

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 043.382/2018-5

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Unidades: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

Interessados/Responsáveis: não há.

Representação legal: Thiago Araújo Loureiro (OAB/DF 28.724) e outros representando a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FISCALIZAÇÃO SOBRE QUALIDADE DOS SERVIÇOS POSTAIS PRESTADOS PELOS CORREIOS. CONHECIMENTO. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o teor do documento produzido pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração - SeinfraCOM, cujo conteúdo e proposta foram ratificados por seu dirigente (peças 45-46):

“1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria operacional na qualidade dos serviços postais prestados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), diante de solicitação do Congresso Nacional.
2. A Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC/CD), conforme ofício à peça 01, solicitou ao TCU, além de cópia dos principais trabalhos relacionados aos Correios e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) na condição de ministério supervisor, a realização de auditoria na gestão dos Correios, em especial no acompanhamento das ações relacionadas à qualidade dos serviços prestados.
3. Este relatório está dividido da seguinte forma: no capítulo 1, além desse texto introdutório e de algumas informações preliminares, serão descritos o objeto da auditoria e seus antecedentes, o objetivo, o escopo, os critérios, bem como os métodos e procedimentos utilizados. Além disso, apresentará, em seu capítulo 2, um panorama geral dos Correios e dos seus serviços postais, as atribuições do MCTIC como entidade supervisora, assim como informações sobre a atuação da União Postal Universal (UPU).
4. O relatório, no capítulo 3, abordará especificamente os achados de auditoria identificados ao longo do trabalho, sendo descritos, no capítulo 4, outros dados e informações solicitados pela CDC/CD.
5. Por fim, o capítulo 5 apresentará uma breve descrição e análises dos comentários apresentados pelos gestores dos Correios e do MCTIC sobre esse relatório de auditoria. Os capítulos 6 e 7 são destinados, respectivamente, à conclusão geral da auditoria e às propostas de encaminhamento sugeridas ao TCU.

1.1. Informações Preliminares

1.1.1. Definição de auditoria operacional e a competência do TCU

6. Entre as principais atribuições do TCU disciplinadas na Constituição Federal de 1988 está a realização de auditoria operacional, por iniciativa própria ou decorrente de demanda do Congresso Nacional, com o objetivo de definir padrões de desempenho e avaliar os resultados da gestão à luz de parâmetros de eficiência, eficácia e economicidade (art. 71, inciso IV, da CF/88 c/c art. 239, inciso II, do Regimento Interno do TCU).
7. O Manual de Auditoria Operacional do TCU define auditoria operacional como o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (item 1 da Portaria-Segecex 4/2010).
8. Já a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), em sua norma ISSAI 300 – Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional, a define como ‘o exame independente,

objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento’, conforme descrito em seu item 9.

1.2. Histórico

9. A presente auditoria tem origem em demanda da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC/CD), mediante o Ofício P. nº. 080/2018/CDC (peça 1), datado de 19/12/2019 e recebido no Tribunal em 21/12/2019, o qual encaminhava a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 182/2018, solicitando a realização de ‘ato de fiscalização e controle acerca das ações e do trabalho que vem sendo realizado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) ou Correios, a qual é objeto de uma elevada quantidade de reclamações feitas pelos consumidores sobre altos índices de atrasos e extravios’.

10. Após o recebimento da demanda, o Ministro Presidente do TCU proferiu despacho (peça 2), em 28/12/2018, determinando o encaminhamento dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para adoção das providências pertinentes, com a devida urgência que o caso necessita, em conformidade com o disposto no art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

11. Na sequência, a Segecex proferiu despacho (peça 3), em 7/1/2019, encaminhando o processo à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração (SeinfraCOM) para exame e adoção de providências.

12. No âmbito da SeinfraCOM, em instrução inicial (peça 6), de 26/4/2019, promoveu-se o exame preliminar da matéria, propondo o atendimento parcial da demanda, com o encaminhamento à CDC/CD de cópia dos principais processos relacionados aos Correios nos últimos anos, e, ainda, a prorrogação do prazo regulamentar de 180 dias para atendimento integral da solicitação, previsto no art. 15, § 2º, da Resolução-TCU 215/2008, por mais 90 dias, diante da complexidade do objeto.

13. As citadas propostas foram acolhidas integralmente por este Tribunal, conforme Acórdão 1041/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, proferido na sessão ordinária do dia 8/5/2019.

1.3. Objetivos e escopo da auditoria

14. O objetivo central da presente auditoria é avaliar a qualidade dos serviços postais prestados pelos Correios. No entanto, diante da complexidade e magnitude desses serviços, adotou-se, na definição do escopo, ou seja, no estabelecimento das áreas e aspectos a serem analisados nessa fiscalização, as informações delineadas pela própria CDC/CD, que, ao demandar a auditoria, ressaltou que as seguintes informações deveriam constar deste relatório (peça 1, p. 1-2):

a) os requisitos de confiabilidade, qualidade e eficiência fixados pelo MCTIC nos termos do art. 3º da Lei 6.538/1978;

b) os indicadores de qualidade dos serviços postais prestados pela ECT, nos últimos cinco anos, bem como sua comparação com os requisitos fixados pelo ministério supervisor;

c) os indicadores de reclamação sobre a qualidade do serviço da ECT nos últimos cinco anos;

d) os procedimentos adotados pela empresa e pelo MCTIC para acompanhamento e publicação dos indicadores de qualidade;

e) a evolução da quantidade de funcionários frente à demanda pelos serviços nos últimos cinco anos;

f) a comparação da atuação da ECT (qualidade dos serviços, produtividade, estrutura, demanda, entre outros aspectos relevantes) frente a outras empresas similares em outros países, como a *United States Postal Service* (USPS), dos Estados Unidos; e

g) os procedimentos adotados pela empresa tendo em vista presumível queda nos indicadores de qualidade.

15. Além dessas informações, a equipe de auditoria entendeu oportuno ampliar esse escopo, com a inclusão na avaliação de aspectos relacionados à transparência e ao relacionamento dos Correios com seus clientes, assim como a respeito da efetividade da supervisão ministerial exercida pelo MCTIC.

16. Em relação ao período a ser analisado, adotou-se, como regra geral, o lapso de tempo de cinco anos (2015 a 2019), pois esse período, além de atender a proposição da CDC/CD, abarcaria os dados e as medidas mais recentes adotadas pela ECT, assim como permitiria a identificação de um eventual impacto dos recentes resultados financeiros adversos na qualidade dos serviços prestados à população.

17. Cabe ressaltar que o escopo da auditoria não contemplará a avaliação dos indicadores da empresa no tocante a atributos como consistência, qualidade, confiabilidade, representatividade, homogeneidade, estabilidade. Desse modo, os exames, análises e conclusões realizados nesse trabalho de auditoria adotaram

como premissa que os índices e metas cumprem a contento o seu principal objetivo que é a aferição do desempenho da operação e da qualidade dos serviços postais.

18. Também não integraram o escopo dessa fiscalização avaliações e levantamento: (i) de informações acerca das ações adotadas no âmbito dos Correios, do Governo Federal e do Congresso Nacional relacionadas ao processo de desestatização da ECT; (ii) associadas à razoabilidade dos prazos de entrega adotados pela empresa; (iii) acerca da rentabilidade dos serviços postais (receitas x custos); (iv) sobre os aspectos relacionados à sustentabilidade financeira da empresa; e (v) sobre questões associadas às despesas com pessoal.

19. Nesse contexto, diante do objetivo e escopo planejados, foram formuladas quatro questões de auditoria, a seguir elencadas:

Tabela 1 - Questões de Auditoria

Questão 1	Em que medida a supervisão do MCTIC no que concerne à qualidade dos serviços postais básicos: (i) permite verificar que os Correios atendem à legislação, às metas e aos indicadores estabelecidos; (ii) é voltada para a adoção de medidas visando ao alcance dos melhores resultados e ao contínuo aprimoramento; e (iii) é direcionada para a adoção de medidas para a correção tempestiva de procedimentos e processos que necessitam aprimoramento ou requerem observância à legislação?
Questão 2	Em que medida a atuação dos Correios no que concerne à qualidade dos serviços postais prestados: (i) atende à legislação, às metas e aos indicadores; (ii) possibilita a realização de investimentos e outras ações para aperfeiçoar os serviços, e permite o alcance dos melhores resultados e o contínuo aprimoramento, fazendo frente à concorrência e alavancando os resultados; e (iii) possibilita a correção tempestiva de procedimentos e processos que necessitam aprimoramento ou requerem observância à legislação?
Questão 3	Os serviços postais prestados pelo Correios são de boa qualidade comparativamente aos serviços prestados por empresas semelhantes em outros países?
Questão 4	Quanto às perspectivas de transparência e relacionamento com os clientes, em que medida os Correios: (i) atendem à legislação; (ii) informa os usuários sobre os serviços prestados, os seus direitos, e sobre os resultados de avaliação dos serviços; (iii) adota mecanismos que viabilizem a efetiva participação dos usuários na avaliação dos serviços; e (iv) utiliza tempestivamente as informações recebidas para o aperfeiçoamento de seus processos e procedimentos?

1.4. Critérios

20. Segundo as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas na Portaria-TCU 280/2010, critério é o referencial a partir do qual o auditor faz seus julgamentos em relação à situação ou condição existente. Reflete como deveria ser a gestão e os resultados.

21. Para as avaliações atinentes ao desempenho operacional dos Correios, foram utilizados, em especial, como critérios: (i) a Constituição Federal; (ii) a Lei 6.538/1978, que dispõe sobre os serviços postais; (iii) a Lei 11.668/2008 e o Decreto 6.639/2008, que tratam do exercício da atividade de franquia postal; (iv) a Lei 13.303/2016 e o Decreto 8.945/2016, que dispõem sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias; (v) a Portaria MC 6.206/2015 e a Portaria Interministerial 4.474/2018, que definem as metas de universalização e de qualidade dos serviços postais básicos; (vi) documentos internos dos Correios (Estatuto Social, Estratégia, Relatório de Administração, Plano de Negócios, Plano Operacional, Pesquisas de Satisfação de Clientes, etc.); e (vii) pesquisas de entidades do setor.

22. No que concerne à avaliação da atuação do MCTIC no processo de supervisão ministerial, foram utilizados, além dos citados normativos, o Decreto-Lei 200/1967, que trata da reforma administrativa do estado; a Portaria-MCTIC 217/2019, que aprovou os regimentos internos dos órgãos do ministério; e a Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que criou mecanismos que visam facilitar a disponibilização de informações na administração pública.

23. No que concerne à avaliação das questões associadas ao relacionamento com os clientes no âmbito dos Correios, adotaram-se, além da citada lei de acesso a informação, os seguintes normativos e documentos: a Lei 13.460/2017 e o Decreto 9.094/2017, que tratam da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos; a Lei 8.078/1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor; bem como documentos internos da empresa, como relatórios gerenciais da ouvidoria, estatuto social, relatório de

administração, plano de negócios, plano operacional, e pesquisas de satisfação.

1.5. Métodos e Procedimentos

24. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância ao Manual de Auditoria Operacional desenvolvido pelo TCU.

25. Os procedimentos de coleta de dados utilizados nessa auditoria foram basicamente: (i) a realização de pesquisas na internet (sítios públicos e privados); (ii) a realização de pesquisas em sistemas internos dos Correios; (iii) a requisição de informações por meio de questionários estruturados e por *e-mail*; (iv) realização de reuniões e entrevistas; e (v) visitas exploratórias aos principais centros operacionais da empresa.

26. Já os procedimentos de análise de dados foram: (i) análise qualitativa das informações coletadas ou produzidas pela equipe, registradas em mapas de processo, indicadores de desempenho, documentos oficiais ou avaliações realizadas por outros agentes; e (ii) análises gráfica de dados, com o objetivo de sintetizar informações e revelar tendências, regularidades, descontinuidades ou desempenhos extremos.

2. VISÃO GERAL DOS CORREIOS E DOS SERVIÇOS POSTAIS

2.1. Panorama geral sobre os Correios

27. Transformado em empresa pública pelo Decreto-Lei 509/1969, os Correios, com sede e foro em Brasília/DF, possuem capital social constituído integralmente pela União, estando vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

28. Segundo o estatuto da empresa, os Correios têm por objeto social: (i) planejar, implantar e explorar o serviço postal e o serviço de telegrama; (ii) explorar os serviços postais de logística integrada, financeiros e eletrônicos; (iii) explorar atividades correlatas; e (iv) exercer outras atividades afins, autorizadas pelo ministério supervisor. Com a publicação da Lei 12.490/2011, ampliou-se o âmbito de sua atuação, permitindo operar no exterior, bem como, dentro das atividades compreendidas em seu objeto, constituir subsidiárias, e firmar parcerias comerciais que agreguem valor à sua marca e proporcionem maior eficiência de sua infraestrutura, especialmente de seus canais de atendimento.

29. Na qualidade de empresa pública não dependente, os Correios, com capital social de aproximadamente R\$ 3,2 bilhões, possuem uma receita líquida anual de mais de R\$ 18 bilhões, conforme suas demonstrações financeiras de 2018, concentradas principalmente nos segmentos de encomendas e mensagens.

30. Diante da obrigação legal de universalização dos serviços postais, os Correios estão presentes em 100% dos municípios brasileiros, entregando diariamente mais de 20 milhões de objetos postais. Os dados abaixo evidenciam a magnitude e complexidade da operação da estatal na prestação dos serviços postais.

Figura 1 - Informações relacionadas à operação dos Correios



Fonte: dados retirados do Relatório Integrado 2018 (disponível em <https://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/processos-de-contas-anuais/pdf/2019/relato-integrado-dos-correios-2013-exercicio-2018>, acesso em 31/10/2019).

31. Desse modo, devido a sua forte capilaridade, presente nos mais de 5.500 municípios do país, e da gama de serviços ofertados, que vão além do envio e recebimento de cartas/encomendas, os Correios cumprem um importante papel social ao garantir à população o acesso à cidadania, por meio da obtenção de diversos serviços do governo em um único lugar, e ao desempenhar, ainda, a indispensável tarefa de integrador nacional, conectando pessoas e organizações em todo o país.

2.2. Panorama geral sobre os serviços postais

2.2.1. Segmentos dos serviços postais

32. Os serviços prestados pelos Correios podem ser agrupados nas seguintes categorias: correspondência,

encomendas, logística, internacional, financeiros, conveniências e outros serviços.

33. O serviço de correspondência, única categoria que é monopólio dos Correios, contempla, entre outros serviços, o envio de cartas, telegramas e FAC (franqueamento autorizado de cartas), além de serviços de *marketing*, como, por exemplo, a chamada mala direta.

34. As encomendas, atividade esta concorrencial, são divididas principalmente em dois grupos, a depender do prazo de entrega: as encomendas expressas (Sedex) e as econômicas (PAC).

35. Já os serviços de logística dos Correios disponibilizam ao mercado soluções para gestão da cadeia de suprimentos, desde a coleta, consolidação, tratamento e transporte, até a armazenagem, transferência de carga, gestão de estoques, distribuição e logística reversa para bens diversos, incluindo soluções de importação e exportação, e soluções para comércio eletrônico, rastreamento de objetos e serviços de pós-venda.

36. Entre as diversas operações logísticas realizadas pela empresa, destacam-se: (i) a entrega e coleta de provas, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Exame para Revalidação de Diplomas Médicos (Revalida) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade); (ii) a distribuição de milhões de livros didáticos; e (iii) a distribuição de *kits* para recepção de canais digitais às famílias cadastradas em programas sociais do Governo Federal.

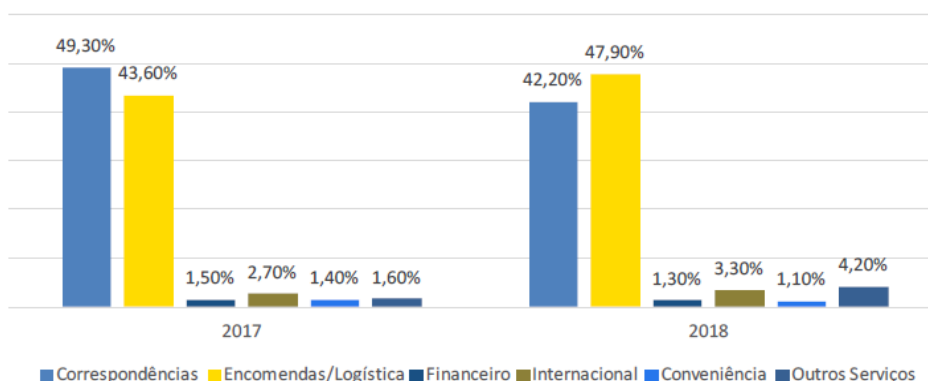
37. O segmento internacional é responsável pela importação e exportação de objetos postais, sendo composto, destacadamente, pelos seguintes serviços: *Express Mail Service* (EMS), *Colis Postaux* (Mercadoria Econômica), *Prime Exprès*, Pequenas Encomendas Registradas (*Small Packet/Registered Mail*), Pequenas Encomendas Simples (*Small Packets/Unregistered Mail*), entre outros.

38. Os serviços financeiros prestados pelos Correios, por meio do chamado Banco Postal, envolvem serviços como saques, depósitos, recebimento de contas, títulos de capitalização, transferência de valores e comercialização de consórcios.

39. O segmento conveniência é composto por uma variedade de produtos e serviços que vão desde a venda de caixas de encomendas/envelopes, até a emissão de CPF, requerimento do pagamento do Seguro DPVAT e consulta de proteção ao crédito. Além disso, são ofertados serviços eletrônicos como certificação digital, assim como a venda de *chips* e recargas para o plano pré-pago de telefonia da empresa (Correios Celular).

40. O gráfico abaixo demonstra, a participação de cada segmento na receita dos Correios nos anos de 2017 e 2018.

Gráfico 1 - Composição das receitas por segmento de negócio



Fonte: Relatório Integrado 2018.

2.2.2. Etapas do Ciclo Operacional

41. O ciclo operacional executado nos Correios para a prestação dos principais serviços postais é composto pelas seguintes etapas: atendimento, tratamento, transporte e distribuição.

42. A etapa de atendimento, também conhecida como captação ou recebimento, pode ser definida como o ato pelo qual os objetos postais são colocados sob a responsabilidade da ECT, a partir de suas unidades de atendimento.

43. Para a execução desta etapa, a empresa conta com mais de 11,5 mil agências, entre próprias, comunitárias e terceirizadas, as quais realizam em torno de 160 milhões de atendimentos por ano, contando com, aproximadamente, 23 mil atendentes comerciais.

44. O tratamento, por sua vez, também chamado de expedição, é o momento no qual os objetos postais captados são triados e agrupados para serem encaminhados aos respectivos destinos.
45. Para esta fase, a estatal está equipada com mais de quarenta centros de tratamento, sendo dezenove automatizados, tendo toda a rede a capacidade de tratar mais de 26 milhões de objetos por dia, contando com mais de dez mil funcionários, entre próprios e terceirizados, dedicados a este processo.
46. O processo de transporte, o qual pode ser entendido como encaminhamento dos objetos postais aos respectivos destinos, representa um dos maiores custos da empresa e é composto por mais de 1,3 mil linhas terrestres, seja local, estadual ou nacional, e 11 linhas aéreas.
47. A última fase, a distribuição ou entrega, é a atividade de fazer chegar o objeto postal ao destinatário. Para esta etapa, os Correios dispõem de mais de mil centros de distribuição dedicados, contando ainda com 2,5 mil agências que, além do atendimento, também promovem a entrega de objetos. Com a ajuda de uma frota composta por mais de quatorze mil motos e nove mil furgões, os 55 mil carteiros da empresa são responsáveis por entregar aproximadamente 20 milhões de objetos postais por dia, percorrendo, seja a pé ou por outros modais, em torno de 1,3 milhões de km diariamente, o que representa mais de 30 voltas em torno do planeta terra.

2.3. O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)

48. Com a extinção do Ministério das Comunicações, promovida pela Lei 13.341/2016, o então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação incorporou as atribuições daquela pasta, se transformando no atual Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).
49. Desse modo, na área de competência desse novo ministério foram incluídos, entre outros temas, os serviços postais, cabendo-lhe, por conseguinte, a supervisão ministerial sobre os Correios, conforme arts. 1º e 2º do Anexo I do Decreto 9.677/2019.
50. A atuação do MCTIC tem se pautado basicamente pelo seguinte arcabouço normativo: (a) o art. 87 da CF/1988; (b) os arts. 2º, 3º, e 32, da Lei 6.538/1978, que dispõem sobre os serviços postais; (c) os arts. 19 a 21, 25 a 27, do Decreto-Lei 200/1967, que trata da reforma administrativa do estado; (d) os arts. 36, § 4º, e 49, do Decreto 8.945/2016, que regulamenta a lei das estatais (Lei 13.303/2016); (e) os arts. 9º, incisos IX ao XV, 11, incisos I ao VII, e 12, do Anexo V da Portaria-MCTIC 217/2019, que aprovou os regimentos internos dos órgãos do MCTIC; (f) a Portaria Interministerial 4.474/2018, do MCTIC, que define as metas de universalização e de qualidade dos serviços postais básicos; e (g) a Portaria 386/2018, do Ministério da Fazenda, que estabelece normas para o reajuste e a revisão das tarifas dos serviços postais prestados em regime de exclusividade.
51. Na estrutura organizacional do MCTIC, a unidade responsável por assistir o Ministro de Estado nas suas atribuições de supervisão é a Secretaria-Executiva, em especial por meio da sua Subsecretaria de Unidades Vinculadas, a qual, conforme art. 8º do Anexo I do Decreto 9.677/2019, tem como atribuições destacadamente, relativas ao serviço postal: (i) subsidiar a formulação de políticas, diretrizes, objetivos e metas; (ii) analisar pleitos tarifários dos serviços postais concorrenciais; (iii) realizar o acompanhamento da governança e do desempenho dos Correios; e (iv) contribuir para o aumento da transparência e o aperfeiçoamento da gestão da empresa.
52. Cabe destacar ainda que, de acordo com o Estatuto Social da ECT, aprovado pelo Decreto 8.016/2013, compete ao Ministro do MCTIC indicar quatro dos sete membros do conselho de administração da empresa, dentre os quais o presidente do conselho e seu substituto, e dois dos três membros que compõem o seu conselho fiscal.

2.4. A União Postal Universal (UPU)

53. A União Postal Universal (UPU) é a agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) que coordena políticas e serviços postais entre as nações e o sistema postal internacional, e promove ações educativas com o objetivo de contribuir para a melhora dos conhecimentos relacionados ao setor postal. Em 1874, o Brasil aderiu ao tratado celebrado em Berna na Suíça que promoveu a criação da União Geral dos Correios (entidade antecessora da UPU), e mais, recentemente, o governo federal publicou o Decreto 9.358/2018, que promulgou os atos da UPU aprovados em seu XXIII Congresso firmado em Bucareste, em 2004.
54. Entre os atos aprovados naquele congresso, destacam-se: (i) o Regulamento Geral da UPU; (ii) a Convenção Postal Universal, que disciplina, entre outros assuntos, regras comuns aplicáveis ao serviço postal internacional, regras específicas aplicáveis às correspondências e às encomendas, e regras para

remuneração pelos serviços prestados; e (iii) o Acordo Referente aos Serviços de Pagamento do Correio, que, entre outros temas, regulamenta questões relacionadas à transferência de dinheiro por meio das entidades postais, bem como às relações financeiras entre as administrações postais participantes.

55. Segundo a Constituição da UPU, a entidade tem por missão estimular o desenvolvimento sustentável de serviços postais universais de qualidade, eficazes e acessíveis, para facilitar a comunicação entre os habitantes do planeta: (i) garantindo a livre circulação dos objetos postais sobre um território postal único composto de redes interconectadas; (ii) incentivando a adoção de normas comuns justas e a utilização da tecnologia; (iii) segurando a cooperação e a interação entre as partes envolvidas; (iv) favorecendo uma cooperação técnica eficaz; e (v) zelando pela satisfação das necessidades evolutivas dos clientes.

3. ACHADOS DA AUDITORIA

56. Neste capítulo são apresentados os achados de auditoria identificados pela equipe. Com base nas questões elaboradas na fase de planejamento, o trabalho avaliou a qualidade dos serviços prestados pelos Correios, por meio de seus indicadores estratégicos e operacionais, bem como as medidas adotadas pela empresa em benefício dessa qualidade nos últimos anos.

57. Além disso, buscou-se analisar a supervisão ministerial exercida pelo MCTIC, diante do potencial impacto desta supervisão na qualidade dos serviços prestados pela empresa.

58. A partir dos exames e análises realizados, foram identificados três achados, descritos e detalhados a seguir.

3.1. Melhora significativa da qualidade dos serviços postais

59. Ao se analisar o período entre 2015 e 2019, escopo desta auditoria, foi possível visualizar uma evolução considerável da qualidade dos serviços prestados pela ECT, principalmente a partir do segundo semestre de 2018, com melhorias no que se refere à tempestividade da entrega, à universalização dos serviços, a perdas e extravios, bem como no tocante à satisfação dos clientes.

60. Com melhorias na gestão e no acompanhamento do processo operacional, as quais serão detalhadas no achado subsequente, e diante da implantação de diversas medidas com o objetivo de aprimorar o ciclo operacional, foi possível concluir que os serviços postais prestados pela empresa atingiram níveis consideráveis de qualidade, sem perder de vista a complexidade da prestação desse serviço em um país de proporções continentais, como o Brasil.

61. Para justificar esse entendimento serão expostos os principais indicadores de qualidade dos Correios, bem como as mais relevantes medidas adotadas pela empresa que contribuíram para a elevação da qualidade.

3.1.1. Indicadores Estratégicos dos Correios

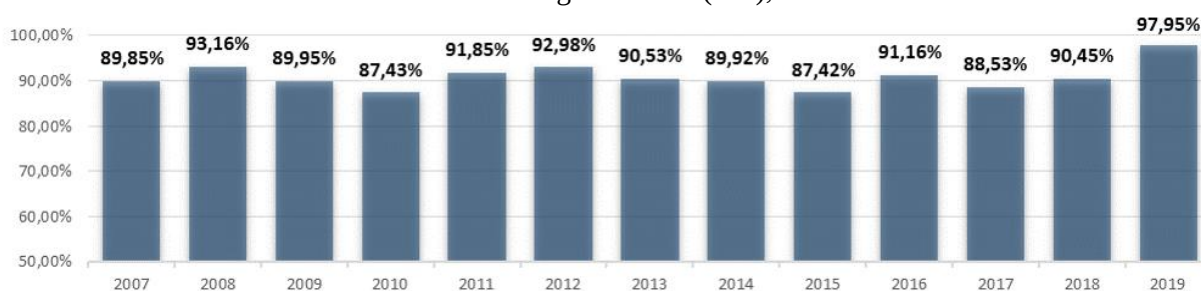
3.1.1.1. Índice de Entrega no Prazo (IEP)

62. O IEP, principal indicador estratégico dos Correios, tem por objetivo medir a tempestividade da entrega dos objetos postais, sendo resultado da razão entre os objetos entregues no prazo e o somatório de objetos entregues (dentro e fora do prazo), extravios e roubados.

63. No seu cômputo, são considerados os principais segmentos de negócio (encomendas, mensagens, logística e internacional), os quais também se desdobram em diversos outros índices específicos. O detalhamento da composição do IEP consta no Apêndice A, Figura 1.

64. Ao se analisar os resultados desse indicador, identificou-se que, após uma queda de sua qualidade nos últimos anos, a empresa tem alcançado em 2019 o melhor resultado operacional dos últimos treze anos, deixando de entregar no prazo, aproximadamente, 2% dos objetos, índice consideravelmente inferior ao percentual identificado, por exemplo, no ano de 2015, superior a 12%.

Gráfico 2 - Índice de Entrega no Prazo (IEP), entre 2007 e 2019



Fonte: elaboração própria com base em dados disponibilizados pelos Correios (peça 25, p. 23).

65. Com base em dados coletados por consultoria externa contratada pela empresa (peça 26, p. 207-218), é possível concluir que os índices de tempestividade alcançados em 2019 são compatíveis com os percentuais encontrados entre as maiores empresas postais do mundo, conforme tabela abaixo:

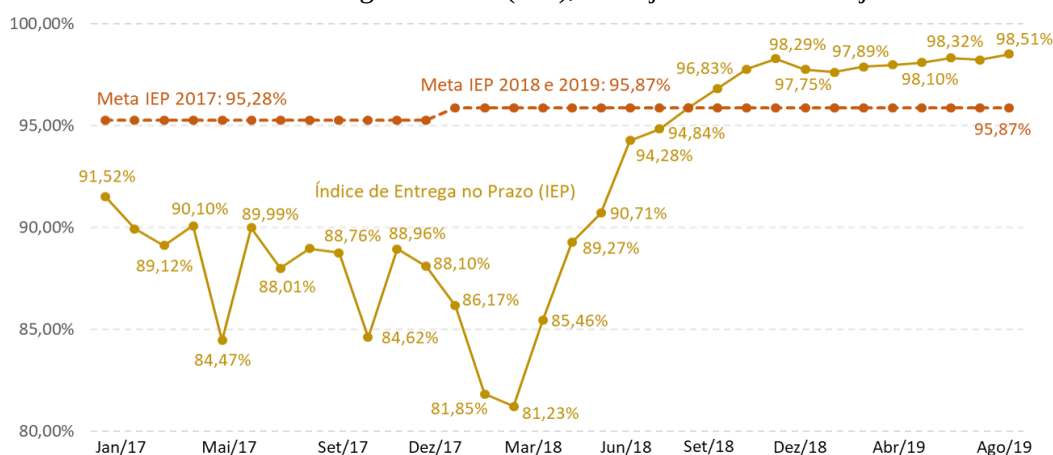
Tabela 2 - Percentual de entrega no prazo entre empresas postais de diversos países

Empresa Postal	Encomendas	Cartas
Correios	98,64%	94,97%
An Post (Irlanda)	96%	98%
Deutsche Post (Alemanha)	98%	98%
Japan Post	98,60%	N/A
Canada Post	95,80%	94%
CTT (Portugal)	95%	95%
La Poste (França)	N/A	95%

Fonte: elaboração própria com base em dados disponibilizados pelos Correios (peça 25, p. 282, 288; e peça 26, p. 218).

66. Ademais, ao se focar a análise nos resultados mensais desse índice, é possível identificar, além da sua elevação, uma considerável estabilidade a partir de setembro de 2018, alcançando-se resultados próximos a 99% e com uma baixa oscilação (desvio padrão de 0,47%).

Gráfico 3 - Índice de Entrega no Prazo (IEP), entre janeiro de 2018 e julho de 2019



Fonte: elaboração própria com base em dados disponibilizados pelos Correios (peça 25, p. 29-33).

67. Importante ressaltar, ainda, que a elevação do IEP em 2019 foi identificada em praticamente todas as superintendências estaduais (SE), sendo que, das 28 unidades regionais, 23 estão acima da meta de 95,87%, estando as restantes próximas do índice almejado, conforme pode ser visto na peça 25, p. 33.

68. Além disso, ao se analisar os quatro serviços que compõem o IEP, quais sejam, encomendas, mensagens, internacional e logística, percebe-se que os respectivos indicadores também apresentam consideráveis índices de qualidade na entrega, não tendo sido identificada relevante discrepância entre os segmentos. Cabe destacar o índice de encomendas (IEPE), que representa o serviço de maior faturamento dos Correios e o seu foco para os próximos anos, com resultado acumulado de 98,65% no ano de 2019; e o de objetos internacionais (IEPI), que registrava constantes reclamações na empresa, mas que apresenta um índice de 99,16% de entregas no prazo (vide Apêndice A, Tabela 1).

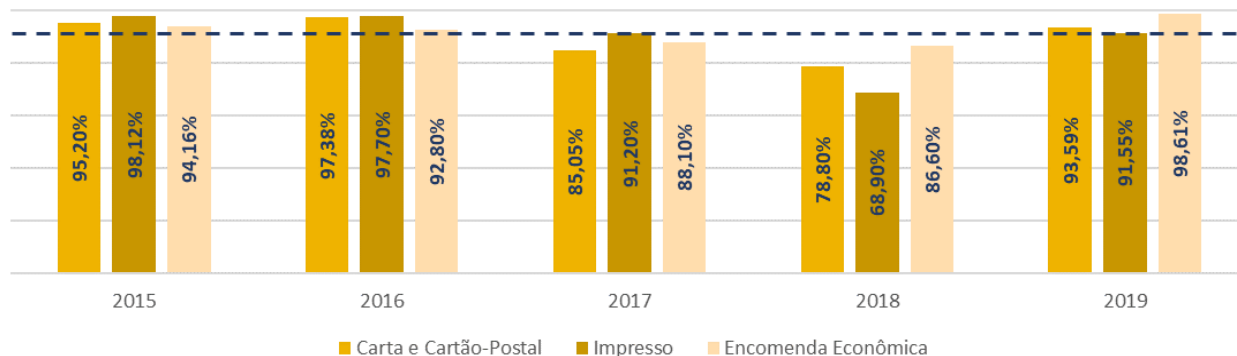
3.1.1.2. Metas de qualidade para a prestação dos serviços postais básicos

69. Além do IEP, os Correios promovem um acompanhamento da tempestividade da entrega dos serviços postais básicos, em atendimento às metas e prazos estabelecidos pelo MCTIC, conforme Portaria MC 6.206/2015 e Portaria Interministerial 4.474/2018. Enquadram-se como serviços básicos, a carta e cartão-postal (simples ou registrado), o impresso (simples ou registrado), e a encomenda não urgente sem valor declarado.

70. O gráfico abaixo resume as metas estabelecidas e os resultados alcançados pelos Correios no que se

refere aos três tipos de serviços.

Gráfico 4 - Resultados e metas de qualidade para a prestação dos serviços postais básicos



Fonte: elaboração própria com base em dados disponibilizados pelos Correios (peça 25, p. 34-39)

71. Dos dados apresentados, apesar de uma considerável queda dos indicadores nos anos de 2017 e 2018, a empresa apresenta significativa recuperação no exercício de 2019, com destaque para as encomendas não urgentes (PAC) que ultrapassaram a meta de 93% (linha tracejada) em mais de cinco pontos percentuais.

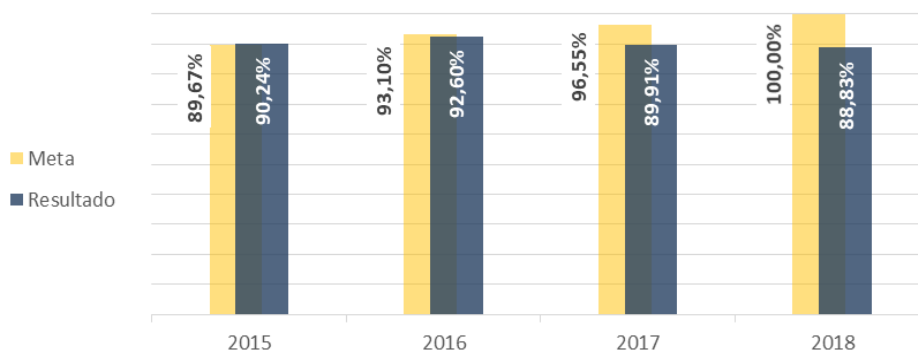
3.1.1.3. Universalização do Atendimento (UAPB)

72. O UAPB tem por objetivo mensurar a oferta de postos de atendimento dos Correios, conforme diretrizes de universalização definidas pelo ministério supervisor.

73. No tocante ao quadriênio 2015-2018, a Portaria MC 6.206/2015 definia como meta de universalização a disponibilidade de atendimento postal em 100% dos distritos com população igual ou superior a 500 habitantes.

74. As metas estabelecidas pelo então Ministério das Comunicações para cada ano, bem como os resultados alcançados pelos Correios no período constam da tabela abaixo:

Gráfico 5 - Universalização do Atendimento Postal Básico (UAPB)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Portaria MC 6.206/2015 e dos relatórios de gestão de cada exercício.

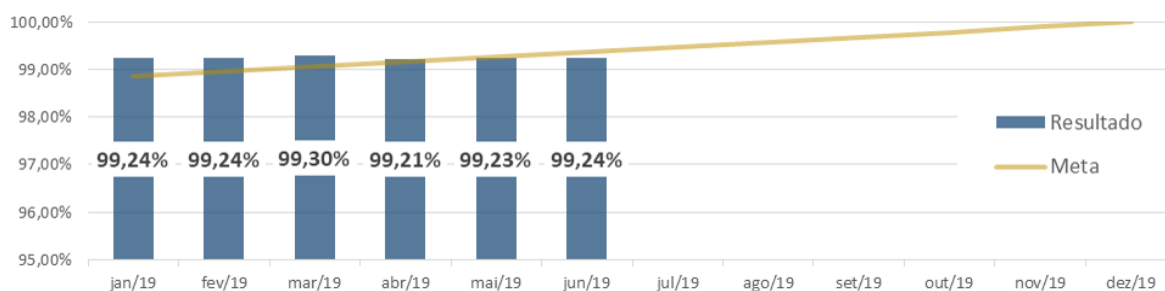
75. Do gráfico acima, é possível extrair que, os Correios, nos anos de 2017 e 2018, não alcançaram os objetivos pactuados, sendo que, ao contrário, promoveram uma diminuição do número de pontos de atendimento nos distritos com mais de 500 habitantes.

76. No entanto, com a publicação da Portaria Interministerial 4.474/2018, além da revogação da Portaria 6.206/2015, alterou-se, de forma significativa, a métrica de universalização até então utilizada.

77. O novo normativo, por sua vez, ao abandonar a meta de distritos com no mínimo 500 habitantes, criou o conceito de padrão de atendimento postal (PAP), pelo qual se calcula a quantidade ideal de postos de atendimento em função do histórico da demanda de cada município, devendo os Correios garantir 100% dessas posições até o final do exercício de 2019.

78. O gráfico a seguir apresenta os resultados alcançados ao longo de 2019, conforme a nova diretriz estabelecida pela Portaria Interministerial 4.474/2018:

Gráfico 6 - Universalização do Atendimento Postal Básico (UAPB) em 2019



Fonte: elaboração própria com base em dados disponibilizados pelos Correios (peça 25, p. 40).

79. Observa-se, assim, que com relação à universalização do atendimento em função da demanda, os Correios apresentam resultados condizentes com as metas estabelecidas pelo MCTIC.

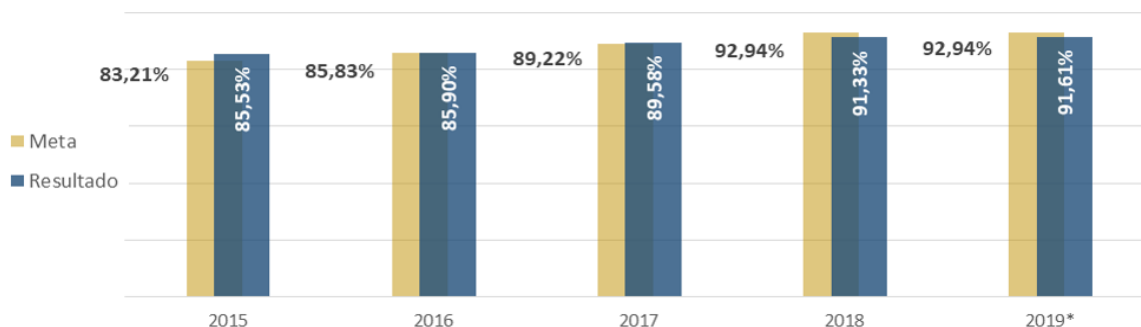
3.1.1.4. Universalização da Entrega Externa (PDPE)

80. O objetivo do PDPE (Percentual de Distritos com Entrega Postal Externa) é acompanhar a ampliação do serviço de entrega postal externa, conforme as metas definidas pelo MCTIC, a qual pode ser definida como toda entrega de objetos postais que não ocorre nas unidades da empresa (entrega interna).

81. A universalização da entrega também se utiliza como parâmetro os distritos com população igual ou superior a 500 habitantes, buscando-se atingir, ao final de 2019, o percentual de 92,94%.

82. As metas estabelecidas pelo ministério, assim como os resultados alcançados pelos Correios entre 2015 e julho de 2019 podem ser vistos na tabela a seguir, na qual é possível visualizar, de modo geral, a sua compatibilidade.

Gráfico 7 - Universalização da entrega postal externa (PDPE)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Portaria MC 6.206/2015, da Portaria Interministerial 4.474/2018, dos relatórios de gestão dos exercícios entre 2015 e 2018 e disponibilizados pelos Correios (peça 25, p. 41).

3.1.1.5 Índice de Extravio de Encomendas (IEE)

83. Esse índice, de grande relevância para a satisfação do cliente e percepção da imagem dos Correios, tem por objetivo mensurar a quantidade de indenizações pelo motivo extravio de encomendas.

84. Desde a criação desse indicador, em agosto de 2018, o IEE apresenta tendência de queda (vide Apêndice B, Gráfico 1). Da média alcançada no ano de 2019 (0,10%), é possível concluir que das mais de 1,1 milhão de encomendas entregues por dia pelos Correios, em torno de mil seriam indenizadas por extravio.

85. Apenas a título ilustrativo, os resultados alcançados pelos Correios seriam melhores que o percentual de extravios de malas sofridos pelas companhias aéreas, que são, em tese, responsáveis por um número menor de objetos e de melhor controle (vide Apêndice B, Gráfico 2).

86. Ademais, sob o aspecto financeiro, foi possível identificar uma considerável diminuição das despesas com indenizações por extravio ao longo dos últimos anos. Destaca-se que no primeiro semestre de 2019, dos mais de R\$ 4,3 bilhões arrecadados pelo segmento de encomendas, as indenizações alcançaram somente 0,10% desse montante, o que, em relação aos anos anteriores, se mostrou um percentual substancialmente menor, conforme pode ser visto no Apêndice B, Gráfico 3.

3.1.1.6. Indicador de Satisfação do Cliente (ISC)

87. O ISC tem por objetivo aferir a percepção dos clientes quanto à prestação de serviços dos Correios,

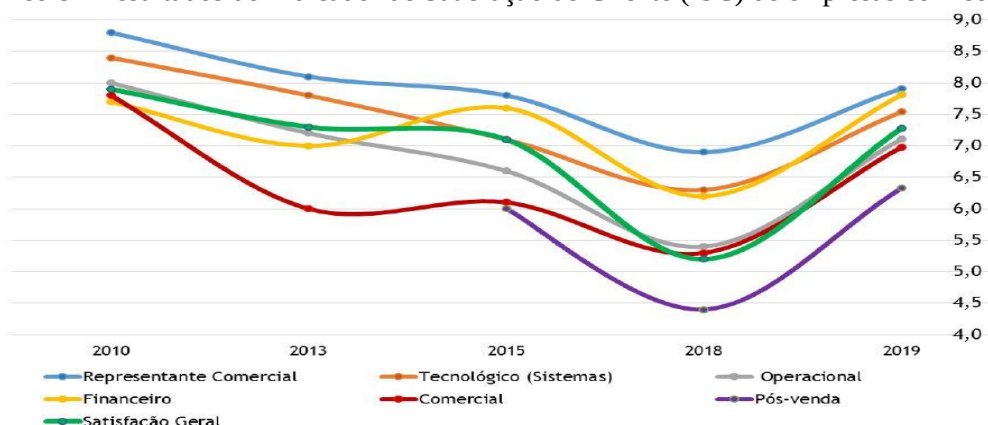
por meio de pesquisas de satisfação realizadas junto aos clientes do varejo, empresas contratantes e entidades governamentais.

88. No tocante à avaliação do público em geral, sob fatores como confiança, eficiência, preço, entre outros aspectos, houve uma queda da avaliação da imagem da empresa entre 2014 e 2018, em quase dez pontos percentuais (87,8% para 78,1%), alcançando o menor patamar dos últimos treze anos, conforme a última pesquisa realizada (Apêndice C, Gráfico 4).

89. No entanto, considerando que não foram realizadas pesquisas com clientes de varejo no ano de 2019, não foi possível avaliar eventuais impactos da citada melhoria da qualidade, como no caso do IEP, na imagem da empresa perante o público geral.

90. Esse impacto, todavia, pode ser percebido nas pesquisas com empresas contratantes (peça 25, p. 111-199). Apesar de ter sido observado um quadro de piora nos índices de satisfação entre 2010 e 2018, em diversos aspectos, identificou-se uma significativa recuperação no ano corrente de 2019 (Gráfico 8).

Gráfico 8 - Resultados do Indicador de Satisfação do Cliente (ISC) de empresas com contrato



Fonte: Pesquisa de Satisfação e Insatisfação de Clientes com contrato – 1º Semestre 2019 Eletrônica (peça 25, p. 111-199).

3.1.2. Indicadores Operacionais dos Correios

91. Além da melhoria dos indicadores estratégicos, em especial do Índice de Entrega no Prazo (IEP), identificou-se semelhante avanço nos índices operacionais da empresa, os quais tem a função de medir o desempenho dos recursos e das unidades envolvidas em cada fase do fluxo.

92. O desempenho operacional nos Correios é medido basicamente por meio de quatro cestas de indicadores relacionados às fases do processo postal, ou seja, atendimento, tratamento transporte e distribuição. Esses indicadores operacionais, desdobram-se em diversos outros índices, os quais, para fins práticos, serão detalhados no Apêndice D. Cabe destacar, no entanto, que foram identificadas melhorias no tempo de atendimento dos clientes, na produtividade e pontualidade do transporte, bem como na eficiência do tratamento da carga e da entrega dos objetos pelos centros de distribuição.

3.1.3. Medidas adotadas em benefício da qualidade dos serviços postais

93. Diante da situação encontrada de considerável melhora dos indicadores estratégicos e operacionais da empresa, a equipe de auditoria buscou identificar as causas desse desenvolvimento, mapeando as principais medidas adotadas pelos Correios nos últimos cinco anos que tiveram (ou terão em futuro próximo) impacto na qualidade dos serviços.

94. As principais medidas adotadas coletadas no bojo dos trabalhos dessa fiscalização foram: (i) o remodelamento dos atuais canais de atendimento; (ii) a implantação do sistema de monitoramento da rede de transporte; (iii) a modernização e expansão dos sistemas de automação da triagem; (iv) a implantação da Execução Indireta de Serviço (EIS); (v) a implantação da Distribuição Domiciliária Alternada (DDA); (vi) a implantação de smartphones na etapa de entrega; (vii) a implantação de roteirização na etapa de entrega; e (viii) a ampliação e renovação da frota de distribuição.

95. O remodelamento dos atuais canais de atendimento, medida ainda em curso no âmbito dos Correios, visa atender a um dos objetivos estratégicos da estatal, no caso a iniciativa estratégica 2.1 'Rever e Implantar Modelos de Canais de Atendimento', que tem como objetivo otimizar os canais de atendimento e torná-los compatíveis com a necessidade do mercado postal, abrangendo o redimensionamento da rede atual para implantação de novos modelos de unidades de captação mais adequados ao potencial de mercado verificado.

96. A implantação do sistema de monitoramento da rede de transporte terrestre permitiu o acompanhamento remoto em tempo real das rotas de seus veículos, possibilitando um melhor gerenciamento tanto das partidas como das chegadas da frota, além de um acompanhamento das coordenadas dos veículos durante o trajeto, com ganhos de pontualidade e segurança.

97. Outra medida adotada foi a modernização e expansão dos sistemas de automação da triagem dos objetos na fase de tratamento, em que foi verificado que foram realizados, nos últimos cinco anos, investimentos relevantes tanto na aquisição de novas máquinas de triagem, como na atualização dos sistemas já em operação, no caso foram investidos mais de R\$ 600 milhões entre 2014 e 2019, com a aquisição e atualização de dezenove máquinas, com a previsão de investimento de mais R\$ 400 milhões até 2024.

98. A implantação da Execução Indireta de Serviço (EIS), por sua vez, consiste na terceirização das atividades relacionadas ao tratamento dos objetos postais, por meio da realização de contratos de prestação de serviços. Atualmente, essa terceirização envolve cerca de quatro mil colaboradores, distribuídos por diversos centros de tratamento, sendo que alguns desses centros operam quase que integralmente com mão de obra terceirizada, realizando todas as atividades operacionais do processo, como carregamento, movimentação, indução e triagem dos objetos postais.

99. Outra medida adotada foi a substituição do sistema de Distribuição Domiciliar Diária (DDD) pelo modelo de Distribuição Domiciliária Alternada (DDA), que consiste no modelo de entrega do segmento de mensagens, no qual o mesmo carteiro atende a duas regiões de entregas distintas em dias subsequentes, ou seja, percorrendo um distrito em um dia e o outro no dia seguinte, permitindo um aumento da produtividade de cada carteiro, pois, há um acúmulo maior de correspondências a serem entregues em cada distrito.

100. A estatal também inovou com a implantação de *smartphones* e a utilização de roteirização na etapa de entrega dos objetos postais, possibilitando ao carteiro o registro das informações de baixa do objeto ainda durante a sua percorrida, e não somente no seu retorno ao centro de distribuição, o que provocou diversas melhorias no processo de entrega, com destaque para o acompanhamento da percorrida do carteiro por georreferenciamento, para o melhor ordenamento dos objetos inseridos na lista do carteiro, para a eliminação dos carteiros especialistas na região para gerar as rotas, facilitando a utilização de carteiros reservas, entre outros ganhos.

101. Por fim, os Correios realizaram a ampliação e renovação da frota de veículos destinados às atividades afetas à etapa de distribuição dos objetos postais. Com um investimento próximo a R\$ 200 milhões, foram adquiridos nos últimos dois anos mais de 7,5 mil novos veículos, entre motos e furgões, o que representa aproximadamente 32% da frota operacional da empresa. Ademais, há a previsão de aquisição de mais de nove mil motos para o início de 2020, promovendo a renovação total da frota desse segmento.

102. O Apêndice E aborda com detalhes essas medidas adotadas pela estatal, que contribuíram para a melhora significativa na qualidade dos serviços postais.

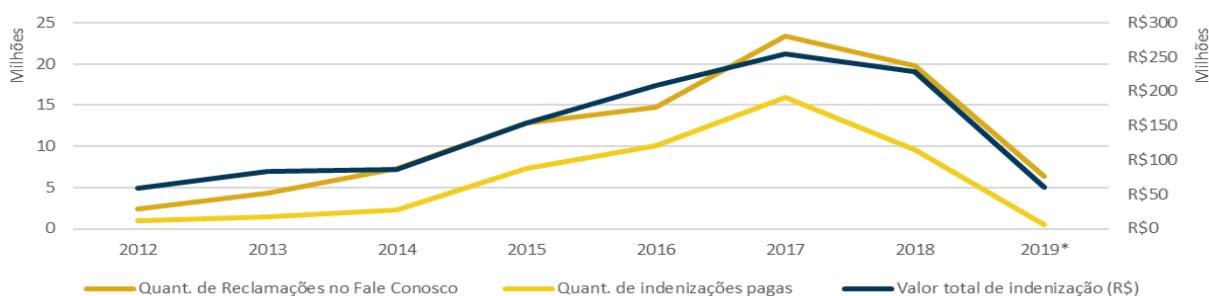
3.1.4. Análise

A preocupação exposta pela Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, ao solicitar a realização desta auditoria ao final de 2018, de que, diante da elevada quantidade de reclamações feitas pelos consumidores, haveria a possibilidade de queda na qualidade dos serviços prestados pela empresa, se mostrou, naquele momento, acertada.

103. Os dados coletados ao longo da auditoria demonstraram que a empresa enfrentou, a partir de 2015 e até o primeiro trimestre de 2018, uma queda considerável de seus índices de qualidade, afetando, em certa medida, a imagem da empresa perante a sociedade, diante de um maior atraso na entrega e do crescimento no número de roubos e extravios.

104. A partir do gráfico abaixo, fica evidente a deterioração da qualidade dos Correios nesse período, com o aumento significativo, até 2017, das reclamações nos canais de atendimento da empresa e, conseqüentemente, das indenizações pagas, que provocaram, só naquele ano, mais de R\$ 250 milhões em prejuízo (dados disponíveis no Apêndice F).

Gráfico 9 - Quantidade de reclamações e indenizações entre 2012 e 2019



Fonte: elaboração própria com base em dados disponibilizados pelos Correios (peça 25, p. 276)

105. No entanto, o gráfico supra também torna patente como a melhoria da gestão e as citadas medidas adotadas pela empresa provocaram, já em 2018, um declínio na insatisfação dos consumidores com os serviços prestados.

106. Conforme exposto ao longo deste achado, por meio dos diversos indicadores descritos, foi possível concluir que os Correios apresentaram uma melhora significativa na qualidade dos serviços prestados à população, atingindo, principalmente no ano de 2019, elevados índices de qualidade.

107. Após o mencionado período de crise, as medidas promovidas pela empresa provocaram um crescimento substancial dos indicadores operacionais em todas as fases do ciclo postal, identificando-se melhoras no tempo de atendimento dos clientes nas agências, na produtividade e pontualidade do transporte, bem como na eficiência do tratamento da carga e da entrega dos objetos pelos centros de distribuição.

108. Além disso, é de se destacar que foram realizados investimentos substanciais pela empresa nos últimos anos, como, por exemplo, a aquisição de máquinas de triagem, aumentando a automação do processo; a renovação de mais de 30% da frota utilizada na entrega dos objetos; a implantação de sistemas de gerenciamento do transporte da carga e da sua distribuição; e a modernização da entrega, com a utilização de *smartphones*, tornando o processo mais ágil, eficiente e confiável.

109. Tais ações contribuíram para uma evolução e estabilidade dos indicadores de qualidade, atingindo-se o melhor índice de tempestividade na entrega dos últimos quatorze anos (próximo a 98%), uma queda nos casos de roubo e extravio, assim como uma diminuição na quantidade das reclamações e indenizações.

110. Face ao exposto, diante do quadro de significativa recuperação dos indicadores de qualidade dos serviços prestados pelos Correios, entende-se que as ações adotadas pela empresa nos últimos anos com o objetivo de alavancar a qualidade dos serviços postais devem ser vistas como boas práticas, não sendo necessária qualquer recomendação a respeito no momento.

111. Como benefício desse achado, espera-se contribuir para o esclarecimento, não apenas ao Congresso Nacional como à sociedade em geral, a respeito da situação atual da qualidade dos serviços postais, podendo servir também de insumo aos estudos realizados pelo Governo Federal relativos a uma possível desestatização da empresa.

3.2. Boas práticas de gestão e acompanhamento da qualidade dos serviços postais

112. Os exames e análises realizados nessa auditoria permitiram revelar boas práticas de gestão e de acompanhamento da qualidade dos serviços prestados no âmbito dos Correios, tendo em vista que se identificou: (i) um aprimoramento da estrutura responsável por gerir o fluxo operacional, acompanhado de um mapeamento desse fluxo por meio de diversos indicadores; (ii) um monitoramento contínuo e tempestivo das atividades operacionais direcionado pelos requisitos de qualidade; (iii) um comportamento proativo dos gestores na identificação das causas de eventuais ineficiências operacionais e na adoção medidas corretivas; e (iv) uma divulgação ampla, contínua e tempestiva das metas e resultados alcançados.

113. As citadas boas práticas foram constatadas não apenas por meio de análise documental, mas principalmente nas visitas *in loco* aos principais complexos operacionais da empresa (Cajamar/SP, Indaiatuba/SP e Belo Horizonte/MG), nos quais a equipe de auditoria pode constatar que os gestores e o efetivo operacional acompanham continuamente a movimentação e a evolução da operação, movidos e direcionados pelo objetivo comum de cumprimento das metas de qualidade.

114. A respeito do aprimoramento da estrutura, destaca-se que a partir de meados de 2017, no âmbito da Diretoria de Operações (Diop), promoveu-se uma reformulação da Superintendência de Operações (Suope/Diop), unidade responsável pela gestão do fluxo operacional, com o seu desdobramento em

unidades relacionadas a cada etapa do processo, conforme quadro abaixo, permitindo-se uma gestão mais particularizada de cada fase, diante das suas especificidades.

Tabela 3 - Estrutura da Superintendência de Operações (Suope/Diope)

Processo	Departamento	Macro Fluxo Postal
Planejamento e Automação	DEPLA	
Atendimento e Captação	DERAT	
Tratamento e Encaminhamento	DTRAT	
Transporte	DETRA	
Distribuição	DEDIS	
Logística e Internacional	DELOG	

Fonte: figura disponibilizada pelos Correios.

115. Esse desenho também foi reproduzido no âmbito das 28 superintendências estaduais (SE's), com a criação, dependendo do tamanho da unidade regional, de uma gerência estadual para cada etapa do fluxo, ou seja, gerências estaduais de atendimento, transporte, tratamento e distribuição.

116. Esse novo modelo veio em substituição a estrutura anterior, na qual havia uma subdivisão nas superintendências estaduais entre mensagens e encomendas, existindo uma unidade administrativa para cada segmento separadamente, o que, segundo os gestores entrevistados, acarretava prejuízos operacionais, com duplicidade de funções e perdas de sinergia entre os dois segmentos.

117. Além desse redesenho administrativo que se mostrou mais eficiente, identificou-se que os Correios, como subsídio a essa nova estrutura, promovem um acompanhamento pormenorizado do fluxo operacional, com a utilização de dados e indicadores relacionados a cada segmento de negócio, desdobrados por cada produto ofertado, e a cada fase do ciclo postal, conforme pode ser visto no apêndice D.

118. Ademais, identificou-se uma cultura organizacional de monitoramento contínuo das operações pelos gestores, levadas a efeito por meio de reuniões, encontros técnicos e outras atividades, com frequência diária, mensal e semestral, coordenados pela Suope, envolvendo os diversos departamentos e as superintendências estaduais, permitindo, assim, a promoção da manutenção e da melhoria da qualidade operacional nos Correios e o atingimento das metas.

119. A avaliação da qualidade dos serviços é realizada diariamente por uma equipe de gestores e técnicos operacionais durante as chamadas Reuniões Diárias de Qualidade (RDQ), a qual tem por objetivo encontrar as causas de deficiências, propor ações visando a correção dos desvios e promover o acompanhamento. Registra-se, também, que encontros diários também são realizados no âmbito das superintendências estaduais (SE), com a incumbência de avaliar os resultados, encontrar as causas de eventuais deficiências e, a partir daí, propor as contramedidas para eliminá-las, oportunidade em que são construídos planos de ação, registrados no Sistema de Monitoramento de Ações (SMA).

120. Adicionalmente, uma vez por mês, há uma reunião entre a Suope e as superintendências estaduais, denominada de Reunião Tática de Qualidade (RTQ), tendo como pauta a avaliação dos resultados do mês anterior, as causas raízes apontadas pelas SE's, bem como os respectivos planos de ações de contramedidas. Além disso, semestralmente a Diretoria de Operações (Diope) busca reunir presencialmente os superintendentes estaduais para apresentar projetos, avaliar resultados e apontar rumos.

Figura 2 - Quadro ilustrativo das reuniões de qualidade no âmbito da Diretoria de Operações

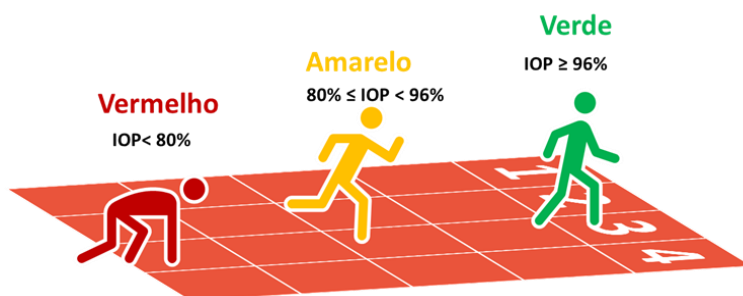
	FREQUENCIA	MODALIDADE	PARTICIPANTES	ASSUNTOS
2 Anos Reuniões Diárias de Qualidade - RDQ	DIÁRIA	Presencial	Gestores Deptos. Operacionais	Resultados dos Indicadores de Qualidade e
Reuniões Táticas de Qualidade - RTQ	MENSAL	Videoconferência	Gestores dos Departamentos Operacionais + Gestores Operacionais das SE	Desempenho operacional e outros assuntos relevantes à operação
Encontros da área de Operações	SEMENTRAL	Presencial		

Fonte: figura disponibilizada pelos Correios.

121. Além das reuniões de qualidade, verificou-se também a implantação de um importante instrumento de incentivo e reconhecimento aos empregados, estimulando a cultura do acompanhamento criterioso e tempestivo, com a institucionalização do Processo de Promoção por Resultados (PPR), que consiste em um programa de meritocracia, vinculando a habilitação e permanência nas funções gerenciais nas unidades operacionais ao desempenho profissional com base nos resultados alcançados pelo gestor.

122. O referido programa estabeleceu um conjunto de indicadores operacionais e de qualidade, que juntos avaliam anualmente o desempenho da unidade e de seus gestores, classificando-os nos níveis: verde, amarelo e vermelho, de acordo com o seu Índice Operacional (IOP).

Figura 3 - Ilustração do Processo de Promoção por Resultados (PPR)



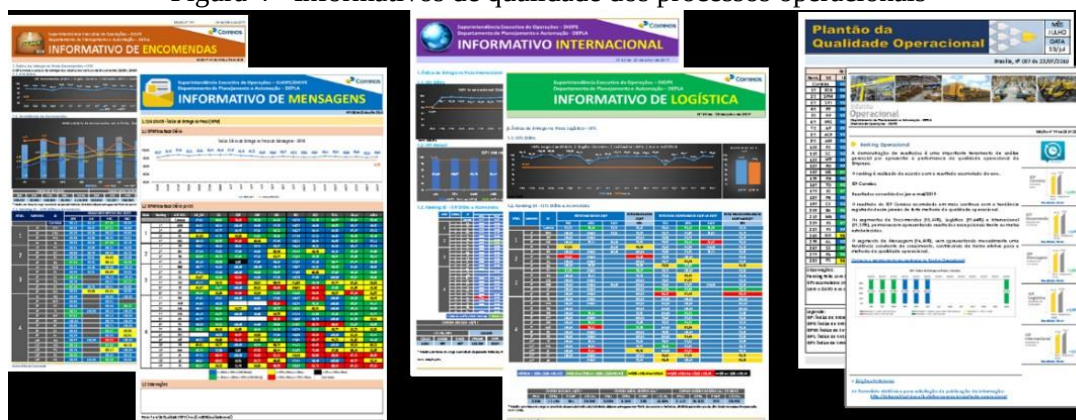
Fonte: figura disponibilizada pelos Correios.

123. O programa, que prevê um ciclo de avaliação anual, preconiza que os gestores das unidades de nível verde têm seus méritos reconhecidos na permanência como gestor e na possibilidade de ascensão ao próximo nível da hierarquia operacional, desde que haja vaga e seu desempenho seja o melhor entre os candidatos. Já para os gestores nível amarelo, a sua permanência na função dependeria da avaliação de seus superiores. Por fim, os de nível vermelho seriam necessariamente substituídos por não terem alcançado o desempenho mínimo na condução da unidade operacional.

124. Ainda como incentivo ao acompanhamento tempestivo e efetivo da qualidade, observou-se que os Correios possuem diversos canais internos de divulgação das metas e resultados dos indicadores, promovendo e estimulando a cultura do contínuo acompanhamento do desempenho de suas operações por todos os níveis da instituição.

125. Disponíveis na intranet da empresa e encaminhados diariamente aos gestores operacionais e superintendentes estaduais, os informativos de qualidade dos serviços postais trazem os resultados diário, mensal e anual dos principais indicadores, consolidados e ranqueados por superintendência. Ademais, a estatal disponibiliza sistemas, relatórios e documentos contendo as especificações e o detalhamento da composição das metas e resultados de todos os indicadores utilizados no fluxo operacional.

Figura 4 - Informativos de qualidade dos processos operacionais



Fonte: figura disponibilizada pelos Correios.

126. Adicionalmente, a Diope elabora e divulga internamente nos Correios o seu relatório de gestão, apresentando informações e números atualizados relacionados à operação da empresa, bem como ao atingimento das metas de qualidade.

3.2.1. Análise

127. Uma das principais mudanças trazidas pela Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) consiste na formalização legal da exigência da estratégia de longo prazo, do plano de negócios anual (art. 23, § 1º, incisos I e II) e da vinculação do desempenho da alta administração à consecução dos objetivos estabelecidos no plano de negócios e do atendimento à estratégia de longo prazo da estatal (art. 13, inciso III, alíneas 'b' e 'c'), de modo a fomentar a cultura e observância aos valores e o cumprimento da missão, permitindo, assim, potencializar o alcance da sua visão.

128. Ademais, a citada lei também formalizou a exigência de adoção de práticas internas cotidianas de gestão, tanto pela alta administração quanto pelo empregados, que permitam que a estatal possa conduzir da melhor forma possível os riscos aos quais os seus negócios e suas operações estão submetidos, mediante uma atuação, diante do cenário dinâmico do mercado, pautada pela tempestividade na execução das atividades e na verificação do cumprimento das metas e compromissos assumidos, bem como pela adoção de ações imediatas visando a correção de eventuais desvios.

Lei 13.303/2016

Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotará regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;

II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos; (destaques acrescidos)

129. Em complemento ao regramento citado, o Estatuto Social dos Correios estabeleceu a exigência de periodicidade semanal para as reuniões ordinárias das diretorias executivas (art. 62, *caput*), bem como disciplinou a formalização de competência das diretorias (art. 63), respeitadas as diretrizes fixadas pelo Conselho de Administração, para implementar o desdobramento da estratégia (inciso I, alínea 'b'), exercer a supervisão e o controle das atividades administrativas e operacionais da estatal, e avaliar os seus resultados (inciso II), bem como monitorar a sustentabilidade dos negócios, os riscos e respectivas medidas de mitigação, elaborando relatórios gerenciais com indicadores de gestão (inciso III).

130. A segunda versão do 'Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria', publicado pelo TCU em 2014, conceitua que governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Nessa esteira, o documento preconiza que uma das boas práticas de governança consiste no acompanhamento e avaliação do andamento da execução da estratégia e dos principais indicadores e do desempenho da organização, norteadas pelo interesse no contínuo aprimoramento das ações.

Prática E2.3 - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.

Pressupõe que estejam definidas tanto a estratégia da organização como as diretrizes para monitoramento e avaliação da execução dessa estratégia. Implica, ainda, acompanhar a execução das iniciativas estratégicas e avaliar o desempenho da organização, adotando ações de melhoria sempre que necessário. Como resultado, espera-se que a estratégia da organização seja executada de acordo com os objetivos e as metas definidos. (destaques acrescidos)

131. Como se verifica, os normativos citados preconizam a necessidade de acompanhamento do andamento da execução da estratégia e das metas nas entidades estatais. Mais do que isso, disciplinam que, para incrementar o desempenho no setor público, esse acompanhamento deve ser realizado de forma contínua, diligente, tempestiva e criteriosa, por todos os níveis da organização, desde a alta administração até as equipes operacionais, vinculando-se os resultados alcançados à avaliação de desempenho individual.

132. Nesse contexto, os trabalhos dessa auditoria permitiram verificar a aderência dos Correios às exigências supracitadas, o que permitiu, inclusive, destacar como diferencial o elevado grau de diligência e tempestividade na gestão do desempenho das operações. Portanto, entende-se que o monitoramento contínuo das atividades operacionais, identificando as causas de eventuais ineficiências operacionais, evidenciam eficiência no acompanhamento do desempenho operacional da estatal, que, em conjunto com outras medidas administrativas, permitiram uma melhora significativa a qualidade dos serviços prestados, contribuindo para a recuperação do grau de satisfação dos clientes e da sua imagem institucional.

3.3. Deficiência na publicidade e transparência das metas e resultados de universalização e qualidade do Serviço Postal

133. A respeito da supervisão ministerial exercida pelo MCTIC sobre os Correios, considerando a abrangência e os limites de suas competências legais, entendeu-se que essa supervisão é realizada de forma adequada e contribui para o aperfeiçoamento da qualidade da ECT, com exceção de aspectos relacionados à publicidade e transparência das informações sobre os serviços postais.

134. Restou demonstrado que o ministério, a exemplo da Portaria MC 6.206/2015 e da Portaria Interministerial 4.478/2018, desenvolve diretrizes e metas com o objetivo de promover a universalização e a qualidade dos serviços postais básicos. Ademais, é de se destacar ainda a publicação da Portaria MCTIC 1.203/2018, que, ao estabelecer critérios e metas para a implantação da Distribuição Domiciliária Alternada (DDA), permitiu um uso mais racional e produtivo dos carteiros, sendo considerada uma importante medida em prol da qualidade e eficiência dos serviços (para mais informações, ver Apêndice E, item V).

135. Constatou-se, além disso, que há um acompanhamento tempestivo dos resultados alcançados pela empresa, conforme exemplificado pelos estudos encaminhados (peça 27, p. 8-32), asseverando-se, no entanto, que não há previsão para o MCTIC aplicar sanções no caso de eventual não cumprimento de metas por parte da ECT, sendo de sua competência apenas orientar e propor recomendações nas situações de não atingimento dos parâmetros estabelecidos.

136. No entanto, como uma das fragilidades da supervisão exercida pelo MCTIC, apesar de exercer um acompanhamento tempestivo, identificou-se que o ministério não divulga à sociedade, de forma acessível, os dados referentes às metas de universalização e qualidade dos serviços postais básicos, bem como aos resultados alcançados pela empresa postal.

137. Instada e informar como promove a publicidade dos indicadores e resultados alcançados, quanto à universalização e à qualidade dos serviços postais básicos, o ministério afirmou que (peça 27, p. 5):

A publicidade dos indicadores e metas relacionados ao atendimento, entrega e qualidade dos serviços postais básicos e do respectivo monitoramento e avaliação é realizada por meio do endereço eletrônico <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>, indicado na página oficial do MCTIC, no campo de Ações e Programas: http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/transparencia/Acoes_e_Programas.html.

138. Percebe-se, desse modo, que não existem informações a respeito das metas e resultados dos serviços postais básicos no âmbito do site do próprio MCTIC, supervisor do tema, sendo que, segundo a pasta, a publicidade desses dados se daria apenas no âmbito do endereço eletrônico pertencente a outro ministério, no caso o Ministério da Economia.

139. Cabe salientar, no entanto, que consta na página do MCTIC o resultado de indicadores de outros temas sob a competência do ministério, como indicadores relacionados à ciência e tecnologia (http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/indicadores_cti.html, acesso em 10/9/2019), assim como à temática comunicações (http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/indicadores_comunicacoes.html, acesso em 10/9/2019). Além disso, nem mesmo na página específica ‘Dados Abertos MCTIC’, a qual teria por finalidade ‘aprimorar a transparência pública do órgão e assegurar aos cidadãos o acesso aos dados existentes em formato aberto, permitida sua livre utilização, consumo e cruzamento’, não foi identificada qualquer informação, dados ou relatórios sobre os serviços postais no Brasil <http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/DadosAbertos.html>, acesso em 10/9/2019).

140. Ademais, ao visitar a mencionada página do Ministério da Economia, a qual, segundo o MCTIC, conteria as informações a respeito dos serviços postais, identificou-se que as informações a respeito da universalização e da qualidade dos serviços postais não se mostram completas e de fácil acesso, haja vista se tratar de site dedicado ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 como um todo.

141. Dessa forma, não existe campo específico para os serviços postais, devendo eventual interessado nessas informações percorrer todos os links disponíveis no endereço eletrônico e identificar, entre as milhares de ações previstas no Plano Plurianual, aquelas que se referem ao serviço postal. Além disso, os dados encontrados por esta equipe se referem apenas aos anos de 2016 e 2017, não tendo sido identificadas informações mais atuais sobre metas e resultados.

3.3.1. Análise

142. No tocante às citadas fragilidades, cabe mencionar que a Lei 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), ao tratar da necessidade de divulgação dos dados pela Administração Federal,

destacou, em seu art. 8º, que essa divulgação tem que ser de fácil acesso e em sítios oficiais:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

(...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

(...)

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

143. Importante salientar ainda que esses dados possuem natureza pública, haja vista que as metas estabelecidas pelo MCTIC para os serviços postais básicos são as mesmas definidas no PPA 2016-2019, e por essa razão são de interesse geral da sociedade.

144. A respeito da observância dos princípios da transparência e da publicidade, impende transcrever trecho do voto condutor do Acórdão 494/2008-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, sobre o tema e sobre papel deste Tribunal:

33. Nesse sentido, é fundamental que esta Corte, ao avaliar o desempenho dos gestores públicos, não só apure os resultados da ação estatal, mas também assegure que os administradores adotem procedimentos que garantam a transparência e a publicidade dos atos praticados e o fornecimento ao Congresso Nacional e à comunidade de informações que viabilizem os controles parlamentar e social da eficiência da administração pública.

145. É importante frisar que a própria solicitação do Congresso Nacional que deu origem a esta auditoria, demandou a este Tribunal que obtivesse informações sobre as metas estabelecidas pelo ministério e sobre os resultados alcançados pelos Correios (peça 1, p. 1-2), fato este que corrobora com o entendimento aqui exposto de que essas informações não estão públicas e de fácil acesso.

146. Desse modo, considerando que citadas fragilidades, entende-se oportuno promover recomendação ao MCTIC para que divulgue, em seu sítio eletrônico, informações a respeito das metas e dos resultados relacionados à universalização e qualidade dos serviços postais, com especial atenção à facilidade de acesso e à atualidade dos dados, conforme preceitua o art. 8º da Lei 12.527/2011.

147. Com a implementação da medida acima, espera-se uma maior transparência e publicidade dos dados referentes à universalização e à qualidade dos serviços postais básicos, permitindo um maior controle social da eficiência dos Correios, com potencial, ainda, de fortalecer a imagem da empresa perante à sociedade.

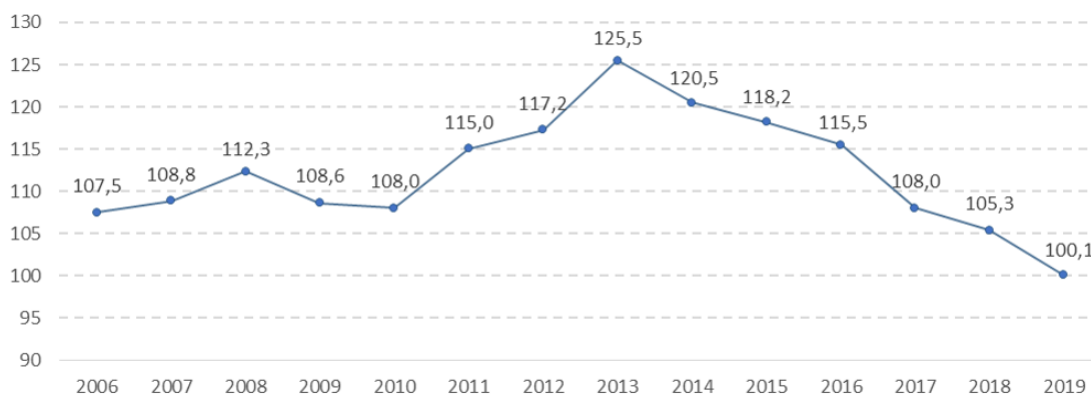
4. OUTRAS DEMANDAS DO CONGRESSO NACIONAL

148. Este capítulo tem por objetivo apresentar outras informações e análises solicitadas pela Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC/CD), contidas na Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 182/2018, mas que ainda não foram abordadas no relatório e que não se configuram como achados de auditoria.

4.1. Evolução da quantidade de empregados frente à demanda dos serviços nos Correios

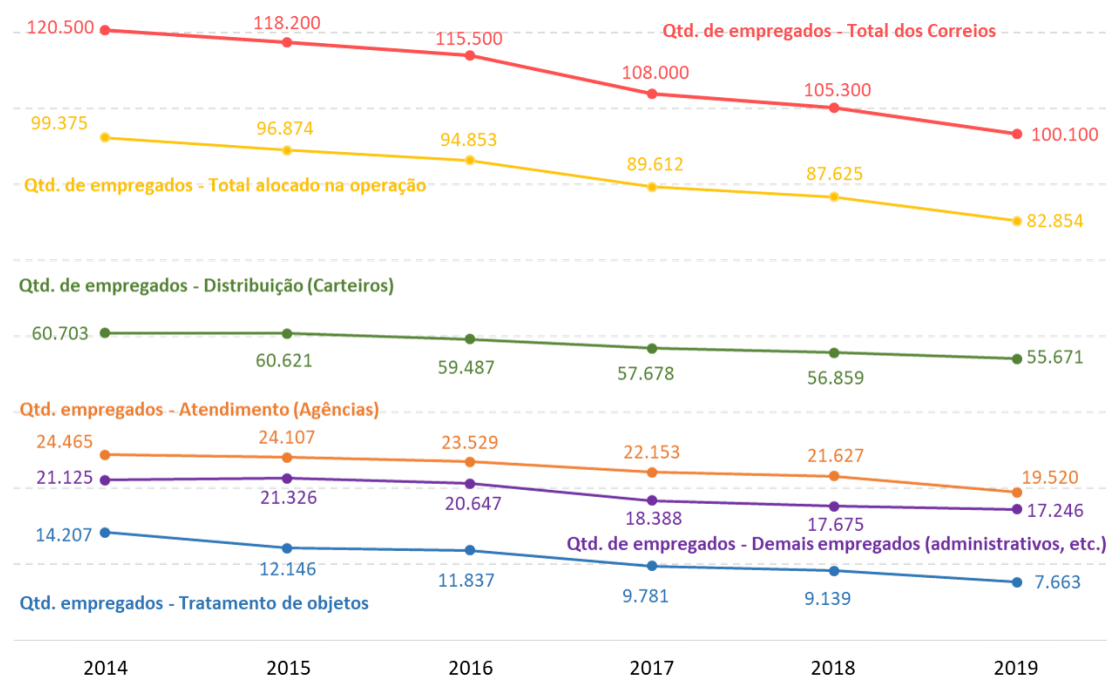
149. No tocante à estrutura de pessoal dos Correios, a empresa possui atualmente cerca de 100.050 funcionários, conforme o Relatório de Avaliação Empresarial (RAE) de julho de 2019 (peça 25, p. 289-312), sendo aproximadamente 85% dessa força de trabalho alocada em atividades operacionais, ou seja, na área finalística da empresa.

150. Em comparação com anos anteriores, após um longo período de crescimento, houve um decréscimo significativo no quadro de pessoal dos Correios, mantendo-se uma tendência identificada desde de 2014 de redução de funcionários, alcançando o menor patamar dos últimos quatorze anos, conforme se visualiza no gráfico abaixo:

Gráfico 10 - Evolução do número de funcionários dos Correios entre 2006 e 2019 (mil)


Fonte: elaboração própria com base nos relatórios de gestão de 2006 a 2018 e no RAE de julho de 2019.

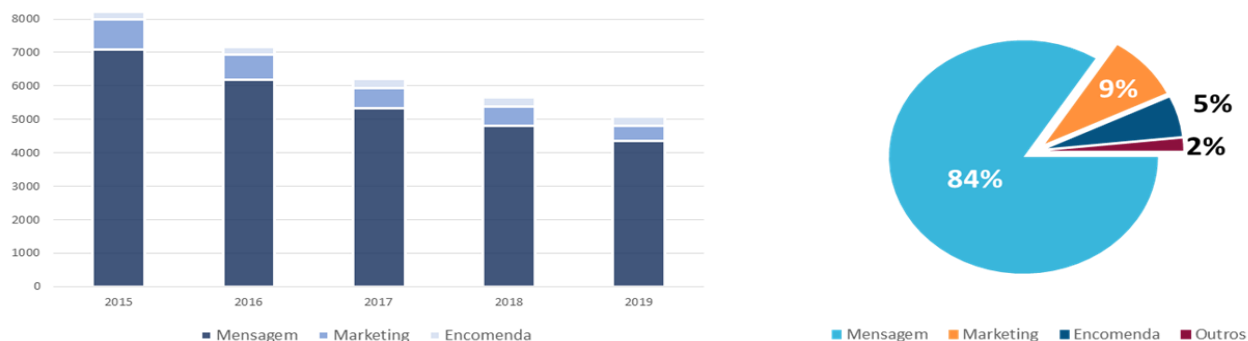
151. Em termos absolutos, no tocante ao período entre 2014 e 2019, a redução do número de empregados se deu principalmente na etapa de tratamento, representando um terço do total, o que vai ao encontro da nova política da empresa de incremento da mão de obra terceirizada (EIS), em detrimento da utilização de empregados próprios, mencionada no parágrafo 98 deste relatório. Em seguida se destaca a diminuição do número de carteiros e atendentes, representando um quarto do total, aproximadamente, cada categoria. O gráfico abaixo discrimina, por categoria, a diminuição do número de empregados nesse período.

Gráfico 11 - Distribuição da força de trabalho nos Correios, entre 2014 e 2019


Fonte: elaboração própria com base nos relatórios de gestão e em dados encaminhados pela empresa (peça 25, p. 345-347).

152. No entanto, paralelamente à redução do quadro de pessoal, identificou-se, da mesma sorte, uma diminuição pela demanda dos serviços postais em termos absolutos, com uma redução do tráfego postal em mais de 30% entre 2015 e 2018, causada principalmente pela queda na demanda de produtos como mensagem e *marketing*, que juntos representam quase 93% do tráfego total em número de objetos.

Gráfico 12 - Tráfego Postal entre 2015-2019* (milhões) e participação percentual por produto



Fonte: elaboração própria com base em dados disponibilizados pelos Correios (peça 25, p. 313).

*Os valores referentes a 2019 foram estimados pela equipe de auditoria com base com tráfego postal de janeiro a julho de 2019 e no histórico dos anos anteriores.

153. Importante ressaltar que as despesas com pessoal representam o maior custo da empresa, com gastos, no ano de 2018, de quase R\$ 12 bilhões, o que representou, naquele exercício, mais de 60% das despesas totais dos Correios, conforme dados do seu relatório de gestão de 2018. De todo modo, apesar da citada redução no quadro de pessoal, com uma diminuição acumulada de mais de 20% desde 2013, não foi identificado nessa auditoria que essa redução tenha influenciado a qualidade dos serviços prestados, sendo que, pelo contrário, houve uma melhora dos indicadores de qualidade e operacionais nos últimos anos, conforme restou demonstrado no achado 3.1.

154. De todo o exposto, apesar da diminuição significativa do número de funcionários dos Correios, identificou-se que esse movimento se deu em um cenário de redução do tráfego postal e não provocou impactos na qualidade dos serviços prestados pela empresa. Ademais, diante da conhecida situação financeira da estatal nos últimos anos, com prejuízos acumulados na ordem de R\$ 2,5 bilhões, a diminuição do quadro de pessoal se mostra medida justificável, haja vista o peso desta despesa no resultado da companhia.

4.2. Comparações da atuação dos Correios com outras empresas similares

155. Além da análise da qualidade dos serviços prestados pelos Correios nos últimos anos, a Solicitação do Congresso Nacional (SCN) que ensejou a realização desta auditoria requisitou que fosse realizada uma comparação entre a empresa brasileira e outras semelhantes de outros países, com atenção especial à USPS, empresa postal americana.

156. Antes, no entanto, de se adentrar nas informações colhidas, impende ressaltar que a comparação direta entre empresas postais de diferentes países deve ser vista como um importante instrumento de *benchmarking*, na busca das melhores práticas do setor e na identificação das tendências desse mercado. Entretanto, essas comparações tem um papel limitado como procedimento técnico com vistas a se avaliar a qualidade dos serviços prestados por determinada empresa.

157. Apesar de, na essência, exercerem o mesmo serviço, ou seja, a captação e entrega de objetos postais, cada empresa atua em um ambiente completamente distinto, com diferenças, por exemplo, na regulação aplicada aos serviços postais, na extensão territorial, na qualidade das vias de transporte, na eficiência da segurança pública, nas leis trabalhistas, nas regras de universalização, na forma de controle e gestão adotada pelo ente controlador, no aporte de recursos públicos, entre outros. Assim, essa comparação, analisada de forma isolada, não é o método mais adequado para se avaliar a qualidade dos serviços prestados por determinada companhia.

158. Outro ponto a ser destacado é o difícil acesso a informações operacionais das empresas postais, haja vista que, principalmente no mercado concorrencial, como no caso das encomendas, os dados são, em sua maioria, sigilosos, pois envolvem questões de estratégia comercial. Desse modo, a equipe de auditoria se concentrou em buscar informações principalmente da USPS, não apenas pelo maior acesso a dados confiáveis, mas também por possuir semelhanças com o correio brasileiro, como a grande extensão territorial e o seu caráter de empresa pública. Assim, serão descritas a seguir as principais diferenças e semelhanças entre essas duas companhias, sem perder de vista, todavia, os limites já expostos dessa comparação. Os dados apresentados foram retirados do site da empresa americana (<https://www.usps.com/>, acesso em 30/10/2019) e das demonstrações financeiras publicadas.

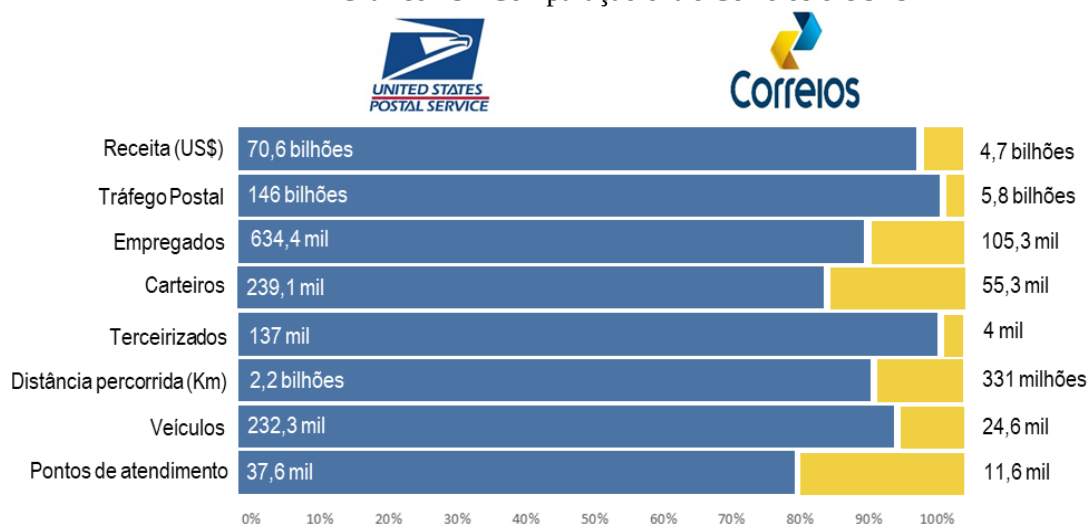
159. A *United States Postal Service* (USPS), criada como agência independente em 1971, é responsável por prover o serviço postal em todo o território americano, incluindo as áreas insulares e os territórios associados, sendo o único serviço de entrega que chega a todas as residências do país (155 milhões).

160. Assim como os Correios, a USPS não recebe recursos públicos para despesas operacionais, dependendo da venda de franquias, produtos e serviços para financiar suas operações. O primeiro ponto a se destacar das diferenças entre as companhias é o tamanho da operação, sendo a empresa americana consideravelmente maior que o correio brasileiro, tanto em aspectos financeiros, como operacionais.

161. Para ilustrar essa afirmação, a USPS, no ano de 2018, foi responsável pelo tratamento e entrega de 146 bilhões de objetos postais, o que representa quase a metade do volume postal mundial e mais de 20 vezes a quantidade de objetos distribuídos pela ECT. A quantidade de objetos processados por hora pela empresa americana (20 milhões) se aproxima da quantidade diária tratada pelo correio brasileiro.

162. Para dar suporte à magnitude dessa operação, a USPS conta com mais de 630 mil funcionários, sendo menor apenas que o correio chinês, com quase 1 milhão de empregados. Destaca-se que somente a quantidade de veteranos de guerra que trabalham para o correio americano, por volta de 100 mil, é próxima ao número de empregados da ECT. O gráfico a seguir resume as diferenças entre a operação das duas companhias:

Gráfico 13 - Comparação entre Correios e USPS

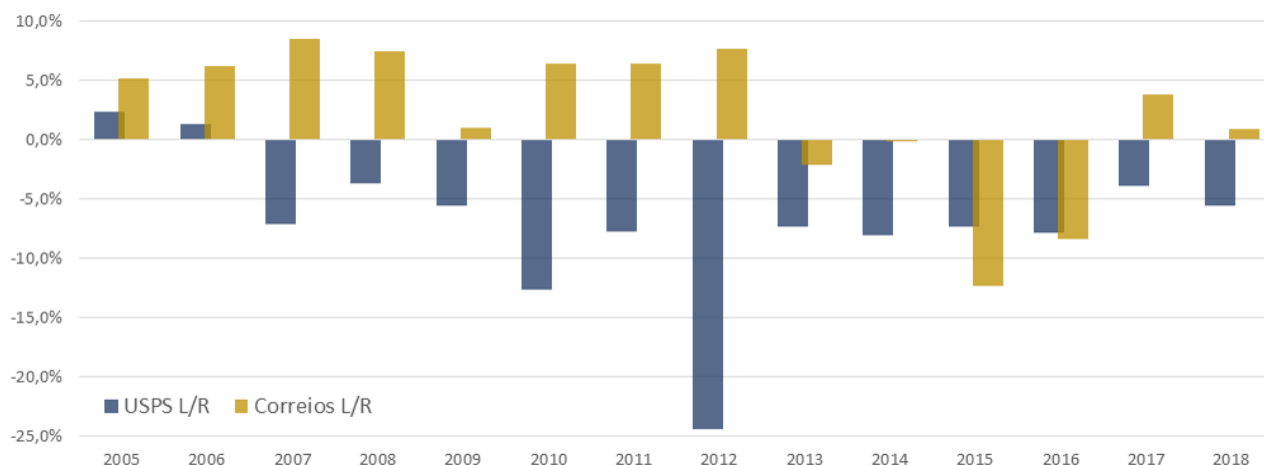


Fonte: elaboração própria com base em dados do Relatório de Gestão da ECT 2018, do site <https://facts.usps.com/>, acesso 19/9/2019, e do documento 'FY2018 Annual Report to Congress', disponível em <https://about.usps.com/what/financials/>, acesso em 19/9/2019.

163. Apesar das citadas desproporções, foi possível identificar também semelhanças entre as empresas, principalmente no que diz respeito ao desafio econômico dessas companhias, que precisam arcar com gastos de universalização dos serviços, competir em um mercado concorrencial e superar a constante diminuição do segmento de mensagens.

164. A USPS, apesar de auferir anualmente receitas em torno de US\$ 70 bilhões, reporta, a mais de uma década, prejuízos financeiros, com um *déficit* acumulado de aproximadamente US\$ 69 bilhões. O gráfico abaixo faz uma comparação, entre 2005 e 2018, da margem de lucro (Lucro/Receita) das duas empresas nesse período, onde é possível inferir pela melhor situação da empresa brasileira nesse indicador específico, ressaltando, mais uma vez, as limitações já citadas sobre este tipo de comparação. Vale ressaltar que os valores indicados são aproximações com fins apenas ilustrativos, considerando as diferenças na legislação contábil de cada país.

Gráfico 14 - Margem de Lucro dos Correios e da USPS, entre 2005 e 2018



Fonte: elaboração própria com base em dados extraídos dos sítios <https://about.usps.com/what/financials/> e <https://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras>.

165. Assim como os Correios, a empresa americana lida com altos custos de pessoal, não apenas referentes a salários, mas também a compromissos bilionários de gastos com previdência e com benefícios de saúde dos seus mais de meio milhão funcionários.

166. Transcreve-se, abaixo, resumo da análise realizada pelo U.S. Government Accountability Office (GAO), a respeito da viabilidade financeira da empresa, classificada como tema de alto risco (original em https://www.gao.gov/mobile/key_issues/us_postal_service_financial_viability/issue_summary, acesso em 17/9/2019. Tradução nossa):

A viabilidade financeira da USPS continua a ser de alto risco porque a USPS não pode financiar seu nível atual de serviços e obrigações financeiras a partir de suas receitas. Conforme declarado na atualização de alto risco do GAO em 2019, a USPS enfrenta desafios financeiros que incluem o seguinte:

Má situação financeira: a condição financeira geral da USPS está se deteriorando e é insustentável. A USPS perdeu US\$ 69 bilhões nos últimos 11 anos fiscais - incluindo US\$ 3,9 bilhões no ano fiscal de 2018. O total de passivo a descoberto e dívidas da USPS (US\$ 143 bilhões no final do ano fiscal de 2018) dobrou em relação a sua receita anual.

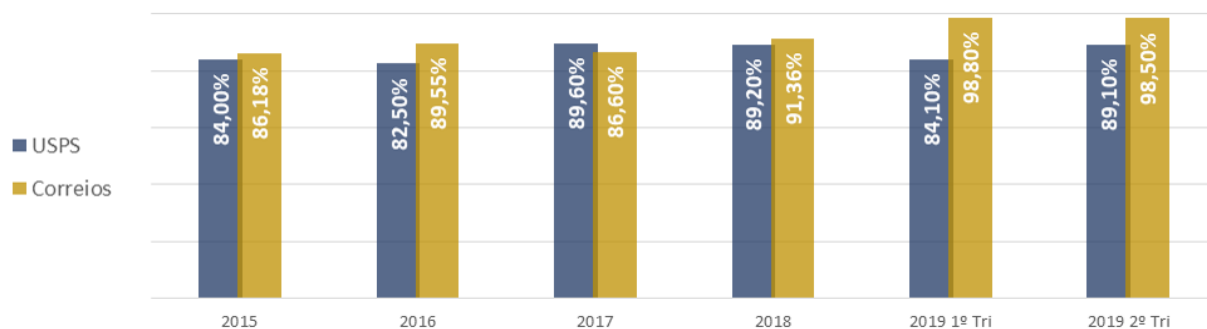
Redução de custos insuficiente: as economias dos esforços de redução de custos da USPS diminuíram nos últimos anos. Embora a USPS tenha declarado que reduzirá agressivamente os custos sob seu controle, seus planos não alcançarão o tipo de economia necessária para reduzir significativamente os custos operacionais atuais.

Tendências desfavoráveis: as despesas da USPS agora estão crescendo mais rapidamente do que suas receitas - em parte devido ao aumento dos custos de remuneração e benefícios e às contínuas quedas no volume do correio de primeira classe.

167. No tocante à qualidade dos serviços, a comparação direta entre as duas empresas também se mostra um procedimento que merece cautela em suas conclusões, haja vista não somente as diferenças exógenas citadas anteriormente (parágrafo 157), como também em relação aos produtos ofertados, aos prazos de entrega previstos e à metodologia utilizada por cada empresa no cálculo dos seus indicadores. Assim, diante da função apenas ilustrativa dessa comparação, optou-se por limitar esse estudo ao segmento de encomendas, diante da maior padronização desse produto, da sua relevância no mercado postal e dos dados disponíveis.

168. Desse modo, no que se refere ao indicador que mede a tempestividade da entrega de encomendas, identificou-se relativa proximidade entre o percentual alcançado pelas duas empresas, com exceção do exercício de 2019, diante da melhora significativa dos indicadores dos Correios, detalhada no achado 3.1.

Gráfico 15 - Comparação entre o percentual de entrega no prazo de encomendas (Correios e USPS)



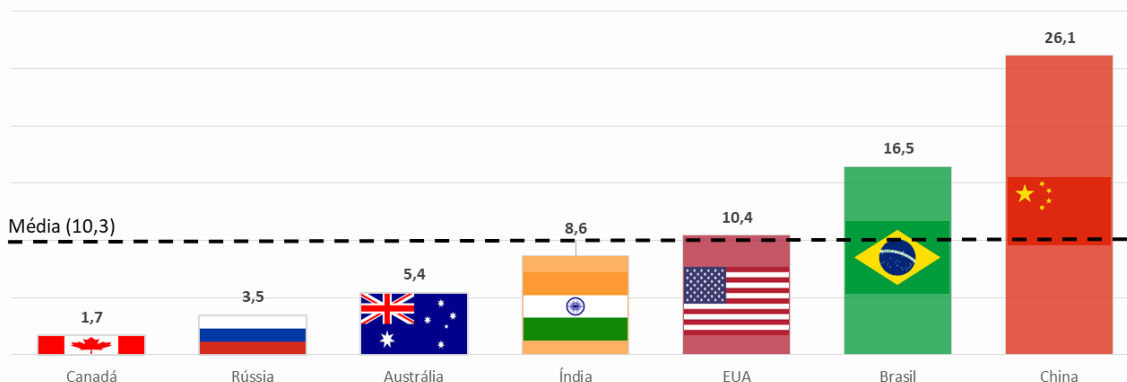
Fonte: elaboração própria com base em dados do site <https://about.usps.com/what/performance/service-performance/fy2019-q3-package-services-quarterly-performance.pdf> e de dados coletados junto aos Correios (peça 25, p. 283-288).

169. Com relação a outros países, ainda no que concerne à qualidade da entrega de encomendas, importante citar os relatórios elaborados pela *International Post Corporation* (IPC), consórcio independente formado pelas principais empresas postais do mundo, o qual tem por objetivo, principalmente, aprimorar a qualidade dos serviços postais internacionais, por meio, entre outras medidas, de um monitoramento do desempenho de seus operadores postais e do pagamento de bonificações financeiras atreladas à qualidade dos serviços.

170. No último relatório de performance do IPC para o chamado serviço *Prime*, modalidade de importação de documentos e pequenas encomendas de até 2kg, e que hoje representa o serviço internacional com maior valor agregado aos Correios, a empresa brasileira figura entre as mais bem avaliadas, aparecendo na 6ª colocação em entrega no prazo (99,1%), estando à sua frente apenas países com menor extensão territorial/população (Apêndice G), fato que gerou à empresa um bônus de mais de R\$ 100 milhões, no primeiro semestre de 2019.

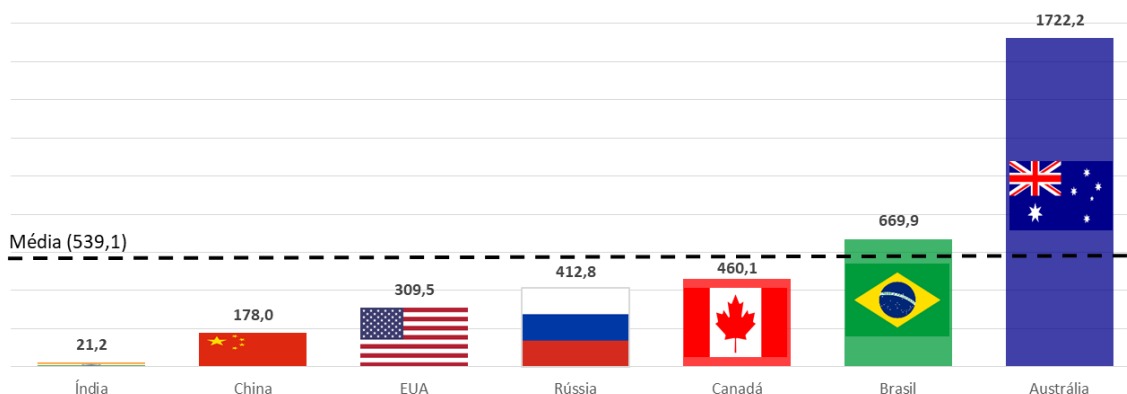
171. Avaliando a capilaridade do correio brasileiro, ao se traçar um paralelo entre o número de agências e o tamanho da população e do território, os dados apontam para um potencial de aumento de unidades de atendimento. No país, no ano de 2017, existiam uma agência para cada 16,5 mil habitantes e 669 km², números acima da média dos sete maiores países em extensão territorial, segundo dados da União Postal Universal (UPU).

Gráfico 16 - Quantidade de habitantes por agência (milhares)



Fonte: elaboração própria com base em dados coletados do site http://pls.upu.int/pls/ap/spp_report.main?p_language=AN&p_choice=BROWSE, acesso em 19/9/2019.

Gráfico 17 - Extensão territorial por agência (km²)



Fonte: elaboração própria com base em dados coletados do site http://pls.upu.int/pls/ap/spp_report.main?p_language=AN&p_choice=BROWSE, acesso em 19/9/2019.

172. Ressalta-se, no entanto, sobre o tema que a empresa está promovendo medidas com o objetivo de ampliar o número de postos de atendimento, lançando mão de novos modelos de canais mais econômicos, dedicados e flexíveis, em detrimento de agências com estrutura tradicional, conforme já mencionado no parágrafo 95 (para mais informações, ver Apêndice E, item I).

173. Ainda sobre a comparação com outros países, vale mencionar estudo realizado por consultoria externa contratada pelos Correios, o qual identificou, de modo geral, a partir de dados de 2016 das maiores empresas postais do mundo, uma tendência de baixa lucratividade operacional (Margem Ebtida) dessas companhias, o que reforça o consignado anteriormente, no sentido de que as empresas postais atualmente enfrentam um grande desafio econômico, ao arcarem com altos gastos de universalização e de pessoal, competindo em um mercado concorrencial e se adaptando à diminuição do segmento de mensagens.

Figura 5 - Comparações entre os Correios e empresas similares

	 USPS	 Canada Post	 UK PO	 Aus Post	 DP DHL	 China Post	 Japan Post	 Correios
Capital	Estatual	Estatual	Estatual	Estatual	Privada	Estatual	Estatual	Estatual
Monopólio?	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Obrigação da Universalização	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Receita 2016 (R\$ bilhões)	266,88	29,44	4,66	24,50	214,22	855,61	400,00	18,90
EBIT Margin 2016	Negativo	1,89%	Negativo	1,06%	6,09%		4,70%	-10,4%
Volume total postado (MM)	154.323	8.378		4.023	18.345,88		22.082	5.956
Volume Postal	148.696	8.061			16.763		18.030	5.651
Volume Encomendas	5.161	317			1.582,88		4.052	304,40
Quantidade de Funcionários	639.789	63.712	7.798	34.929	508.036	941.211	218.312	115.469

Fonte: peça 26, p. 142.

174. Vale destacar ainda sobre os dados acima, a baixa lucratividade da empresa brasileira, quando comparada a esses países, em termos de receita por objeto postal (R\$ 3,17) e receita por empregado (R\$ 163.680), valores bem distantes, por exemplo, da empresa japonesa, que alcançou, naquele ano, o valor de R\$ 18,11 por objeto e R\$ 1.832.240 por funcionário.

175. De todo o modo, diante do exposto neste capítulo, considerando, mais uma vez, as citadas limitações desse tipo de comparação, entende-se que, apesar da existência de pontos passíveis de melhora, essa auditoria não encontrou indícios que apontem para uma deficiência ou discrepância significativa da atuação dos Correios frente a outras empresas similares, principalmente no que diz respeito à qualidade dos serviços.

5. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

176. Considerando a boa prática prevista nos itens 185 a 189 do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 4/2010, uma versão preliminar deste relatório foi encaminhada à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, por meio dos Ofícios 0441/2019-TCU/SeinfraCom (peça 31) e 0443/2019-TCU/SeinfraCom (peça 32), respectivamente, para cumprimento da fase de comentários dos gestores, com o propósito de que

avaliassem o teor deste relatório e apresentassem suas considerações.

177. Em resposta, os Correios manifestaram-se no sentido de não ter nada a acrescentar ao trabalho apresentado por esta Secretaria (peça 44).

178. No tocante ao MCTIC, apesar de ter tomado ciência em 18/11/2019 da comunicação encaminhada, conforme peça 33, não foi apresentado por aquela pasta qualquer comentário acerca do relatório preliminar.

6. CONCLUSÃO

179. A presente auditoria operacional, solicitada pela Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, teve por objetivo avaliar a qualidade dos serviços postais prestados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

180. Na definição das áreas e aspectos a serem analisados nessa fiscalização, adotou-se como parâmetro as informações delineadas na própria solicitação do Congresso Nacional, que, ao demandar a auditoria, ressaltou que as seguintes informações deveriam constar deste relatório: a) os requisitos de confiabilidade, qualidade e eficiência fixados pelo MCTIC; b) os indicadores de qualidade dos serviços postais prestados pela ECT; c) os indicadores de reclamação sobre a qualidade do serviço postais; d) os procedimentos adotados pela empresa e pelo MCTIC para acompanhamento e publicação dos indicadores de qualidade; e) a evolução da quantidade de funcionários frente à demanda pelos serviços; f) a comparação da atuação da ECT frente a outras empresas similares em outros países, como a *United States Postal Service* (USPS), dos Estados Unidos; e g) os procedimentos adotados pela empresa tendo em vista presumível queda nos indicadores de qualidade.

181. Além dessas informações, a equipe de auditoria entendeu oportuno ampliar esse escopo, com a inclusão na avaliação de aspectos relacionados à transparência e ao relacionamento dos Correios com seus clientes, assim como a respeito da efetividade da supervisão ministerial exercida pelo MCTIC.

182. Diante das análises realizadas, verificou-se uma evolução considerável da qualidade dos serviços prestados pela ECT, principalmente a partir do segundo semestre de 2018, com melhorias no que se refere à tempestividade da entrega, universalização dos serviços, perdas e extravios, bem como no tocante à satisfação dos clientes.

183. Com relação ao principal indicador de qualidade dos serviços, o chamado Índice de Entrega no Prazo (IEP), ao se analisar os resultados alcançados, identificou-se que, após uma queda de sua qualidade nos últimos anos, a empresa tem alcançado em 2019 o melhor resultado operacional dos últimos treze anos, deixando de entregar no prazo, aproximadamente, 2% dos objetos (parágrafos 62 a 68).

184. Além disso, no tocante às metas de universalização de atendimento e de entrega externa estabelecidas pelo MCTIC, constatou-se que a empresa postal vem alcançando resultados condizentes com os requisitos estabelecidos pelo ministério supervisor (parágrafos 72 a 82).

185. Ademais, também foi identificado uma diminuição considerável dos índices de extravio, que alcançaram em 2019 um décimo por cento do total de encomendas distribuídas pela empresa, provocando uma queda significativa dos valores gastos com indenizações (parágrafos 83 a 86).

186. Para alcançar esses resultados, além da implantação de diversas medidas em benefício da qualidade (parágrafos 93 a 102), constatou-se que os Correios adotaram boas práticas de gestão e acompanhamento do processo operacional, identificando-se: a) um aprimoramento da estrutura responsável por gerir o fluxo operacional, bem como um mapeamento adequado desse fluxo por meio de diversos indicadores; b) um monitoramento contínuo e tempestivo das atividades operacionais direcionado pelos requisitos de qualidade; c) um comportamento proativo dos gestores na identificação das causas de eventuais ineficiências operacionais e na adoção medidas corretivas; e d) uma divulgação ampla, contínua e tempestiva das metas e resultados alcançados (parágrafos 112 a 132).

187. No entanto, como uma das fragilidades da supervisão exercida pelo MCTIC sobre os Correios, identificou-se que o ministério não divulga à sociedade, de forma acessível, os dados referentes às metas de universalização e qualidade dos serviços postais básicos, bem como aos resultados alcançados pela empresa postal, razão pela qual entendeu-se oportuno recomendar ao ministério para que divulgue, em seu sítio eletrônico, informações a respeito das metas e dos resultados relacionados à universalização e qualidade dos serviços postais, com especial atenção à facilidade de acesso e à atualidade dos dados, conforme preceitua o art. 8º da Lei 12.527/2011 (parágrafos 133 a 147).

188. Com relação a evolução da quantidade de empregados frente à demanda dos serviços nos Correios, identificou-se que apesar da diminuição significativa do número de funcionários dos Correios, esse

movimento se deu em um cenário de redução do tráfego postal e não provocou impactos na qualidade dos serviços prestados pela empresa (parágrafos 149 a 154).

189. No tocante à atuação dos Correios em comparação com outras empresas similares, concluiu-se que, apesar da existência de pontos passíveis de melhora, não existem indícios que apontem para uma deficiência ou discrepância significativa da atuação dos Correios frente a outras empresas, principalmente no que diz respeito à qualidade dos serviços (parágrafos 155 a 175).

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

190. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional, originada da Proposta de Fiscalização e Controle 182/2018, objeto do Ofício P. nº. 080/2018/CDC, de 19/12/2018, da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC/CD), ao gabinete da Ministra Relatora Ana Arraes, propondo:

a) recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) que divulgue, em seu sítio eletrônico, informações a respeito das metas e dos resultados relacionados à universalização e qualidade dos serviços postais, com especial atenção à facilidade de acesso e à atualidade dos dados, conforme preceitua o art. 8º da Lei 12.527/2011;

b) enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida neste processo à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos informando que o inteiro teor da deliberação que vier a ser proferida, incluindo os relatórios e os votos, poderá ser consultado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos no dia seguinte ao de sua oficialização; e

c) declarar integralmente atendida a solicitação e arquivar o presente processo, com fundamento nos art. 14, inciso IV, e art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.”

É o relatório.

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço desta Solicitação do Congresso Nacional (SCN), apresentada pelo presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC/CD) acerca de fiscalização a ser realizada, com o auxílio do TCU, sobre os serviços prestados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

2. A requisição para fiscalizar se fundamentou na elevada quantidade de reclamações dos consumidores sobre altos índices de atrasos e extravios, o que motivou proposta de fiscalização e controle (PFC) demandada pelo deputado federal Celso Russomanno, que destacou questões relacionadas à gestão da ECT que mereceriam ser aprofundadas. Segundo o parlamentar, em 2018, as queixas sobre atrasos e extravios de encomendas e correspondências se agravaram. Além disso, o acúmulo de prejuízos da empresa, em 2017, alcançou R\$ 2 bilhões, 17% maior em relação a 2016.

3. De acordo com os boletins do Sindec (Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor), produzidos anualmente pela Secretaria Nacional do Consumidor, o número de demandas geradas contra a ECT aos Procons passou de 4.582, em 2017, para 10.069, em 2018. Os Correios passaram da 41ª posição para a 24ª no ranking das empresas mais reclamadas.

4. Quanto aos prejuízos indicados, trata-se de valores acumulados, ou seja, mesmo as ocorrências de lucros recentes, considerando cada ano separadamente, não foram suficientes para recompor o saldo histórico de mau desempenho em anos anteriores. De acordo com as demonstrações contábeis publicadas na página dos Correios (<https://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras>), os prejuízos acumulados no período de 2014 a 2018 foram, respectivamente, em R\$ bilhões: 0,18; 1,9; 3,4; 2,7; e 2,5.

5. A solicitação do Congresso compreendeu duas frentes. Primeiramente, solicitou o envio à referida comissão dos principais documentos inseridos nos trabalhos realizados pelo TCU relacionados à ECT e à atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), na condição de entidade supervisora daquela empresa. A segunda demanda se referiu à realização de auditoria na gestão da empresa, em especial no acompanhamento de ações relacionadas à qualidade dos serviços prestados.

6. Quanto ao primeiro pedido, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração - SeinfraCOM identificou os trabalhos que se enquadraram nas características solicitadas e principais peças, de modo a organizar o conjunto de documentos a serem enviados à CDC/CD como parte do cumprimento desta SCN.

7. Desse modo, o pleito da CDC/CD foi parcialmente atendido, nos termos do Acórdão 1.041/2019 - Plenário, com o envio da documentação relacionada a trabalhos realizados pelo Tribunal nos últimos cinco anos junto à ECT e ao MCTIC.

8. Nesta deliberação, tratar-se-á, especificamente, do resultado da auditoria realizada pela SeinfraCOM, que visou a atender integralmente a demanda do Congresso acerca da qualidade dos serviços postais prestados pela ECT.

I – ASPECTOS GERAIS DA AUDITORIA

9. A ECT é empresa pública não dependente, cuja receita líquida anual alcança mais de R\$ 18 bilhões, resultado dos serviços prestados à população, sobretudo nos segmentos de encomendas e mensagens. Os principais serviços disponíveis são correspondência (cartas, telegramas, mala direta), encomendas (Sedex e PAC), logística (coleta, consolidação, tratamento e transporte de objetos), internacional, financeiros (Banco Postal), conveniências e outros serviços, como emissão de CPF, consulta ao SPC e venda de chips para celular.

10. A auditoria realizada tratou-se de Auditoria Operacional, que, por definição, se refere ao exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações,

programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

11. A delimitação do escopo da auditoria priorizou as informações destacadas na própria solicitação do Congresso Nacional, a saber: i) requisitos de confiabilidade, qualidade e eficiência fixados pelo MCTIC; ii) indicadores de qualidade dos serviços postais prestados pela ECT; iii) indicadores de reclamação sobre a qualidade dos serviços postais; iv) procedimentos adotados pela empresa e pelo MCTIC para acompanhamento e publicação dos indicadores de qualidade; v) evolução da quantidade de funcionários frente à demanda pelos serviços; vi) comparação da atuação da ECT com outras empresas similares em outros países, como a *United States Postal Service* (USPS), dos Estados Unidos; e vii) procedimentos adotados pela empresa tendo em vista presumível queda nos indicadores de qualidade.

12. A equipe de auditoria acrescentou, ainda, ao escopo, a avaliação da transparência e do relacionamento dos Correios com seus clientes, assim como a análise a respeito da efetividade da supervisão ministerial exercida pelo MCTIC.

13. Desse modo, diante do objetivo e escopo planejados, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

1) Em que medida a supervisão do MCTIC, no que concerne à qualidade dos serviços postais básicos: (i) permite verificar que os Correios atendem à legislação, às metas e aos indicadores estabelecidos; (ii) é voltada para a adoção de medidas visando ao alcance dos melhores resultados e ao contínuo aprimoramento; e (iii) é direcionada no sentido da adoção de medidas para a correção tempestiva de procedimentos e processos que necessitam aprimoramento ou requerem observância à legislação?

2) Em que medida a atuação dos Correios, no tocante à qualidade dos serviços postais prestados: (i) atende à legislação, às metas e aos indicadores; (ii) possibilita a realização de investimentos e outras ações para aperfeiçoar os serviços e permite o alcance dos melhores resultados e o contínuo aprimoramento, fazendo frente à concorrência e alavancando os resultados; e (iii) possibilita a correção tempestiva de procedimentos e processos que necessitam aprimoramento ou requerem observância à legislação?

3) Os serviços postais prestados pelo Correios são de boa qualidade comparativamente aos serviços prestados por empresas semelhantes em outros países?

4) Quanto às perspectivas de transparência e relacionamento com os clientes, em que medida os Correios: (i) atendem à legislação; (ii) informam os usuários sobre os serviços prestados, os seus direitos e sobre os resultados de avaliação dos serviços; (iii) adotam mecanismos que viabilizam a efetiva participação dos usuários na avaliação dos serviços; e (iv) utilizam tempestivamente as informações recebidas para o aperfeiçoamento de seus processos e procedimentos?

14. A partir das questões que nortearam a investigação, é possível resumir as análises e as conclusões da auditoria em três perspectivas, que adotarei para sistematizar os fundamentos de minha proposta: supervisão ministerial, gestão da qualidade dos serviços realizada pelos Correios e comparação com empresas semelhantes.

II – SUPERVISÃO MINISTERIAL

15. No tocante ao primeiro ponto, importa ressaltar o papel de **supervisão** a ser exercido pelo MCTIC quanto ao serviço postal, que inclui as seguintes atribuições: (i) subsidiar a formulação de políticas, diretrizes, objetivos e metas; (ii) analisar pleitos tarifários dos serviços postais concorrenciais; (iii) realizar o acompanhamento da governança e do desempenho dos Correios; e (iv) contribuir para o aumento da transparência e o aperfeiçoamento da gestão da empresa.

16. A forma de operacionalizar a supervisão envolve, entre outras medidas, definir metas de desempenho e qualidade e acompanhar tempestivamente os resultados alcançados pela empresa.

17. Ilustra a atuação do ministério a edição da Portaria MC 6.206/2015 e da Portaria Interministerial 4.478/2018, que desenvolveram diretrizes e metas com o objetivo de promover a universalização e a qualidade dos serviços postais básicos. Destaca-se, ainda, a publicação da Portaria MCTIC 1.203/2018, que, ao estabelecer critérios e metas para a implantação da Distribuição Domiciliária Alternada (DDA), permitiu maior produtividade aos carteiros, o que se mostrou importante medida em prol da qualidade e eficiência dos serviços.

18. Assim, considerando a abrangência e os limites das competências legais, bem como o escopo definido para esta auditoria, a supervisão realizada pelo MCTIC se mostrou adequada e contribuiu para o aperfeiçoamento da qualidade dos serviços da ECT. Excetua-se dessa conclusão os aspectos relacionados à publicidade e transparência das informações sobre os serviços postais, pois se evidenciou que o ministério não divulga à sociedade, de forma acessível, dados sobre as metas de universalização e qualidade dos serviços postais básicos, nem os resultados alcançados pela empresa postal.

19. Entendo que o pleno atendimento das exigências da Lei 12.527/2011 requer o aperfeiçoamento da divulgação das informações quanto às metas e resultados alcançados, com facilidade de acesso e atualidade dos dados. Por essa razão, será proposta recomendação à empresa nesse sentido.

III - QUALIDADE DOS SERVIÇOS

20. Quanto à **gestão da qualidade**, a equipe de auditoria avaliou as variações nos resultados dos indicadores de qualidade ao longo de pelo menos cinco anos. De modo geral, concluiu que todos apresentaram sensível melhora a partir do segundo semestre de 2018 e, em 2019, mostraram índices consideravelmente positivos.

21. Para contextualizar a percepção da qualidade dos serviços na perspectiva dos usuários, destaco a quantidade de reclamações registradas nos Procons de todo o País desde 2009. Como ressaltado na PFC, em 2018, houve quantidade recorde de reclamações, a maior da série histórica, conforme explicitado no quadro abaixo:

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Qtde. reclamações	947	1535	1706	1767	2373	3031	4314	4737	4582	10.120	4868
Aumento/Redução de reclamações em relação ao ano anterior		+62,1%	+11,1%	+3,6%	+34,3%	+27,7%	+42,3%	+9,8%	-3,3%	+120,9%	-51,9%

Fonte: Sindec – disponível em <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Empresas>. Consultado em 20/01/2020.

22. Confirmando a mesma dinâmica, no site “Reclame Aqui”, foram registradas 59.862 reclamações em 2018, para as quais não houve nenhuma resposta da empresa aos consumidores. Em 2019, esse número reduziu para 28.055 reclamações, tendo sido respondidas 3.616, 24% do total; ainda assim a reputação da empresa permaneceu como “não recomendada”.

23. Como mostram os números, em 2019, verificaram-se resultados mais satisfatórios. Os indicadores adotados pela ECT para monitorar a qualidade dos trabalhos, de fato, mostraram, de modo geral, evoluções significativas. O quadro a seguir resume os resultados dos últimos cinco anos:

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019
Índice de Entrega no Prazo (IEP)	87,42%	91,16%	88,53%	90,45%	97,95%
Metas de qualidade para a prestação dos serviços postais básicos*	94,16%	92,8%	88,1%	86,6%	98,61%
Universalização do Atendimento (UAPB)	90,24%	92,6%	89,91%	88,83%	**
Universalização da Entrega Externa (PDPE)	85,53%	85,9%	89,58%	91,33%	91,61%
Índice de Extravio de Encomendas (IEE)***	-	-	-	0,13%	0,08%

*atendimento da meta para encomenda econômica – a meta era 93%

** a métrica do indicador foi alterada e ainda estava em apuração até a finalização da auditoria.

*** indicador criado em agosto de 2018. Os percentuais apresentados se referem a dez-2018 e jun-2019

24. Segundo a análise da equipe de auditoria, com base nos resultados medidos nos indicadores, houve melhorias no que se refere à tempestividade da entrega, à universalização dos serviços, a perdas e extravios, bem como no tocante à satisfação dos clientes. Tal melhoria poderia ser atribuída a avanços na gestão do órgão.

25. Partilho da conclusão registrada no relatório da equipe, com ligeiras ressalvas, que passo a discorrer. Destaco, para tanto, dois importantes indicadores que guardam relação direta com a qualidade dos serviços prestados e com a satisfação dos usuários: o Índice de Entrega no Prazo (IEP) e o Índice de Extravio de Encomendas (IEE).

26. Primeiramente, em relação ao IEP, é considerado pela empresa o seu principal indicador e tem por objetivo medir a tempestividade da entrega dos objetos postais, sendo resultado da razão entre os objetos entregues no prazo e o somatório de objetos entregues (dentro e fora do prazo), extraviados e roubados. Com base em dados coletados por consultoria externa contratada pela empresa, concluiu-se que os índices de tempestividade alcançados em 2019, 97,95%, são compatíveis com os percentuais encontrados entre as maiores empresas postais do mundo. Por exemplo, para o serviço de encomendas, a empresa Japan Post alcança o índice de 98,6%; a An Post da Irlanda, 96%; e a Canada Post, 95,8%.

27. No tocante ao IEE, além de representar grande relevância para a satisfação do cliente, tem impacto na percepção da imagem dos Correios. O objetivo desse indicador é mensurar a quantidade de indenizações por motivo de extravio de encomendas.

28. Foi possível identificar uma considerável diminuição das despesas com indenizações por extravio em 2019. Destaca-se que, no primeiro semestre, dos mais de R\$ 4,3 bilhões arrecadados pelo segmento de encomendas, as indenizações alcançaram somente 0,10% desse montante.

29. O quadro a seguir resume as quantidades e volumes de indenizações.

Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Quantidade de indenizações nacionais pagas	952.708	1.452.822	2.229.071	7.367.613	10.059.209	15.910.301	9.558.478	532.254
Quantidade de indenizações internacionais pagas	2.017	1.086	1.622	2.690	1.806	1.711	4.233	3.614
Valor total de indenização pago associado a reclamações de objetos nacionais (R\$ mil)	58.316	82.900	86.487	153.787	207.505	254.147	227.112	59.424
Valor total de indenização pago associado a reclamações de objetos internacionais (R\$ mil)	443	259	422	698	596	457	1.404	978

Fonte: peça 25, p. 276, fornecido pelos Correios.

* dados apurados até julho/2019

30. Observo que tanto a quantidade de indenizações quanto o valor correspondente total reduziram drasticamente em 2019. Entretanto, em relação às indenizações internacionais, a variação foi para maior. Vê-se que, nos primeiros sete meses do ano, a quantidade já representava mais de 85% das ocorrências de 2018 e mais do dobro das de 2017. Na mesma tendência, os valores indenizados referentes a reclamações de objetos internacionais corresponderam, em sete meses, a 70% das queixas de 2018 e mais do dobro do que foi pago em 2017.

31. Percebo, portanto, que esse importante indicador mostra desempenho ruim quanto se trata do extravio relacionado a objetos internacionais, o que requer investigação das causas e adoção de medidas para saná-las.

32. A equipe de auditoria destacou também melhorias no tempo de atendimento aos clientes, na produtividade e pontualidade do transporte, bem como na eficiência do tratamento da carga e da entrega dos objetos pelos centros de distribuição.

33. Entre as medidas identificadas, implementadas nos últimos anos, destacaram-se: (i) o remodelamento dos atuais canais de atendimento; (ii) a implantação do sistema de monitoramento da rede de transporte; (iii) a modernização e a expansão dos sistemas de automação da triagem; (iv) a implantação da Execução Indireta de Serviço (EIS); (v) a implantação da Distribuição Domiciliária Alternada (DDA); (vi) a implantação de smartphones na etapa de entrega; (vii) a implantação de roteirização na etapa de entrega; e (viii) a ampliação e a renovação da frota de distribuição.

34. Outra ação importante foram a modernização e a expansão dos sistemas de automação da triagem dos objetos na fase de tratamento, com investimentos relevantes nos últimos cinco anos, a partir da aquisição de novas máquinas de triagem e atualização dos sistemas já em operação. Os investimentos ultrapassaram R\$ 600 milhões entre 2014 e 2019.

35. Foram realizadas, ainda, a ampliação e a renovação da frota de veículos destinados às atividades afetas à etapa de distribuição dos objetos postais. Foram adquiridos nos últimos dois anos mais de 7,5 mil novos veículos, entre motos e furgões, o que representa, aproximadamente, 32% da frota operacional da empresa.

36. A melhoria no desempenho pode ser atribuída a diversos fatores. A unidade instrutiva destacou que as medidas gerenciais adotadas pela empresa provocaram, já em 2018, declínio na insatisfação dos consumidores com os serviços prestados. A equipe de auditoria registrou no relatório que “o monitoramento contínuo das atividades operacionais, identificando as causas de eventuais ineficiências operacionais, evidenciam eficiência no acompanhamento do desempenho operacional da estatal, que, em conjunto com outras medidas administrativas, permitiram uma melhora significativa na qualidade dos serviços prestados, contribuindo para a recuperação do grau de satisfação dos clientes e da sua imagem institucional”.

37. Adiciono a esta possível causa também os efeitos dos investimentos substanciais realizados pela empresa nos últimos anos, tais como a aquisição de máquinas de triagem, aumentando a automação do processo; a renovação de mais de 30% da frota utilizada na entrega dos objetos; a implantação de sistemas de gerenciamento do transporte da carga e da sua distribuição; e a modernização da entrega, com a utilização de smartphones, tornando o processo mais ágil, eficiente e confiável.

38. Assim, os efeitos dos investimentos se fizeram notar, além do uso dos novos recursos tecnológicos, que contribuíram para otimizar a produtividade da força de trabalho atualmente disponível.

39. Importa registrar, inclusive, que as melhorias verificadas ocorreram em um cenário de redução da força de trabalho. Desde 2013, o quadro de pessoal acumulou diminuição de mais de 20%. A despeito da redução, a qualidade dos serviços, no ano de 2019, não foi prejudicada. Todavia, deve ser ressaltado que vem ocorrendo redução do tráfego postal de forma persistente a cada ano. Entre 2015 e 2018 a queda acumulou o percentual de 30%; conseqüentemente há diminuição pela demanda dos serviços postais em termos absolutos.

IV - BENCHMARKING

40. Diante dos números desfavoráveis registrados em 2018 quanto à insatisfação dos usuários, assim como os prejuízos que os Correios vêm acumulando, a Proposta de Fiscalização e Controle demandada pelo Congresso destacou a importância de se comparar o desempenho da ECT com o de outras organizações semelhantes, sobretudo com o da *United States Postal Service* (USPS), dos Estados Unidos.

41. A comparação entre empresas semelhantes mostra-se, evidentemente, como importante ferramenta de análise. No entanto, retomo aqui as cautelas registradas pela unidade instrutiva acerca das limitações envolvidas nesse tipo de comparação. Apesar de exercer o mesmo serviço, cada

empresa atua em um ambiente distinto, sujeitas a diferentes regulações, abrangendo diferentes extensões territoriais e qualidades das vias de transporte, diferentes regras de universalização, com presença, ou não, de aporte de recursos públicos, entre outras dissemelhanças.

42. Em comparação com a empresa postal americana, cujos dados estão disponibilizados na internet, verificou-se que, entre 2005 e 2018, em relação à margem de lucro das duas empresas nesse período, é possível inferir pela melhor situação da empresa brasileira.

43. No tocante ao indicador que mede a tempestividade da entrega de encomendas, identificou-se relativa proximidade entre o percentual por elas alcançado, com exceção do exercício de 2019, diante da melhora significativa dos indicadores dos Correios.

44. No concernente a outros países e à qualidade dos serviços prestados pela ECT em relação à entrega de encomendas, vale ressaltar a avaliação realizada pela *International Post Corporation* (IPC), consórcio independente formado pelas principais empresas postais do mundo. A equipe de auditoria registrou, em seu relatório, que, “no último relatório de performance do IPC para o chamado serviço Prime, modalidