixadas metas anuais progressivas, que partem de 96% em 2025 e evoluem para 100% em 2028. O serviço de distribuição pode ser prestado por entrega domiciliar, Caixa Postal Comunitária, retirada em unidade dos Correios ou outra modalidade que venha a ser instituída. Para distritos com menos de 500 habitantes, garante-se que o objeto postal esteja disponível na unidade da ECT mais próxima, em conformidade com o disposto no art. 13, parágrafo único, da referida portaria.

21. Os serviços postais universais devem atender aos requisitos de continuidade, regularidade e atualidade, abrangência, confiabilidade, qualidade e eficiência estabelecidas pelo art. 24 do Decreto 12.464/2025. Além disso, a Portaria MCom 15.441/2024 determina o cumprimento mensal das metas de qualidade de entrega dos objetos que compõem os serviços postais básicos, bem como o atingimento dos índices de satisfação dos clientes.

IV. Situação atual da política da universalização dos serviços postais

22. Ressalto que a ECT atingiu, no período analisado nesta auditoria, 98% das metas de atendimento. Assim sendo, constata-se que a empresa tem conseguido assegurar a disponibilidade das posições de atendimento definidas pela política de universalização.

23. Contudo, foi constatada uma tendência de retração desse desempenho. Entre 2019 e 2025, a quantidade de posições fixadas como meta foi reduzida em cerca de 22%, passando de 10.540 para 8.212. Tal diminuição, segundo os Correios, teria decorrido da queda do tráfego postal e da redução significativa no fluxo de clientes.

24. No período avaliado, a ECT atingiu 98% das metas de distribuição. Depreende-se que os Correios vêm assegurando, de forma consistente, a prestação universalizada dos seus serviços em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelo ministério. Observa-se, ainda, a ampliação gradual da meta de distritos a serem atendidos com distribuição postal, que cresceu 9% no período de 2021 a 2025. Por outro lado, o desempenho apurado em 2024 e 2025 foi inferior ao verificado nos exercícios anteriores.

25. Em relação à qualidade dos serviços, os indicadores apontam para um desempenho globalmente satisfatório, com destaque para o segmento de encomendas não urgentes, que apresentou média aproximada de 95% de entregas realizadas dentro do prazo máximo estabelecido pela Portaria-MCom 15.441/2024. Em contraste, os segmentos de cartas, cartões postais e impressos registraram resultados mais modestos, embora revelem trajetória de melhora ao longo dos últimos anos.

V. Aspectos orçamentários da política pública

26. Os Planos Plurianuais (PPA) relativos aos períodos de 2016 a 2019, 2020 a 2023 e 2024 a 2027 vincularam a ECT aos seguintes programas:

a) Programa Finalístico “Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia” (de 2016 a 2019), “Conecta Brasil” (de 2020 a 2023) e “Comunicações para Inclusão e Transformação” (de 2024 a 2027); e

b) Programa de Gestão e Manutenção das Empresas Estatais Federais (de 2016 a 2027).

27. De acordo com o art. 2º da Lei 13.971/2019, programa finalístico é o conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias suficientes para enfrentar um determinado problema detectado na sociedade. Por sua vez, programa de gestão é o conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionadas à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais.

28. O PPA 2016-2019 trouxe metas de atendimento, distribuição e entrega no prazo, relativas às iniciativas relacionadas aos serviços postais, em sentido convergente com as metas de universalização. Por sua vez, o PPA 2020-2023 não especificou objetivos e metas para o setor postal, apesar de a empresa ter sido incluída no programa finalístico Conecta Brasil, que visou ampliar o acesso à internet em banda larga para os domicílios brasileiros de 74,68% para 91%.

29. O PPA 2024-2027 trouxe metas de atendimento, distribuição, modernização e implantação de sistemas de triagem e ampliação da capacidade de processamento de objetos postais, com a instalação de novos centros de tratamento. Aduzo que as metas de atendimento e distribuição estão em conformidade com as metas de universalização. Já as metas de modernização logística (triagem automatizada, novos centros operacionais) são uma inovação do último PPA.

30. O atual PPA incluiu a política pública de universalização postal no programa finalístico “*Comunicações para Inclusão e Transformação*”, cujo objetivo é promover a transformação digital da economia, a inclusão digital e a disseminação da internet de alta velocidade. Friso não haver relação entre a política pública de universalização postal, em seu desenho atual, e o objetivo estratégico do programa finalístico ao qual está vinculada.

31. Em conformidade com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) relativa ao exercício de 2025, o Tesouro Nacional passou a avaliar como possível a realização de aportes de capital não programado na ECT, com o fito de financiar investimentos ou custear outras despesas nos exercícios de 2025 a 2028. Os referidos aportes teriam caráter emergencial e poderiam decorrer da queda da receita ou da demanda e da inserção mercadológica e estratégica.

32. Porém, a própria LDO 2025 previu que deveriam ser adotadas medidas mitigadoras da necessidade desses aportes, tais como melhoria da gestão, desligamento voluntário de empregados, aperfeiçoamento de processos e racionalização da estrutura. Por fim, destacava que os seguintes indicadores deveriam ser utilizados para monitorar o mencionado risco: receita líquida, resultado operacional, resultado do exercício, despesas operacionais, obrigações atuariais, grau de dívida e capital circulante líquido.

VI. Transformações do setor postal e seu impacto na relevância e na utilidade da política de universalização

33. Segundo o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, relevância é a adequação dos objetivos da política às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que ela pretende atender. Já a utilidade está vinculada à produção de resultados e impactos agregados para a sociedade, considerando todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), mesmo aqueles não previstos nem esperados, de um lado, e as necessidades que a política propôs atender, de outro.

34. A seguir, exporei os achados de auditoria referentes a essas questões.

VI.1. Achado 1 - Declínio do uso tradicional dos serviços postais e revisões limitadas da política de universalização

35. Apesar da acentuada queda na demanda geral pelos serviços postais, eles continuam desempenhando papel estratégico para grupos sociais específicos e para localidades com menor oferta de serviços essenciais. Contudo, as revisões promovidas pelo MCom revelaram-se insuficientes tanto em alcance quanto em profundidade. Assim sendo, não houve a atualização necessária da política de universalização, que permanece com pouca capacidade para responder às profundas transformações do setor e às exigências de acesso equitativo ao serviço postal.

36. Ressalto que as boas práticas internacionais consolidadas, especialmente aquelas difundidas pela União Postal Universal (UPU) e pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indicam que políticas de universalização devem ser objeto de reavaliações periódicas e estruturais sempre que se verifiquem transformações persistentes no padrão de demanda dos serviços. Experiências recentes de diversos países demonstram que, diante de

mudanças tecnológicas e comportamentais relevantes, revisões meramente incrementais tendem a ser insuficientes, sendo necessárias adaptações mais profundas no escopo, nas metas e nos mecanismos de prestação do serviço universal, de modo a preservar sua sustentabilidade econômico-operacional e sua efetiva relevância social no longo prazo.

37. No caso brasileiro, a digitalização reduziu de forma estrutural o uso dos serviços tradicionais, enquanto o crescimento do comércio eletrônico reconfigurou a lógica operacional e intensificou a concorrência, exigindo maior eficiência e capacidade logística. Esse cenário desafia a sustentabilidade do serviço universal e reforça a importância de se verificar se a política atualmente adotada permanece relevante e útil para a população. Avaliar essa relevância, contudo, não é trivial. Afinal, a mera queda no volume de correspondências não indica perda de importância, sobretudo em regiões isoladas ou entre grupos vulneráveis.

VI.1.1. Mensagens

38. Ao analisar sob a ótica do volume absoluto, observa-se uma redução expressiva e contínua no segmento de mensagens, que historicamente constituiu a base do serviço universal. Na última década, o número de objetos postados no Brasil nesse segmento caiu mais de 83%, evidenciando uma mudança estrutural no padrão de comunicação da sociedade.

39. No entanto, cumpre destacar que a redução no volume de mensagens não ocorre de forma homogênea no território nacional. Com base nos dados disponíveis de mensagens registradas, ou seja, passíveis de rastreamento, observa-se que, em determinadas regiões, a retração é menos acentuada ou há sinais de estabilidade da demanda.

40. No período de 2015 a 2025, as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste experimentaram quedas mais acentuadas e persistentes no volume de mensagens. Em contraste, as regiões Norte e Nordeste apresentaram trajetória de redução menos intensa, mantendo, em 2024, patamares praticamente equivalentes aos níveis observados em 2017.

41. Estudos empíricos demonstraram que quanto maiores forem o índice de desenvolvimento humano e a conectividade digital de uma determinada região, mais acentuada é a queda do volume de mensagens. Por outro lado, onde essas condições forem mais limitadas, a demanda pelos serviços postais tenderá a ser mais estável.

42. Esse padrão se reforça quando a análise é aprofundada no nível das unidades da Federação. Assim, por exemplo, nos Estados da Bahia e do Maranhão houve crescimento da demanda pelos serviços postais entre 2015 e 2024.

43. Cabe salientar, ainda, que, embora Sul, Sudeste e Centro-Oeste tenham apresentado as quedas percentuais mais acentuadas ao longo da última década, essas regiões ainda exibem índices de uso absoluto mais elevados, refletindo uma base historicamente maior de emissores e usuários urbanos do serviço postal. Já no Norte e no Nordeste, regiões em que a retração percentual do volume de mensagens é menos intensa, foram constatados índices mais baixos, compatíveis com padrões de substituição digital mais heterogêneos e com a permanência do serviço postal como alternativa essencial em áreas onde a conectividade ainda é limitada.

44. Nesse contexto, mesmo diante da tendência nacional de redução do volume de mensagens, observam-se indícios de que a política postal universal permanece estratégica para assegurar equidade territorial, atuando como mecanismo compensatório em regiões onde a baixa conectividade e as limitações socioeconômicas restringem o acesso a alternativas digitais de comunicação e interação com o restante do país.

45. Além das diferenças regionais associadas aos níveis de conectividade e ao comportamento da demanda nos territórios, é igualmente relevante compreender quem sustenta o fluxo de mensagens no país. A análise da composição da demanda revela que o envio de correspondências físicas permanece concentrado em setores para os quais a comunicação formal, rastreável e segura continua indispensável, a exemplo de setores financeiros e órgãos públicos, que respondem por 75% da receita do serviço. Também são usuários relevantes o setor de telecomunicações, que envia faturas e

contratos; os órgãos de proteção ao crédito, que encaminham notificações legais; e a área da saúde, que utiliza o serviço para entregar informações sensíveis a usuários.

46. Vale ressaltar que a estratégia desses grandes emissores vai além da necessidade de atingir a parcela da população não conectada digitalmente. O uso intensivo do meio físico fundamenta-se também na tangibilidade e na confiabilidade atribuídas ao documento impresso. Conforme afirmado pelos gestores, o recebimento físico dos documentos contribui para o aumento da adimplência, especialmente no que tange ao pagamento de boletos bancários e tributos.

47. Constata-se que uma significativa demanda institucional para o envio de mensagens ainda persiste, uma vez que são enviados mais de um bilhão de objetos por ano, o que implica dizer que esse serviço permanece estratégico. Por via de consequência, caso venha a ser implementada a redução gradual do uso do serviço de mensagens, deverá ocorrer o concomitante fortalecimento de políticas de conectividade e de inclusão digital. Friso que tais políticas deverão garantir não só a expansão do acesso à internet, mas também o desenvolvimento de competências digitais pela população e a consolidação da confiança dos usuários nos meios eletrônicos de comunicação.

48. Esse entendimento restou consignado no Plano Plurianual vigente, que insere a política de universalização postal no programa “*Comunicações para Inclusão e Transformação*”, voltado à promoção da transformação digital, da inclusão digital e da expansão da infraestrutura de conectividade.

VI.1.2. Impressos

49. O serviço de impresso é uma modalidade postal destinada ao envio de livros, periódicos e demais materiais produzidos em múltiplos exemplares, em papel ou em outros suportes utilizados pela indústria gráfica. Essa modalidade contempla a circulação de jornais, revistas, catálogos, folhetos, materiais didáticos, entre outros itens editoriais.

50. Tendo em vista sua relevância para a difusão cultural, educacional e informativa, o impresso é classificado como serviço postal básico, conforme dispõe o art. 3º da Portaria-MCom 15.441/2024, devendo, portanto, integrar o conjunto de serviços sujeitos ao regime de universalização, mas não é exclusivo dos Correios (podendo ser oferecido também pela iniciativa privada).

51. O serviço de impresso vem apresentando, ao longo dos últimos anos, uma tendência consistente de redução no tráfego postal, influenciada sobretudo pela digitalização das comunicações e pela incorporação crescente de novas tecnologias. A série histórica iniciada em 2015 evidencia uma queda acumulada de aproximadamente 27% até 2025. A única inflexão relevante nesse padrão ocorreu em 2020 e 2021, quando houve um pico atípico associado ao contexto da pandemia de COVID-19, que alterou temporariamente a dinâmica de demanda e o comportamento dos usuários.

52. A demanda por esse serviço está concentrada no Sudeste, que respondeu por praticamente dois terços dos impressos enviados em 2025.

VI.1.3. Encomendas

53. No período de 2015 a 2020, houve um crescimento consistente do volume de objetos enviados, que passou de 223 milhões para 328 milhões, com um crescimento médio de 8% ao ano. Contudo, a partir de 2020, esse quantitativo se estabilizou e passou a apresentar uma leve tendência de desaceleração.

54. O envio de encomendas se desdobra em dois serviços:

- a) o PAC, utilizado quando a entrega não é urgente, é considerado um serviço universal por estar presente em todo o território nacional e ser oferecido a tarifas mais acessíveis; e
- b) o Sedex, direcionado para os casos de urgência, não é visto como um serviço universal.

55. Em 2025, a nível nacional, o Sedex respondia por 55% dos envios e o PAC por 45%. Cabe frisar que na Região Sudeste, a qual responde por 62% da demanda total por esse serviço, há uma evidente preferência pelas entregas expeditas. Já nas demais regiões, o PAC supera o Sedex, ainda que este último esteja ganhando espaço após a pandemia.

56. Importa salientar que a participação dos Correios é significativamente maior nas entregas não urgentes. Assim, por exemplo, na Região Norte, caracterizada por possuir território amplo, baixa densidade demográfica e custos operacionais elevados, a ECT desempenha um papel preponderante na oferta de serviços de encomendas.

57. Por outro lado, destaco que a participação dos Correios no segmento de encomendas caiu de 45% em 2018 para 21% em 2024. Essa redução decorreu, em larga medida, da intensificação da concorrência logística, sobretudo com a atuação de grandes **marketplaces**, que passaram a ofertar soluções mais alinhadas às expectativas atuais dos consumidores, com maior ênfase em prazo de entrega, rastreabilidade e condições de frete.

VI.1.4. Telegramas

58. O serviço de telegrama é uma modalidade de comunicação urgente oferecida pelos Correios, caracterizada pela transmissão rápida de mensagens com fé pública e validade jurídica. Diferentemente de outros meios de comunicação, o telegrama permite a comprovação legal do envio e da entrega da mensagem, sendo especialmente relevante em situações que exigem registro formal. Por essa razão, o telegrama é amplamente utilizado pelo Poder Judiciário, pelas instituições financeiras e por empresas privadas e órgãos públicos em situações que demandam formalização, tais como convocações oficiais, notificações, cobranças e comunicações de rescisões contratuais.

59. Friso que o telegrama tem preferência em todas as etapas de processamento e distribuição, com o objetivo de assegurar sua entrega no menor prazo possível. O serviço está disponível ininterruptamente, todos os dias da semana, 24 horas por dia, e possui prazo de entrega normal de até quatro horas.

60. O telegrama integra o conjunto de serviços prestados sob regime de monopólio postal da União, conforme previsto no art. 27 da Lei 6.538/1978. Além disso, compõe as metas de universalização estabelecidas pelo MCom, devendo estar disponível a qualquer cidadão, em qualquer localidade do país que disponha da infraestrutura de telecomunicações necessária para sua operação, nos termos do art. 3º da Portaria-MCom 15.441/2024.

61. Importa salientar que, no período de 2015 a 2020, houve uma redução contínua e expressiva no volume de telegramas enviados. Nesse intervalo, o total nacional caiu de aproximadamente 6,9 milhões para 2,3 milhões de unidades, o que corresponde a uma queda acumulada de 66%. Em termos médios, isso representa uma redução anual próxima de 20% ao ano, configurando um processo persistente de retração da demanda nesse período. Esse comportamento foi observado em todas as regiões do país, ainda que em ritmos distintos.

62. Contudo, no período de 2021 a 2025, o número de telegramas voltou a crescer, tendo alcançado 4,2 milhões em 2025, um aumento acumulado de aproximadamente 82% em relação ao piso de 2020. Na média, o período apresenta um crescimento de 13% a.a., indicando uma recomposição consistente da demanda em todas as regiões.

63. A demanda pela expedição de telegramas está fortemente concentrada em São Paulo, que responde por mais de 63% do volume nacional. A existência de estados com baixa utilização relativa, apesar de condições socioeconômicas favoráveis, indica a conveniência de fortalecer o monitoramento territorial do serviço e de adotar uma abordagem mais estratégica na sua gestão.

VII. A relevância da universalização decorrente da necessidade dos serviços postais

64. Os serviços postais continuam relevantes apesar da redução da sua demanda. Afinal, eles permitem que todos os cidadãos, independentemente de sua localização ou condição socioeconômica, acessem meios mínimos de comunicação, interação econômica e exercício de direitos, mitigando desigualdades territoriais e sociais e permitindo a inclusão de grupos que não dispõem de alternativas equivalentes.

65. A universalização dos serviços postais no Brasil enfrenta desafios estruturais decorrentes da sua vasta extensão territorial e da existência de regiões com níveis de desenvolvimento

socioeconômico heterogêneos. Ademais, consoante exposto pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), mais de 3,2 milhões de famílias vivem em situação de pobreza e dependem dos serviços postais básicos para sua inclusão social.

66. Cabe que notar que a rede postal apresenta uma das mais amplas coberturas entre os serviços públicos federais. Atualmente, 99,99% dos municípios brasileiros dispõem de algum tipo de atendimento presencial, sendo que apenas cinco deles não contam com unidade instalada. Essa capilaridade quase integral evidencia que, no que se refere à disponibilidade institucional, a ECT assegura o acesso aos serviços postais em todas as regiões do território nacional.

67. A elevada cobertura territorial da rede postal adquire relevância ainda maior quando se observa que nas regiões mais remotas, isoladas ou com menor poder aquisitivo, a atuação de operadores privados tende a ser limitada, devido à reduzida atratividade econômica. Assim, a presença dos Correios acaba preenchendo uma lacuna estrutural deixada pelo mercado.

68. A importância da atuação dos Correios resta evidenciada quando se constata que 2.221 municípios, cerca de 40% do total do país, contam exclusivamente com atendimento postal público. Aduzo que nesses municípios vivem 19,6 milhões de pessoas, mais de 9% da população brasileira. Em especial, nas regiões Norte e Nordeste, 15,6% e 19,2% da população, respectivamente, vivem em localidades sem presença de operadores privados, com destaque para Roraima, em que o indicador supera 35%.

69. Pode-se concluir que a presença exclusiva dos Correios está associada a condições socioeconômicas menos favorecidas. Afinal, os estados com maior proporção de municípios atendidos somente pela rede postal pública apresentam menores níveis de IDH e menores rendimentos domiciliares **per capita**.

70. Por outro lado, é necessário expor que as estimativas acima mencionadas não são plenamente precisas, uma vez que o MCom não dispõe de informações consolidadas sobre a atuação de empresas privadas de logística postal. A ausência desse mapeamento decorre, em grande medida, da inexistência de um arcabouço regulatório que imponha aos operadores concorrentes a obrigação de prestar informações essenciais ao Estado, o que dificulta e limita a capacidade de planejamento, gestão e avaliação da política de universalização.

71. Ademais, a ausência de exigências regulatórias mínimas aos concorrentes fragiliza o respaldo técnico para a adoção de instrumentos de tributação ou tarifação de serviços destinados a custear atividades de fiscalização e regulação, a exemplo do modelo adotado no setor de telecomunicações após sua abertura ao mercado. Nesse contexto, informações completas e sistematizadas sobre a atuação dos operadores privados seriam fundamentais para subsidiar decisões regulatórias mais equilibradas e assegurar maior racionalidade à atuação estatal no setor postal.

VII.1. A atuação dos Correios para além dos serviços postais

72. Estima-se que, em 30% dos municípios brasileiros, que abrigam 11 milhões de pessoas, os Correios são o único órgão federal com presença física permanente. Nesse cenário, a atuação da ECT extrapola a função estritamente postal e assume funções de plataforma de prestação de serviços públicos essenciais. Essa condição singular cria as bases para que diversos órgãos utilizem a infraestrutura dessa empresa como pontos de atendimento, execução ou disseminação de políticas públicas.

73. Assim, por exemplo, nas agências postais:

a) são prestados serviços de identificação civil, como emissão de CPF, consultas de restrições e emissão de certificado digital. Somente em 2025 foram emitidos mais de 640 mil CPFs por meio da rede postal;

b) ocorre o apoio presencial a aposentados e pensionistas do INSS para verificação e contestação de descontos associativos não autorizados;

c) nas eleições municipais de 2024, houve o armazenamento, a entrega e a coleta de mais de 115 mil urnas eletrônicas em 700 municípios, alcançando 46 milhões de eleitores;

d) é fornecido apoio à saúde pública e à logística do Sistema Único de Saúde (SUS), com destaque para as situações emergenciais, como o combate à pandemia de covid-19;

e) é oferecido suporte à educação e à cultura, com destaque para o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), no âmbito do qual foram distribuídos 128 milhões de livros para 155 mil instituições públicas; e

f) implementação das atividades logísticas do Enem, que envolveram, em 2025, a distribuição de 4,8 milhões de provas simultaneamente em 12 mil pontos localizados em 1,8 mil municípios.

74. Com esopeque nessas considerações, conluo que a relevância da universalização dos serviços postais no Brasil não decorre apenas do volume de tráfego de correspondências ou do desempenho econômico da ECT, mas também da função social dessa empresa.

VIII. Revisão da política de universalização em decorrência das transformações verificadas no setor postal

75. Embora o MCom tenha promovido revisões na política de universalização postal nos últimos anos, tais ajustes não acompanharam a magnitude e a complexidade das transformações estruturais verificadas no setor. A expressiva redução do volume de mensagens, a intensificação da concorrência no segmento de encomendas, as acentuadas diferenças regionais da demanda e a elevação dos padrões de qualidade esperados pelos usuários tornam necessária uma reformulação mais abrangente da política pública.

76. Além disso, as alterações promovidas preservaram, em grande medida, metas e parâmetros concebidos para um contexto já superado, resultando em uma trajetória de evolução incremental, com capacidade limitada de resposta às novas dinâmicas do serviço postal e baixa aderência às necessidades atuais da população.

77. No que concerne ao atendimento, as revisões promovidas pelo MCom, especialmente a partir de 2018, introduziram uma mudança de enfoque que, embora faça sentido sob a ótica da racionalização econômica, pode apresentar fragilidades relevantes do ponto de vista da universalização. A transição das métricas estritamente territoriais voltadas à expansão da presença física para indicadores baseados na capacidade instalada e na demanda historicamente observada busca ajustar a oferta ao nível de utilização real do serviço em cada município. Nesse contexto, o Padrão de Atendimento Postal (PAP) passou a orientar a quantidade de posições de atendimento em função do volume de atendimentos efetivamente realizados localmente.

78. Embora esse modelo seja tecnicamente consistente sob a ótica da eficiência, ele se fundamenta em um pressuposto que não se confirma de forma homogênea no território nacional: a equivalência entre a demanda observada e a necessidade efetiva. Em regiões vulneráveis, como as zonas rurais e as periferias urbanas, a baixa utilização do serviço postal não decorre somente da menor necessidade, mas também da existência de barreiras estruturais de acesso, como grandes distâncias até a agência mais próxima, custos elevados de deslocamento, limitações do transporte local, restrição de horários de atendimento e preços de serviços postais em níveis elevados quando comparados com a renda da população local.

79. Ao fundamentar metas e padrões de atendimento exclusivamente em séries históricas de utilização, a política tende a cristalizar o subatendimento, favorecendo regiões com maior grau de urbanização e renda, nas quais a demanda se manifesta de forma mais visível, em detrimento de territórios nos quais o serviço postal exerce função social mais crítica.

80. Conclui-se que, embora a transição para métricas orientadas pela demanda represente avanço relevante sob a perspectiva da gestão da rede, constituindo, conforme asseverado pelo Ministério das Comunicações em seus comentários, um instrumento objetivo de planejamento compatível com a proporcionalidade e a sustentabilidade da política pública, sua aplicação exclusiva em um país marcado por elevada heterogeneidade territorial expõe fragilidades estruturais.

81. Em relação à distribuição postal, verificou-se que a política de universalização passou, ao longo das últimas décadas, por uma mudança de lógica que, embora represente um avanço normativo em termos de maior precisão territorial e ampliação formal da cobertura dos serviços, revela limitações relevantes quando analisada sob as perspectivas da efetividade e da equidade.

82. Originalmente, o modelo buscava assegurar, como nível mínimo de atendimento, a oferta da entrega interna, caracterizada pela disponibilização do objeto em unidade de atendimento da empresa, conforme definição do art. 14, inciso III, da Lei 6.538/1978. A partir de 2011, esse arranjo foi gradualmente reformulado com o objetivo de ampliar a disponibilidade da entrega externa, igualmente definida no art. 14 da Lei Postal, como a distribuição realizada diretamente no endereço indicado pelo remetente (distribuição domiciliar), culminando, em 2021, na consolidação da meta de atender 100% dos distritos por entrega interna ou externa.

83. Paralelamente, houve a substituição de metas baseadas no percentual da população atendida por metas fundamentadas em distritos, o que, em tese, busca conferir maior padronização e assegurar presença territorial. Os distritos são unidades administrativas internas aos municípios, criados, organizados e suprimidos por leis municipais.

84. Ao considerar um distrito como “atendido” sempre que nele houver qualquer nível de distribuição, o indicador deixa de captar desigualdades intradistritais. Afinal, os distritos frequentemente englobam comunidades periféricas, ocupações irregulares, favelas urbanizadas, povoados rurais dispersos e áreas com precariedade de endereçamento, nas quais a distribuição regular não ocorre ou se dá de forma parcial, limitada ou intermitente. Isso tende a mascarar a existência de áreas não alcançadas pela distribuição postal. Nesse sentido, configura-se uma espécie de “universalização nominal”, que sugere o alcance pleno da política mesmo diante da persistência de bolsões intradistritais de não atendimento.

85. Segundo a ECT, em dezembro de 2025, 92% dos distritos elegíveis dispunham de algum tipo de distribuição e 77% contavam com distribuição domiciliar, o que indicava uma cobertura ampla e satisfatória. Contudo, tais números podem não representar a real situação em decorrência da invisibilidade de bolsões intradistritais de não atendimento, o que compromete a avaliação da efetividade da universalização sob a ótica da equidade.

86. No que se refere aos serviços prestados e aos padrões de qualidade, as portarias editadas pelo MCom ao longo dos anos mantiveram praticamente estáveis o rol de serviços básicos ofertados, os prazos de entrega e as metas de cumprimento associadas. Foi observada apenas uma discreta tendência de ampliação dos prazos associada à redução das metas percentuais de atingimento.

87. Aduzo que as metas foram estabelecidas com desenho uniforme e indiferenciado, tendo sido aplicados os mesmos parâmetros a contextos territoriais profundamente distintos. Por via de consequência, elas se mostram inadequadas para aferir adequadamente o desempenho do serviço em um contexto territorial heterogêneo.

88. Importa destacar que o estabelecimento de metas mais sensíveis às desigualdades regionais requer, necessariamente, o enfrentamento da dimensão do financiamento da política pública. A ampliação da cobertura em áreas de baixa densidade, maior vulnerabilidade ou maior custo logístico tende a demandar aportes adicionais de recursos, uma vez que tais territórios, por definição, não apresentam viabilidade econômica sob critérios estritamente empresariais. Assim, a manutenção de um modelo financiado predominantemente pelos resultados operacionais dos Correios impõe limites estruturais à expansão equitativa do serviço.

IX. Desigualdades no Acesso ao Serviço Postal por Grupos Vulneráveis

89. Embora as metas de universalização prevejam a presença dos serviços postais em todos os municípios do país, o que vem sendo cumprido pelos Correios, observa-se que esse marco formal não garante, por si só, a oferta de um atendimento equânime. Evidências colhidas na fiscalização indicam que grupos populacionais específicos e vulneráveis, como os que residem em comunidades

tradicionais, áreas rurais remotas e periferias urbanas, não recebem o serviço com o mesmo nível de regularidade, qualidade e acessibilidade oferecido a outros segmentos da população.

90. Apesar da cobertura municipal formalmente alcançada, ainda existem disparidades relevantes na efetividade do atendimento postal quando analisado sob a perspectiva territorial e social. Em regiões vulneráveis, identificam-se limitações como a inexistência de rotas de entrega domiciliar, o funcionamento reduzido de unidades e a insuficiência de pontos de atendimento em localização adequada, frequentemente afastados das áreas residenciais. Essas restrições impõem custos adicionais de deslocamento à população e são agravadas por problemas de endereçamento e ausência de CEP, revelando um descompasso entre a universalização formal e o atendimento efetivamente prestado.

91. No Censo Demográfico de 2022, foram identificadas 12.348 favelas e comunidades urbanas no Brasil, onde residem 16,4 milhões de pessoas, o equivalente a 8,1% da população nacional. Estima-se que nessas comunidades existam mais de 6,5 milhões de domicílios, o que reforça a magnitude e a capilaridade territorial desse desafio. Nesses espaços, problemas como endereçamento incompleto, ausência de CEP, falta de padronização de logradouros e desatualização das bases cartográficas municipais constituem barreiras concretas para a execução das rotas de entrega e para o funcionamento regular dos serviços postais.

92. Cumpre destacar o potencial econômico dessas comunidades. Pesquisa recente indica que as favelas brasileiras movimentam mais de R\$ 300 bilhões anuais em renda própria, montante superior ao Produto Interno Bruto (PIB) de países como Bolívia e Paraguai e maior que o consumo registrado em 22 das 27 unidades federativas. Nesse contexto, soa paradoxal que, apesar das dificuldades persistentes para o acesso aos serviços postais, 60% dos moradores afirmaram realizar compras em **marketplaces**. Assim sendo, resta patente que as limitações da política pública não apenas comprometem o exercício de direitos básicos, mas também impõem restrições ao pleno desenvolvimento de um mercado consumidor relevante e em franca expansão.

93. Outro grupo populacional que enfrenta limitações relevantes no acesso aos serviços postais é o das comunidades quilombolas. Segundo o Censo Demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população quilombola residente no Brasil soma 1.330.186 pessoas, distribuídas em aproximadamente 1.700 municípios. Trata-se, portanto, de um contingente expressivo, com forte dispersão territorial, frequentemente localizado em áreas rurais ou de difícil acesso, onde a prestação regular de serviços públicos enfrenta desafios adicionais.

IX.1. Causas normativas desse problema

94. Não há uma definição normativa do que são “grupos vulneráveis”, o que limita a capacidade do Estado e da ECT de identificar, priorizar e monitorar segmentos populacionais que demandam atenção diferenciada. A falta de um conceito amparado por critérios socioeconômicos, territoriais ou demográficos impede que a política postal incorpore explicitamente princípios de equidade e focalização. Consequentemente, o planejamento, a alocação de recursos, o estabelecimento de metas e a avaliação de desempenho permanecem orientados apenas pela noção geral de universalização territorial, desconsiderando desigualdades que afetam grupos específicos.

95. Acrescento que os regramentos atuais, por não incorporarem de forma adequada as desigualdades regionais que caracterizam o território brasileiro, estabelecem obrigações de universalização uniformes, sem especificar parâmetros diferenciados para territórios cuja configuração espacial, densidade populacional, condições urbanísticas ou histórico de exclusão tornam mais complexa a execução do serviço postal.

96. Ao estabelecer métricas homogêneas, a política pública deixa de reconhecer os custos adicionais e as barreiras estruturais associadas ao atendimento em áreas periféricas, irregulares ou remotas. Essa ausência de diferenciação normativa reduz a capacidade de planejamento orientado por risco, dificulta a previsão de arranjos logísticos específicos, não prevê incentivos ou mecanismos compensatórios e contribui para que comunidades vulneráveis continuem recebendo serviços em padrões abaixo do restante da população.

IX.2. Causas econômicas desse problema

97. A estrutura tarifária vigente não subsidia adequadamente o atendimento em regiões remotas ou vulneráveis, onde os custos operacionais são substancialmente mais elevados. Faltam mecanismos de compensação financeira capazes de equilibrar os déficits decorrentes dessas operações. Como resultado, os Correios frequentemente registram prejuízo na prestação dos serviços universais nessas localidades, o que reduz os incentivos para a ampliação da infraestrutura e da capacidade de atendimento.

98. Paralelamente, usuários que vivem em áreas remotas ou sem entrega domiciliar arcam com custos efetivos mais altos, decorrentes do pagamento de tarifas elevadas, da realização de gastos adicionais com deslocamentos ou da contratação de serviços privados de entrega. Isso torna o acesso ao serviço mais oneroso exatamente para os grupos com menor capacidade financeira.

99. Além do impacto direto sobre o consumidor individual, o alto custo do serviço postal em municípios vulneráveis compromete de forma mais ampla o desenvolvimento econômico local, ao inviabilizar a participação dessas localidades no comércio eletrônico e em cadeias produtivas modernas. Sem condições mínimas de logística postal, torna-se inviável estimular atividades comerciais e industriais, reduzir custos de transação ou promover o escoamento da produção regional. Nesse contexto, a limitação do serviço postal não apenas restringe o acesso a bens e direitos, mas atua como fator de atrofia econômica, agravando o isolamento produtivo do município e perpetuando desigualdades regionais que a própria política de universalização deveria ajudar a mitigar.

IX.3. Restrição econômico-financeira e inadequação do modelo de financiamento da universalização

100. A política de universalização dos serviços postais é implementada em um contexto de significativa restrição econômico-financeira, caracterizado pela dependência exclusiva dos recursos próprios dos Correios, sem que haja um aporte estruturado de recursos do orçamento da União nem mecanismos complementares de financiamento, como aqueles adotados em outros setores de infraestrutura, a exemplo das telecomunicações. Esse arranjo transfere à empresa estatal o ônus financeiro da prestação de serviços majoritariamente deficitários em regiões remotas, periféricas ou de baixa densidade populacional. Tal situação é agravada pelo histórico de déficit operacional da empresa, que limita sua capacidade de investir na expansão da rede de atendimento, na modernização logística e na adoção de soluções específicas nos territórios com maiores desafios operacionais.

101. Nesse contexto, a capacidade econômico-financeira dos Correios passa a funcionar como fator limitante do alcance da política, cuja execução deixa de ser guiada por seus objetivos estratégicos e passa a ser condicionada pela sustentabilidade financeira da empresa. Isso compromete a função redistributiva da política postal e contribui para a reprodução de desigualdades territoriais.

IX.4. Falhas no planejamento

102. A universalização dos serviços postais carece de um plano nacional que estabeleça diretrizes claras, metas específicas, prioridades territoriais e instrumentos de monitoramento orientados para a equidade. Sem esse planejamento, a expansão ou melhoria do atendimento deixa de observar uma lógica estratégica de inclusão social e correção de desigualdades, além de não haver instrumentos específicos para prover os recursos necessários para sua execução.

103. Cabe destacar que a inexistência desse plano nacional também prejudica a capacidade de o Estado coordenar instituições que desempenham papéis essenciais para a efetiva universalização do serviço postal. Afinal, para que os Correios desempenhem suas funções, é necessária a atuação das prefeituras (responsáveis pelo endereçamento, pela numeração predial e pela regularização fundiária), das forças de segurança pública (que podem garantir a integridade física das equipes da ECT), dos governos estaduais (responsáveis pela infraestrutura viária e pela integração logística) e de outras entidades públicas. Sem um instrumento nacional que defina responsabilidades, estabeleça compromissos interinstitucionais e induza ações coordenadas, não existem as condições mínimas para uma prestação adequada dos serviços postais nas regiões carentes.

IX.5. Limitação das metas e indicadores atuais e inexistência de parâmetros específicos para populações vulneráveis

104. A definição da quantidade de pontos de atendimento dos Correios tem por base a demanda histórica do município. Considerando que as comunidades vulneráveis enfrentam barreiras que as impedem de demandar os serviços na mesma proporção que as áreas mais centrais, esse critério pode levar à conclusão de que não existem justificativas para ampliar as redes localizadas nessas comunidades, perpetuando o subatendimento e reforçando desigualdades estruturais.

IX.6. Baixa padronização e atualização dos logradouros

105. Em grande parte das áreas vulneráveis, as bases de endereços apresentam inconsistências, desatualizações ou ausência total de informações essenciais, como nomenclatura formal de ruas, numeração padronizada e correspondência com os registros oficiais do município. Esses problemas decorrem, em grande medida, da fragilidade dos processos municipais de planejamento urbano, regularização fundiária e gestão cartográfica.

106. Essa situação impacta diretamente a capacidade operacional dos Correios, pois dificulta a roteirização, aumenta os tempos de entrega, eleva custos logísticos e, em muitos casos, inviabiliza a realização de distribuição domiciliar.

107. Esse problema apresenta ainda uma dimensão interfederativa, pois sua solução depende de ações coordenadas entre prefeituras e governos estaduais, órgãos de planejamento urbano, cartórios de registro, instituições de regularização fundiária, IBGE, Ministério das Cidades e Correios. Na ausência de um arranjo nacional que induza essa articulação, a atualização de logradouros ocorre de maneira fragmentada, irregular e reativa, dificultando a integração das bases territoriais que sustentam o serviço postal.

108. No âmbito federal, há iniciativas voltadas ao enfrentamento da baixa padronização e atualização dos logradouros, a exemplo do Programa Periferia Viva, ação interministerial coordenada pela Secretaria Nacional de Periferias do Ministério das Cidades, cujo objetivo é promover inclusão social e territorial em favelas e comunidades urbanas. Também deve ser citada a iniciativa CEP para Todos, desenvolvida pela ECT em parceria com o Ministério das Cidades e o IBGE.

109. Apesar de relevantes, essas iniciativas encontram-se em fase inicial de implementação, com resultados ainda concentrados em projetos-piloto e em um número restrito de territórios. Dessa forma, sua capacidade de mitigar, em escala nacional, os efeitos da baixa padronização e atualização de logradouros permanece limitada frente à magnitude e à complexidade do problema identificado.

IX.7. Falta de estudos e diagnósticos sobre a situação postal dos grupos vulneráveis

110. A política de universalização dos serviços postais carece de estudos, diagnósticos e bases de dados que permitam compreender a situação dos grupos vulneráveis. Não existe, em nível nacional, um conjunto estruturado de informações que permita identificar com precisão a realidade desses grupos e os impactos sociais e econômicos decorrentes da precariedade desses serviços.

111. A lacuna de informações se estende às pesquisas conduzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que abrangem apenas aspectos econômicos da atividade postal, como número de empresas, pessoal ocupado, receitas e despesas. Essa constatação foi corroborada pela seguinte resposta dada pelo instituto:

“A qualidade dos serviços postais, contemplando eventuais indicadores de satisfação, frequência e tipo de entrega, tempo de deslocamento, confiabilidade percebida ou outros aspectos associados ao desempenho do serviço não constitui quesito das pesquisas do Instituto.”

112. O fato de nenhuma das pesquisas regulares desse instituto incorporar indicadores relacionados ao acesso ao serviço postal contribui para deixar invisíveis, do ponto de vista estatístico, territórios vulneráveis.

113. Cabe citar que a ECT realizou alguns estudos sobre a questão em tela. Contudo, foram levantamentos específicos empreendidos no âmbito das superintendências estaduais para atender

solicitações locais de atendimento. Essas iniciativas geram abordagens fragmentadas, que não contam com apoio de um planejamento nacional.

IX.8. Deficiências da rede de atendimento em pequenas localidades

114. Para expandir ou manter a rede de atendimento postal em pequenas localidades e áreas vulneráveis, nas quais a prestação de serviços no modelo tradicional não é sustentável economicamente, a ECT depende de parcerias, como as Agências de Correio Comunitárias (AGC). Contudo, esses arranjos enfrentam sérios obstáculos. Por exemplo, os incentivos previstos nos instrumentos dessas parcerias são insuficientes para motivar as prefeituras a aderirem. Ademais, a descontinuidade administrativa decorrente da alternância de governos locais compromete a estabilidade dos acordos firmados e a perenidade das iniciativas. Soma-se a isso a ausência de atuação indutora mais efetiva por parte do governo federal, responsável pela política, no sentido de fomentar a adesão, estruturar incentivos ou coordenar mecanismos que viabilizem a ampliação e a sustentabilidade dessas parcerias.

115. Ademais, verificou-se que uma parcela significativa dos municípios de pequeno porte enfrenta dificuldades para prover a estrutura mínima necessária para implantar unidades em regime de parceria. Em especial, faltam imóveis adequados e há carência de pessoal apto para apoiar as atividades postais.

IX.9. Falta de incentivos financeiros para deslocamento ou realocação de pessoal para regiões menos assistidas

116. Em diversas comunidades vulneráveis, a prestação do serviço postal depende, em grande medida, de trabalhadores que, ao longo do tempo, acumularam conhecimento aprofundado sobre o território, incluindo rotas informais, padrões de ocupação urbana irregular e dinâmicas sociais locais. Esses profissionais, em regra, possuem reconhecimento junto à comunidade e capacidade de operar em contextos de endereçamento precário, inexistente ou baseado em referências informais.

117. Entretanto, a sustentabilidade desse arranjo encontra-se comprometida. O quadro de pessoal dos Correios apresenta elevada média etária, com aumento do número de aposentadorias e redução do efetivo, o que dificulta a retenção de profissionais experientes nessas localidades. Acrescento que a reposição de empregados com domínio operacional e inserção comunitária é lenta e incerta, sendo ainda mais dificultada pela limitada capacidade para atrair e reter novos trabalhadores, em decorrência de fatores como o isolamento geográfico, as restrições de mobilidade, a maior complexidade operacional e, em alguns casos, a exposição a riscos adicionais.

IX.10. Dependência da capilaridade dos Correios

118. Em áreas vulneráveis, remotas ou de baixa atratividade econômica, a prestação dos serviços postais depende quase integralmente da capilaridade dos Correios, uma vez que não há qualquer mecanismo estruturado para envolver a iniciativa privada na oferta desses serviços. Além disso, embora os principais **marketplaces** e empresas de comércio eletrônico não invistam em infraestrutura nas localidades menos rentáveis, eles utilizam intensamente a estrutura deficitária dos Correios para alcançar consumidores nessas regiões. Assim, a estatal viabiliza o acesso de grandes plataformas digitais a mercados remotos, mesmo quando a operação nessas localidades gera prejuízo para o serviço público.

119. Cabe salientar, ainda, que esses operadores privados atuam, em geral, com regimes de trabalho mais flexíveis, sem as mesmas garantias trabalhistas e de cumprimento de jornada de trabalho, sem exigências de segurança institucional e de padrões operacionais impostos atualmente apenas à empresa pública, o que lhes permite, em determinados contextos, alcançar territórios e núcleos urbanos informais onde os Correios encontram limitações operacionais.

120. Apesar de se beneficiarem dessa assimetria operacional e da capilaridade postal, os **marketplaces** não contribuem para a manutenção ou expansão da rede postal, seja pela prestação

direta de serviços, seja pela participação em mecanismos de financiamento, como fundos de universalização ou arranjos cooperativos.

IX.11. Distâncias geográficas, baixa densidade populacional e áreas de difícil acesso

121. A prestação do serviço postal em diversas regiões do país é estruturalmente limitada por fatores geográficos e territoriais que tornam a operação significativamente mais complexa. Em um país caracterizado por municípios extensos, áreas rurais dispersas, comunidades isoladas, territórios indígenas e localidades com acesso exclusivamente fluvial, os Correios enfrentam desafios logísticos que diferem substancialmente daqueles encontrados em centros urbanos consolidados. Essas condições impõem maiores tempos de deslocamento, exigem infraestrutura específica e dificultam a organização de rotas contínuas e eficientes, afetando diretamente a regularidade da distribuição e a capacidade da empresa de assegurar padrões mínimos de universalização.

122. Essas limitações estruturais não podem ser superadas apenas com ajustes operacionais internos, exigindo coordenação interfederativa, incentivos logísticos e estratégias adaptadas para territórios remotos.

IX.12. Falta de segurança pública em localidades vulneráveis

123. A segurança pública insuficiente em comunidades vulneráveis constitui um obstáculo direto à prestação do serviço postal. Em áreas com altos índices de criminalidade, presença de grupos armados ou circulação restrita, carteiros e veículos enfrentam riscos que levam à suspensão de rotas, redução da frequência de entregas ou atuação em horários limitados. A insegurança também dificulta a instalação e a manutenção de unidades de atendimento, devido aos riscos de assaltos, depredação e violência contra trabalhadores, elevando os custos operacionais e reduzindo a atratividade para alocação de pessoal.

124. A título de exemplo da gravidade dessa situação, cito que, segundo dados fornecidos pela ECT, na região metropolitana de São Paulo há 32.136 CEP-Logradouros classificados como Áreas com Restrição de Entrega (ARE), onde a operação regular é parcial ou inviável por motivos de segurança. Essa quantidade expressiva, registrada em uma das regiões mais desenvolvidas do país, demonstra a dimensão do problema e seus impactos sobre a regularidade da distribuição.

X. Custos da universalização postal

125. O TCU, no âmbito do Levantamento do Setor Postal Brasileiro (TC 022.870/2023-7), apontou a necessidade de os Correios passarem a divulgar, em suas demonstrações contábeis, estimativas sistemáticas de custos e do desempenho econômico-financeiro da política pública postal, diretriz que passou a ser observada pela ECT, pela primeira vez, em 2024.

126. Para viabilizar uma estimativa do custo da universalização, é indispensável dispor de informações gerenciais completas, consistentes e confiáveis. Diante disso, a ECT tem adotado, há três décadas, o método **Activity Based Costing** (ABC), que busca mitigar as distorções inerentes à alocação de custos, especialmente os indiretos, aos produtos (bens e serviços).

127. Além disso, até 2020, os Correios utilizavam, na mensuração dos custos, o **Deficit Approach** (DA), método de aplicação mais simples que busca mensurar o déficit associado à universalização identificando os prejuízos dos serviços deficitários e deduzindo os lucros dos serviços rentáveis somente dentro do conjunto das obrigações de serviço universal. Trata-se de uma abordagem essencialmente contábil, que não incorpora cenários contrafactuais ou análises mais abrangentes acerca do comportamento do operador em um ambiente sem obrigações regulatórias, o que limita sua capacidade de refletir o custo líquido efetivamente imposto pela universalização.

128. Ciente dessa limitação, a ECT tentou implementar uma metodologia mais avançada, o **Profitability Cost** (PC), que adota uma perspectiva mais ampla ao comparar a lucratividade da empresa em dois cenários: um com obrigações de serviço universal e outro sem tais obrigações. Contudo, segundo os Correios, a aplicação do PC “*não se mostrou viável por restrições de*

informações, visto que é necessário prever também os efeitos na demanda dos serviços em função de mudanças nas operações, como modificações nas frequências de entrega e nos preços”.

129. Diante disso, os Correios passaram a adotar a metodologia denominada **Net Avoidable Cost** (NAC), que se baseia na construção de um cenário contrafactual, no qual o operador postal hipoteticamente atuaria sem a obrigação de prestar o serviço universal. A partir desse cenário alternativo, identificam-se quais custos seriam efetivamente evitados caso a empresa pudesse descontinuar serviços que causam prejuízos.

130. Cabe destacar que a ECT promoveu ajustes na metodologia NAC de forma a adotar dois critérios específicos, a saber:

a) critério regional, segundo o qual toda região que apresente resultado financeiro deficitário é considerada integralmente evitável em um cenário sem obrigação de universalização. Assim, não apenas os serviços universais, mas todos os produtos, passam a integrar o cálculo do custo líquido evitável; e

b) critério por serviços, que coloca em foco o desempenho de serviços universais dentro de unidades de captação superavitárias, o que leva à incorporação ao cálculo dos serviços universais deficitários.

131. Importa destacar, ainda, que os custos são classificados pela ECT em:

a) diretos: aqueles que podem ser associados de forma imediata aos serviços universais, sem necessidade de aplicação de critérios de rateio ou alocação indireta. Trata-se de custos que só existem porque o serviço universal é prestado;

b) indiretos: referentes aos recursos consumidos nas diversas etapas do processo produtivo;

c) despesas corporativas e gastos compartilhados, cuja alocação exige critérios específicos de rateio para distribuir custos comuns a diversas áreas da empresa.

132. Por fim, esclareço que a unidade técnica, após analisar a metodologia utilizada pela ECT, asseverou que ela se mostra coerente sob o ponto de vista conceitual e adequadamente fundamentada, na medida em que preserva os elementos centrais do método teórico, notadamente a noção de custos evitáveis e a construção de um cenário contrafactual, ao mesmo tempo em que os adapta às especificidades operacionais e informacionais da companhia.

X.1. Dados quantitativos dos custos da universalização

133. Os dados relativos aos custos da universalização postal em 2025 revelam um cenário de elevado dispêndio financeiro e relevantes desafios à sustentabilidade econômico-financeira da política pública. No ano passado, o gasto total associado à universalização alcançou R\$ 24,69 bilhões, enquanto a receita gerada pelos serviços universais somou R\$ 15,19 bilhões. Como resultado, o custo líquido da universalização, considerada a imunidade tributária aplicável à ECT, atingiu R\$ 9,5 bilhões, evidenciando um descompasso expressivo entre despesas e receitas.

134. Observa-se que, do total despendido em 2025, aproximadamente 80% correspondem a custos e despesas fixas, que não variam de forma proporcional ao volume de objetos postais movimentados. Esse perfil evidencia que a maior parcela dos gastos está associada à manutenção de capacidade instalada, abrangendo dispêndios com pessoal, infraestrutura operacional e estruturas administrativas de natureza corporativa, cujo dimensionamento decorre principalmente de requisitos institucionais e operacionais vinculados à prestação do serviço postal universal.

135. Cumpre salientar que, em 2025, os custos operacionais diretamente associados à execução dos serviços postais representaram 68% do gasto total, enquanto gastos de natureza administrativa, institucional e de suporte, necessários à manutenção da organização, responderam por 32% do dispêndio. Assim, fica patente que a universalização demanda a realização não apenas de custos estritamente operacionais, mas também de despesas estruturais relacionadas à sustentação institucional da prestação do serviço pela ECT.

136. Cabe frisar que, no exercício de 2025, os gastos com pessoal equivaleram a 53% do total gasto, o que evidencia o caráter intensivo em mão de obra da política pública postal. Em seguida,

destacam-se os gastos com encargos e tributos, que representaram 18%, e os dispêndios com transporte, responsáveis por cerca de 8% do total.

XI. Desequilíbrio econômico-financeiro da política pública postal

137. Em razão da combinação entre a queda estrutural das receitas e o crescimento progressivo dos custos associados à universalização, há um desequilíbrio econômico-financeiro crescente da política pública postal. Nesse sentido, constatou-se que, nos exercícios recentes, o resultado positivo das atividades não relacionadas à universalização foi integralmente absorvido pelo prejuízo decorrente da política pública. Assim, por exemplo, em 2025, o lucro das atividades não universais correspondeu a apenas 11% do prejuízo gerado pela universalização (considerando a imunidade tributária).

138. Esse processo reduz a capacidade de os Correios financiarem com recursos próprios a execução dessa política, o que acarreta a necessidade de a estatal celebrar operações de crédito e elaborar planos de reestruturação. Nesse contexto, surgem riscos relevantes para a sustentabilidade econômico-financeira da política pública, o que pode comprometer no futuro a própria continuidade do serviço postal universal.

139. Afinal, a política de universalização dos serviços postais fundamenta-se em dois critérios normativos indissociáveis: a continuidade da prestação do serviço e a sustentabilidade econômico-financeira necessária à sua manutenção. A Constituição Federal atribui à União o dever de manter o serviço postal (art. 21, X), entendimento reforçado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 46, segundo o qual a prestação deve ser garantida de forma contínua, independentemente da atividade econômica das regiões atendidas. Esse dever é reiterado pela Lei 6.538/1978 (art. 3º) e pelo Decreto 12.464/2025 (art. 24 e § 2º), que impõem à ECT a obrigação de assegurar a continuidade, a regularidade e a atualidade dos serviços postais universais.

140. Reitero que a sustentabilidade econômico-financeira constitui condição necessária para o cumprimento desse dever de continuidade. Nesse sentido, a Lei Postal (art. 33, § 1º) e o Decreto 12.464/2025 (art. 5º, § 1º) estabelecem que as tarifas e os preços devem assegurar a cobertura dos custos operacionais eficientes, além de permitir a expansão e a melhoria dos serviços. O mesmo decreto determina, em seu art. 26, que o MCom aprove a metodologia de mensuração do impacto econômico-financeiro da universalização, reforçando a centralidade do equilíbrio financeiro na governança da política postal. Ademais, o STF reconheceu a lógica do subsídio cruzado como elemento estruturante do financiamento da universalização, em consonância com os princípios constitucionais da economicidade (art. 70) e da sustentabilidade fiscal (art. 164-A).

141. Exposta a centralidade do equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços postais universais, cabe agora analisar as causas estruturais do desequilíbrio constatado nessa auditoria, o que passo a fazer.

XI.1. Aumento progressivo do custo da universalização e rigidez estrutural

142. Foi constatada uma trajetória de crescimento contínuo e expressivo do dispêndio associado à política pública. Conforme registrado nas demonstrações contábeis da empresa, o custo da universalização passou de R\$ 5 bilhões em 2023 para R\$ 6,5 bilhões em 2024 e R\$ 11,6 bilhões em 2025, o que representa um incremento da ordem de 132% nesse curto espaço de tempo.

143. Cumpre ressaltar que os valores acima se referem ao custo bruto da universalização, pois não incorporam o benefício econômico decorrente da imunidade tributária aplicada à ECT, a qual, no exercício de 2025, atingiu R\$ 2,1 bilhões. Assim, a imunidade constitui um fator econômico relevante, que mitiga parcialmente o impacto financeiro da política pública e deve ser considerado na avaliação mais ampla de sua sustentabilidade econômico-financeira.

144. Após analisar as principais despesas individualmente, constatou-se que as despesas gerais e administrativas apresentaram um crescimento acentuado no período, com aumento superior a R\$ 2,6 bilhões nos dois últimos anos, que equivaleram a um incremento de 43%. Essa majoração decorreu, em larga medida, do elevado número de decisões judiciais trabalhistas desfavoráveis aos Correios.

Importa ressaltar que tais valores não guardam relação direta com a operação corrente da universalização postal, por refletirem passivos judiciais acumulados, de caráter extraordinário, não custos necessários à prestação contínua do serviço.

145. As despesas financeiras apresentaram variação relevante, passando de R\$ 537 milhões em 2023 para R\$ 800 milhões em 2024 e R\$ 1,54 bilhão em 2025. Esse incremento teve origem, sobretudo, no pagamento de juros e multas, decorrentes da contratação de empréstimos vultosos e da falta de liquidez vivenciada pela ECT, que comprometeu o cumprimento tempestivo de obrigações financeiras.

146. Do acima exposto, depreende-se que uma parcela relevante dos custos atribuídos à universalização não decorre da execução operacional corrente desse serviço postal, mas está relacionado à manutenção da estrutura da ECT. Isso amplia o custo líquido atribuído à política pública e pressiona o resultado econômico-financeiro da estatal para além do esforço estritamente necessário à prestação contínua do serviço postal universal.

147. É preciso ter em mente que a lógica de mensuração do custo da universalização contribui para ampliar esse fenômeno. Como o cálculo se baseia, em grande medida, na identificação de agências e unidades deficitárias, à medida que a situação econômico-financeira da empresa se deteriora, cresce o número de unidades com resultado negativo. Nesse contexto, uma parcela cada vez maior da rede passa a ser classificada como deficitária, fazendo com que o custo da universalização se confunda progressivamente com o custo da operação da empresa como um todo.

148. Essa característica do modelo adotado pela ECT para estimar os custos da universalização explica por que os gastos relativos a essa política pública estão concentrados na região Sudeste, em especial no Estado de São Paulo. Afinal, o valor estimado dessas despesas é diretamente proporcional à escala e à intensidade da operação postal nos grandes centros urbanos, onde se localiza a maior parte da estrutura de atendimento, tratamento e distribuição dos Correios.

149. Essa constatação é reforçada pela análise dos fluxos operacionais: cerca de 63% do custo da universalização decorre de serviços cujos objetos têm origem e destino na mesma macrorregião. Desse total, 40% do custo da universalização concentra-se exclusivamente na Região Sudeste, seguida a grande distância pelas demais regiões. Além disso, quando se combinam os custos intrarregionais e inter-regionais sob a ótica do destino, o Sudeste responde por 56% do custo total da universalização, evidenciando que a maior parcela do ônus da política permanece associada às regiões mais ricas e economicamente dinâmicas do país.

150. A correlação estatística entre o custo líquido regional da universalização e as variáveis estruturais confirma esse padrão: os custos acompanham de forma muito próxima a distribuição da população (correlação de 95%) e, de maneira ainda mais intensa, a concentração do PIB regional (correlação de 98%). Isso indica que o custo da universalização cresce à medida que aumenta a demanda, o volume operacional e a complexidade da rede, reforçando que o modelo capta, em grande medida, o funcionamento agregado da empresa, não apenas o ônus incremental associado à prestação do serviço em localidades vulneráveis ou de difícil acesso.

151. Cabe destacar ainda que 80% dos gastos associados à universalização possuem natureza fixa e, por via de consequência, não se ajustam proporcionalmente às variações de demanda. Esses custos estão relacionados com a manutenção da capacidade instalada da empresa, incluindo despesas com pessoal permanente, com os sistemas administrativos e aqueles associados ao cumprimento de obrigações trabalhistas e judiciais.

152. Essa característica dos custos faz com que, mesmo na ausência de expansão do serviço ou diante de queda de receitas, grande parte dos gastos permaneça praticamente inalterada no curto prazo. Nesse contexto, o custo da universalização tende a absorver dificuldades sistêmicas da empresa, uma vez que a combinação entre estrutura de custos rígida e deterioração do desempenho econômico-financeiro amplia o número de unidades deficitárias e, consequentemente, o montante de custos apropriados à política pública, reforçando a sobreposição entre o custo da universalização e o custo global de funcionamento da estatal.

XI.2. Insuficiência estrutural de receitas relacionadas à universalização

153. A política de universalização postal é estruturalmente deficitária, por isso seu financiamento depende do aporte de recursos oriundos de mecanismos complementares à remuneração direta dos serviços universais, como as receitas do monopólio postal, o benefício da imunidade tributária e o subsídio cruzado das atividades concorrenciais. Contudo, essas fontes vêm perdendo capacidade de sustentação, uma vez que as receitas do monopólio reduziram sua participação, o subsídio cruzado enfraqueceu com a queda das receitas concorrenciais e a imunidade tributária possui alcance limitado.

154. As receitas oriundas do monopólio postal atingiram seu valor máximo em 2016, ainda em um contexto de maior utilização dos serviços postais tradicionais. A partir daí, essas receitas passaram a recuar de forma praticamente contínua, sendo que, no período de 2016 a 2025, elas apresentaram uma taxa média anual de redução de 6%. Esse comportamento indica uma mudança estrutural no padrão de demanda por esses serviços.

155. Paralelamente, houve uma redução significativa da relevância das receitas do monopólio na estrutura de financiamento da ECT. Historicamente, essas receitas chegaram a representar mais de 50% da receita líquida total dos Correios, constituindo a principal base de sustentação econômico-financeira das operações e do financiamento da universalização. Ao longo da última década, contudo, essa participação diminuiu de forma contínua, alcançando, em 2024, patamar próximo de 25% da receita líquida da empresa.

156. Por outro lado, o subsídio cruzado gerado pelas atividades concorrenciais apresentou um crescimento significativo de 2014 a 2021, quando ele atingiu seu valor máximo e passou a exibir uma tendência de retração leve.

157. Considerando o período de 2014 a 2025, o montante auferido com esse mecanismo aumentou em média 4,5% ao ano. Todavia, esse incremento não foi suficiente para compensar o avanço acelerado dos custos da universalização. Ademais, a recente retração do valor do subsídio cruzado reforça a tese do esgotamento gradual desse mecanismo como principal instrumento de financiamento da política pública.

158. Por fim, cabe destacar o papel da imunidade tributária, prevista na Constituição Federal, art. 150, inciso VI, alínea “a”, § 2º, como um mecanismo para financiar a política pública postal. Nos exercícios recentes, esse benefício econômico manteve-se em patamar próximo de R\$ 2,1 bilhões anuais, contribuindo de forma significativa para atenuar o impacto financeiro decorrente da universalização dos serviços postais. Não obstante, sua capacidade de compensação mostra-se insuficiente diante do cenário atualmente existente.

XII. Ausência de transparência, de avaliação e de tomada de decisão baseada em evidências econômico-financeiras

159. Outra causa relevante para o desequilíbrio da política pública postal tem sido as fragilidades detectadas na governança dessa política, em especial, a ausência de transparência, a inexistência de mecanismos sistemáticos de avaliação e a tomada de decisão dissociada de evidências econômicas e financeiras.

160. Por um longo período, não foram disponibilizadas informações sobre os custos, as receitas e os impactos econômico-financeiros da política de universalização, o que prejudicou o controle, a avaliação e a capacidade de correção de rumos. A título de exemplo, cito que apenas em 2024 os custos dessa política passaram a constar das demonstrações contábeis da ECT.

161. A inexistência de avaliações regulares fez com que a política pública postal obedecesse a uma lógica de continuidade institucional e perseguisse metas incrementais de expansão e manutenção da rede, sem a realização de estudos sistemáticos de impacto econômico-financeiro. Isso favoreceu a expansão não controlada dos custos, a deterioração gradual das fontes de financiamento e, como consequência, o agravamento do desequilíbrio econômico-financeiro da universalização postal.

162. Nesse contexto, as decisões relacionadas à política de universalização postal têm sido tomadas sem que as informações disponíveis sobre custos, receitas e desempenho sejam sistematicamente consolidadas, explicitadas e utilizadas como base formal do processo decisório. A ausência de avaliações prévias impede a análise estruturada de alternativas de desenho da política, estimativas de custo, riscos fiscais e impactos econômicos antes da implementação ou da ampliação das obrigações de universalização.

163. Além disso, a inexistência de avaliações posteriores torna inviável verificar se os recursos empregados têm produzido os resultados esperados, se os custos evoluíram de forma eficiente ou se ajustes seriam necessários para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da política. Assim, mesmo com a existência de informações internas e análises pontuais, a falta de institucionalização desses instrumentos no ciclo decisório limita a capacidade do Estado de corrigir distorções e contribui para a perpetuação do desequilíbrio econômico-financeiro da universalização postal.

164. Embora o MCom seja o órgão responsável pela avaliação da política pública postal e pela aprovação da metodologia de mensuração de seu impacto econômico-financeiro, nos termos do art. 26 do Decreto 12.464/2025, só recentemente essa pasta adotou medidas para instituir a referida metodologia, que ainda não foi formalmente aprovada.

165. Além disso, foi constatada a baixa participação de outros órgãos centrais da administração federal, como os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e a Casa Civil, cujas contribuições são essenciais para assegurar alinhamento técnico, orçamentário e regulatório ao processo de governança da política pública postal.

166. Em síntese, a ausência histórica de transparência, de avaliações sistemáticas e de tomada de decisão baseada em evidências limitou a capacidade do Estado de antecipar riscos, corrigir distorções e readequar o desenho da política de universalização, contribuindo para o agravamento do seu desequilíbrio econômico-financeiro. Trata-se, portanto, de fragilidade estrutural de governança que se soma às pressões de custos e à queda das receitas, reforçando a necessidade de revisão dos instrumentos de avaliação e do arranjo institucional da política pública postal.

XIII. Conclusão

167. Endosso a proposta de encaminhamento oferecida pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações, pelas razões que passo a expor.

168. A auditoria evidenciou que, embora o uso agregado dos serviços postais tradicionais venha apresentando acentuado declínio, essa tendência não se distribui de forma homogênea no território nacional, nem implica perda automática da relevância social da política de universalização. Persistem contextos regionais, grupos populacionais e usos institucionais em que os serviços postais mantêm papel estratégico, especialmente em localidades com baixa conectividade digital, maior isolamento geográfico e limitada atratividade econômica para operadores privados.

169. Acrescento que a capilaridade da rede postal confere à ECT uma função que extrapola a prestação do serviço em si, uma vez que ela passa a viabilizar o exercício de direitos pela população, inclusive por meio da prestação de suporte à implementação de outras políticas públicas. Cabe lembrar que, em uma parcela relevante do território nacional, os Correios permanecem como a única infraestrutura pública federal com presença permanente, o que reforça a relevância da universalização sob a ótica da necessidade social.

170. Apesar disso, as revisões recentes da política de universalização foram limitadas e de caráter incremental, não acompanhando a profundidade das transformações estruturais do setor postal. O desenho atual permanece excessivamente ancorado em métricas de uso histórico e em metas homogêneas, pouco sensíveis às heterogeneidades regionais e às barreiras de acesso enfrentadas por populações vulneráveis. Essa abordagem tende a confundir baixa utilização com ausência de necessidade, podendo reforçar situações de subatendimento e comprometer o princípio da equidade.

171. Ademais, evidenciou-se que, apesar do cumprimento formal das metas de universalização em termos de cobertura municipal, persistem desigualdades significativas no acesso efetivo aos serviços postais por grupos populacionais vulneráveis, como comunidades tradicionais, áreas rurais remotas e periferias urbanas. Essas desigualdades manifestam-se na oferta insuficiente ou inadequada de atendimento e de distribuição postal, revelando descompasso relevante entre a universalização nominal da política e a experiência concreta dos cidadãos nesses territórios.

172. Constatou-se que esse quadro decorre da interação de fatores normativos, econômico-financeiros, de governança, operacionais e territoriais, que, em conjunto, limitam a capacidade do Estado de assegurar a equidade na prestação do serviço postal. Destacam-se, nesse contexto, a inexistência de definição normativa de grupos vulneráveis na política postal, a adoção de metas e indicadores homogêneos pouco sensíveis às desigualdades intramunicipais e a ausência de planejamento nacional orientado explicitamente à redução das desigualdades territoriais.

173. Verificou-se, ainda, que o modelo de financiamento da universalização, excessivamente dependente da capacidade econômico-financeira dos Correios e desprovido de mecanismos públicos estruturados de compensação, restringe a expansão e a qualificação do atendimento em áreas de maior custo operacional. Essa lógica transfere à empresa executora o ônus financeiro de uma política de natureza redistributiva, podendo condicionar o alcance da universalização às limitações fiscais da estatal.

174. Adicionalmente, fatores estruturais como a precariedade do endereçamento urbano, a insuficiente coordenação interfederativa, as restrições de segurança pública e a inexistência de diagnósticos sistemáticos sobre a situação postal de populações vulneráveis contribuem para a invisibilidade estatística e institucional desses grupos, dificultando a formulação de respostas coordenadas e baseadas em evidências.

175. Por fim, demonstrou-se a existência de desequilíbrio econômico-financeiro estrutural na política de universalização postal, resultante da combinação entre o crescimento contínuo dos custos associados à universalização e a insuficiência progressiva das fontes de financiamento disponíveis. Esse desequilíbrio compromete a sustentabilidade da política pública, restringe a capacidade operacional da ECT e amplia os riscos à continuidade do serviço postal universal, cujo provimento é um dever constitucional da União.

176. Observou-se que a universalização apresenta resultado líquido persistentemente negativo, concentrado nos serviços universais, inclusive em contextos regionais de elevada densidade populacional e maior volume operacional. A estrutura de custos da política revela-se altamente rígida e intensiva em gastos fixos, especialmente com pessoal e despesas corporativas, o que limita sua capacidade de ajuste frente à queda estrutural da demanda postal. Ademais, a metodologia de mensuração de custos atualmente adotada, embora conceitualmente adequada e operacionalmente viável no contexto informacional vigente, não distingue de forma suficientemente transparente os custos necessários à universalização daqueles decorrentes de ineficiências operacionais.

177. No que se refere às receitas, constatou-se que as fontes tradicionais de financiamento (tarifas, receitas do monopólio postal, imunidade tributária e subsídio cruzado das atividades concorrenciais) mostram-se insuficientes e em trajetória de deterioração. A redução da participação das receitas de monopólio, o encolhimento do subsídio cruzado e a impossibilidade de repasse integral dos custos às tarifas pressionam o equilíbrio financeiro da política, levando a empresa a depender crescentemente de operações de crédito e medidas emergenciais para manter a prestação do serviço.

178. Foram igualmente detectadas fragilidades relevantes na governança da política pública, caracterizadas pela ausência histórica de transparência, pela inexistência de avaliações sistemáticas de impacto econômico-financeiro e pela tomada de decisões não fundamentadas em evidências.

179. Cumpre esclarecer que, embora o custo da universalização postal seja expressivo, ele não se distancia da escala financeira de outras políticas públicas relevantes. Em 2024, o custo líquido da política em tela foi estimado em R\$ 4,6 bilhões, que é compatível com os valores previstos no PLOA 2026 para políticas como o Programa Farmácia Popular, o Programa Nacional de Alimentação Escolar

e o Auxílio Gás dos Brasileiros. Essa comparação evidencia que o desafio não está na excepcionalidade do dispêndio, mas na ausência de um modelo de financiamento explícito, estável e transparente, capaz de assegurar previsibilidade e sustentabilidade à política pública postal.

180. Friso que a manutenção das condições atualmente observadas acarreta riscos relevantes, a médio e longo prazos, para a sustentabilidade econômico-financeira da política pública postal. Afinal, a inexistência de um mecanismo explícito e estruturado de compensação dos custos da universalização fragiliza a capacidade de a ECT absorver de forma permanente o déficit associado às obrigações de serviço universal.

181. A continuidade desse quadro tende a comprometer a capacidade futura de pagamento da estatal e a ampliar o risco fiscal para a União, seja pela crescente exposição decorrente de garantias concedidas, seja pela possível necessidade de aportes financeiros adicionais.

182. Nesse contexto, o Governo Federal deve reavaliar, de forma estruturada, o modelo de financiamento da política pública postal. Tal necessidade já foi reconhecida pela Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), que determinou a avaliação do modelo de serviço universal e de seus impactos sobre a sustentabilidade econômico-financeira dos Correios.

183. A persistência de um modelo baseado predominantemente em subsídio cruzado, operações de crédito e medidas pontuais de reestruturação tende a ser insuficiente para enfrentar as causas estruturais do desequilíbrio. Afinal, políticas públicas de caráter permanente demandam a instituição de mecanismos igualmente permanentes de financiamento, sob pena de aprofundar o endividamento da estatal, elevar seus custos financeiros e ampliar riscos fiscais, sem resolver as fragilidades identificadas nesta auditoria.

184. Assim sendo, proponho que este Plenário:

a) recomende ao Ministério das Comunicações, em coordenação com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com fundamento nos arts. 250, III, do RITCU e 11 da Resolução TCU 315/2020, que, em observância ao objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais e regionais e aos princípios da eficiência e da efetividade da administração pública (arts. 3º, III, e 37 da Constituição Federal de 1988); ao princípio da generalidade na prestação de serviços públicos (art. 6º da Lei 8.987/1995) e aos deveres de continuidade, atualidade, qualidade e eficiência aplicáveis aos serviços postais (Lei 6.538/1978, o Decreto 12.464/2025 e a Portaria MCom 15.441/2024):

a.1) institua mecanismos sistemáticos de monitoramento e revisão periódica da política de universalização postal, com vistas a mapear e caracterizar a situação real de acesso, uso e adequação dos serviços postais, especialmente em comunidades vulneráveis, como áreas periféricas urbanas, populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas, incorporando indicadores territoriais de uso efetivo dos serviços, evolução da demanda e padrões regionais de consumo, de modo a identificar lacunas de cobertura e barreiras de acesso, orientar ajustes regulatórios e operacionais e permitir a identificação tempestiva de padrões persistentes de concentração e de áreas subatendidas ou com potencial de expansão;

a.2) realize estudos técnicos e diagnósticos estruturados destinados a mapear e caracterizar as condições efetivas de acesso, utilização e adequação dos serviços postais em comunidades vulneráveis, com vistas a subsidiar o monitoramento contínuo e a revisão periódica da política de universalização dos serviços postais;

a.3) estabeleça tratativas institucionais com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com vistas a avaliar a possibilidade de incorporar, em pesquisas domiciliares e levantamentos amostrais, variáveis sobre a situação de acesso, o uso e as condições dos serviços postais, de modo a assegurar a periodicidade e a comparabilidade dos dados ao longo do tempo e subsidiar a construção de indicadores de dependência e vulnerabilidade postal, em consonância com o objetivo institucional do IBGE previsto no art. 2º da Lei 5.878/1973;

a.4) aprimore ou desenvolva indicadores e metas com o objetivo de conferir maior transparência à atuação pública, orientar a alocação de investimentos e adequar a prestação dos

serviços à realidade socioeconômica e territorial de cada localidade, assegurando o acesso efetivo e equitativo aos serviços postais e promovendo a redução sistemática de bolsões de exclusão postal, levando em consideração, no mínimo, os seguintes aspectos:

- i) aderência ao comportamento da demanda e às características territoriais, logísticas e socioeconômicas das diferentes regiões do país, com especial atenção às comunidades vulneráveis;
- ii) adoção de instrumentos que permitam identificar e monitorar áreas intradistritais, bem como estabelecer metas específicas para a redução progressiva de bolsões de exclusão postal; e
- iii) utilização de dados relativos à entrega domiciliar com desagregação territorial intramunicipal e recortes específicos para áreas e grupos populacionais vulneráveis;

a.5) avalie, no âmbito dos estudos em andamento relativos à proposta do anteprojeto de lei de revisão do marco regulatório do setor postal, a instituição de mecanismos formais para a obtenção sistemática de dados junto aos operadores privados, bem como a adoção de instrumentos regulatórios e incentivos econômicos destinados a promover sua integração ao esforço de universalização dos serviços postais, com vistas a ampliar a base informacional da política pública, aprimorar os diagnósticos sobre a dinâmica do mercado e fortalecer a capacidade estatal de expandir o atendimento e elevar a qualidade dos serviços em áreas menos assistidas e territórios vulneráveis, assegurando maior aderência da regulação às condições reais de oferta, demanda e concorrência no setor; e

a.6) fortaleça a coordenação interfederativa e intersetorial da política de universalização postal, em articulação com outras políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à inclusão digital, ao desenvolvimento regional e à provisão de serviços essenciais, de modo a considerar a transição gradual para formas mais eficientes de prestação dos serviços, sem desconsiderar a persistente dependência do atendimento postal físico em determinadas localidades e grupos sociais;

b) recomende ao Ministério das Comunicações, com fundamento nos arts. 250, III, do Regimento Interno do TCU e 11 da Resolução TCU 315/2020, que, em observância ao dever constitucional da União de assegurar a continuidade do serviço postal universal (art. 21, X, da Constituição Federal de 1988); aos princípios da economicidade e da sustentabilidade fiscal (arts. 70 e 164-A da Constituição Federal de 1988) e às diretrizes de regularidade, continuidade, atualidade e sustentabilidade econômico-financeira da prestação do serviço postal, nos termos da Lei 6.538/1978 e do Decreto 12.464/2025:

b.1) sem prejuízo da aprovação da metodologia prevista no art. 26 do Decreto 12.464/2025, institucionalize mecanismos regulares de revisão, validação e aperfeiçoamento da metodologia, assegurando transparência, atualização periódica e integração das estimativas de custos da universalização ao ciclo formal de avaliação da política pública;

b.2) promova a divulgação periódica de relatórios estruturados sobre desempenho, custos, receitas, benefícios, impactos sociais, riscos e medidas de mitigação do desequilíbrio econômico-financeiro dos serviços postais universais, fortalecendo a prestação de contas, a transparência e a compreensão pública dos resultados da política pública; e

b.3) condicione a instituição de mecanismos de compensação financeira da universalização à definição de compromissos objetivos de eficiência operacional, com metas verificáveis relacionadas à produtividade, à racionalização de custos, ao aproveitamento da capacidade instalada e à eficiência logística;

c) recomende à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com fundamento nos arts. 250, III, do Regimento Interno do TCU e 11 da Resolução TCU 315/2020, que, com vistas ao aprimoramento da metodologia de estimativa de custos da universalização e em observância aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade (arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988); às exigências de sustentabilidade econômico-financeira e de cobertura dos custos operacionais eficientes na precificação dos serviços postais (Lei 6.538/1978 e Decreto 12.464/2025) e às diretrizes de governança, transparência e tomada de decisão baseada em evidências aplicáveis às empresas estatais (Lei 13.303/2016 e Decreto 9.203/2017):

c.1) promova o saneamento e a complementação progressiva das bases de dados gerenciais, com vistas à redução da parcela residual de custos e receitas não mensurados e ao aumento do nível de desagregação das informações utilizadas no modelo de custos;

c.2) desenvolva mecanismos analíticos que permitam identificar regiões deficitárias na captação e na distribuição, visando conferir maior precisão à mensuração do custo da universalização;

c.3) introduza análises complementares de sensibilidade e cenários alternativos, com vistas a qualificar a interpretação do cenário contrafactual, bem como avalie a incorporação gradual de elementos conceituais do método **Profitability Cost (PC)**, de forma incremental e compatível com a disponibilidade informacional e a capacidade analítica existente; e

c.4) incorpore formalmente ao modelo de custos mecanismos explícitos de mensuração, separação e precificação da ineficiência operacional, com critérios objetivos, métricas padronizadas e divulgação transparente;

d) alerte o Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, acerca do risco fiscal decorrente da manutenção das obrigações de universalização dos serviços postais sem a existência de mecanismo explícito, estruturado e transparente de compensação de seus custos, a qual pode fragilizar a sustentabilidade econômico-financeira da política de universalização no médio e no longo prazos, comprometer a capacidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos de manter a continuidade, a regularidade e a atualidade dos serviços postais universais e ampliar a exposição da União, seja em razão das garantias concedidas em operações de crédito, seja pela eventual necessidade de aportes financeiros adicionais.

Diante do acima exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de julho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1945/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.809/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos - ECT.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
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 que tratam de auditoria operacional cujo objeto foi a política de universalização dos serviços postais, que é coordenada pelo Ministério das Comunicações (MCom) e executada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão ordinária do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério das Comunicações, em coordenação com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com fundamento nos arts. 250, III, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e 11 da Resolução TCU 315/2020, que, em observância ao objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais e regionais e aos princípios da eficiência e da efetividade da administração pública (arts. 3º, III, e 37 da Constituição Federal de 1988); ao princípio da generalidade na prestação de serviços públicos (art. 6º da Lei 8.987/1995) e aos deveres de continuidade, atualidade, qualidade e eficiência aplicáveis aos serviços postais (Lei 6.538/1978, Decreto 12.464/2025 e Portaria MCom 15.441/2024):

9.1.1. institua mecanismos sistemáticos de monitoramento e revisão periódica da política de universalização postal, com vistas a mapear e caracterizar a situação real de acesso, uso e adequação dos serviços postais, especialmente em comunidades vulneráveis, como áreas periféricas urbanas, populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas, incorporando indicadores territoriais de uso efetivo dos serviços, evolução da demanda e padrões regionais de consumo, de modo a identificar lacunas de cobertura e barreiras de acesso, orientar ajustes regulatórios e operacionais e permitir a identificação tempestiva de padrões persistentes de concentração e de áreas subatendidas ou com potencial de expansão;

9.1.2. realize estudos técnicos e diagnósticos estruturados destinados a mapear e caracterizar as condições efetivas de acesso, utilização e adequação dos serviços postais em comunidades vulneráveis, com vistas a subsidiar o monitoramento contínuo e a revisão periódica da política de universalização dos serviços postais;

9.1.3. estabeleça tratativas institucionais com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com vistas a avaliar a possibilidade de incorporar, em pesquisas domiciliares e levantamentos amostrais, variáveis sobre a situação de acesso, o uso e as condições dos serviços postais, de modo a assegurar a periodicidade e a comparabilidade dos dados ao longo do tempo e subsidiar a construção de indicadores de dependência e vulnerabilidade postal, em consonância com o objetivo institucional do IBGE previsto no art. 2º da Lei 5.878/1973;

9.1.4. aprimore ou desenvolva indicadores e metas com o objetivo de conferir maior transparência à atuação pública, orientar a alocação de investimentos e adequar a prestação dos serviços à realidade socioeconômica e territorial de cada localidade, assegurando o acesso efetivo e equitativo aos serviços postais e promovendo a redução sistemática de bolsões de exclusão postal, levando em consideração, no mínimo, os seguintes aspectos:

a) aderência ao comportamento da demanda e às características territoriais, logísticas e socioeconômicas das diferentes regiões do país, com especial atenção às comunidades vulneráveis;

b) adoção de instrumentos que permitam identificar e monitorar áreas intradistritais, bem como estabelecer metas específicas para a redução progressiva de bolsões de exclusão postal; e

c) utilização de dados relativos à entrega domiciliar com desagregação territorial intramunicipal e recortes específicos para áreas e grupos populacionais vulneráveis;

9.1.5. avalie, no âmbito dos estudos em andamento relativos à proposta do anteprojeto de lei de revisão do marco regulatório do setor postal, a instituição de mecanismos formais para a obtenção sistemática de dados junto aos operadores privados, bem como a adoção de instrumentos regulatórios e incentivos econômicos destinados a promover sua integração ao esforço de universalização dos serviços postais, com vistas a ampliar a base informacional da política pública, aprimorar os diagnósticos sobre a dinâmica do mercado e fortalecer a capacidade estatal de expandir o atendimento e elevar a qualidade dos serviços em áreas menos assistidas e territórios vulneráveis, assegurando maior aderência da regulação às condições reais de oferta, demanda e concorrência no setor; e

9.1.6. fortaleça a coordenação interfederativa e intersetorial da política de universalização postal, em articulação com outras políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à inclusão digital, ao desenvolvimento regional e à provisão de serviços essenciais, de modo a considerar a transição gradual para formas mais eficientes de prestação dos serviços, sem desconsiderar a persistente dependência do atendimento postal físico em determinadas localidades e grupos sociais;

9.2. recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento nos arts. 250, III, do Regimento Interno do TCU e 11 da Resolução TCU 315/2020, que, em observância ao dever constitucional da União de assegurar a continuidade do serviço postal universal (art. 21, X, da Constituição Federal de 1988); aos princípios da economicidade e da sustentabilidade fiscal (arts. 70 e 164-A da Constituição Federal de 1988) e às diretrizes de regularidade, continuidade, atualidade e sustentabilidade econômico-financeira da prestação do serviço postal, nos termos da Lei 6.538/1978 e do Decreto 12.464/2025:

9.2.1. sem prejuízo da aprovação da metodologia prevista no art. 26 do Decreto 12.464/2025, institucionalize mecanismos regulares de revisão, validação e aperfeiçoamento da metodologia, assegurando transparência, atualização periódica e integração das estimativas de custos da universalização ao ciclo formal de avaliação da política pública;

9.2.2. promova a divulgação periódica de relatórios estruturados sobre desempenho, custos, receitas, benefícios, impactos sociais, riscos e medidas de mitigação do desequilíbrio econômico-financeiro dos serviços postais universais, fortalecendo a prestação de contas, a transparência e a compreensão pública dos resultados da política pública; e

9.2.3. condicione a instituição de mecanismos de compensação financeira da universalização à definição de compromissos objetivos de eficiência operacional, com metas verificáveis relacionadas à produtividade, à racionalização de custos, ao aproveitamento da capacidade instalada e à eficiência logística;

9.3. recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com fundamento nos arts. 250, III, do Regimento Interno do TCU e 11 da Resolução TCU 315/2020, que, com vistas ao aprimoramento da metodologia de estimativa de custos da universalização e em observância aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade (arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988); às exigências de sustentabilidade econômico-financeira e de cobertura dos custos operacionais eficientes na precificação dos serviços postais (Lei 6.538/1978 e Decreto 12.464/2025) e às diretrizes de governança, transparência e tomada de decisão baseada em evidências aplicáveis às empresas estatais (Lei 13.303/2016 e Decreto 9.203/2017):

9.3.1. promova o saneamento e a complementação progressiva das bases de dados gerenciais, com vistas à redução da parcela residual de custos e receitas não mensurados e ao aumento do nível de desagregação das informações utilizadas no modelo de custos;

9.3.2. desenvolva mecanismos analíticos que permitam identificar regiões deficitárias na captação e na distribuição, visando conferir maior precisão à mensuração do custo da universalização;

9.3.3. introduza análises complementares de sensibilidade e cenários alternativos, com vistas a qualificar a interpretação do cenário contrafactual, bem como avalie a incorporação gradual de elementos conceituais do método **Profitability Cost (PC)**, de forma incremental e compatível com a disponibilidade informacional e a capacidade analítica existente; e

9.3.4. incorpore formalmente ao modelo de custos mecanismos explícitos de mensuração, separação e precificação da ineficiência operacional, com critérios objetivos, métricas padronizadas e divulgação transparente;

9.4. alertar o Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, acerca do risco fiscal decorrente da manutenção das obrigações de universalização dos serviços postais sem a existência de mecanismo explícito, estruturado e transparente de compensação de seus custos, a qual pode fragilizar a sustentabilidade econômico-financeira da política de universalização no médio e no longo prazos, comprometer a capacidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos de manter a continuidade, a regularidade e a atualidade dos serviços postais universais e ampliar a exposição da União, seja em razão das garantias concedidas em operações de crédito, seja pela eventual necessidade de aportes financeiros adicionais.

10. Ata nº 28/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1945-28/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral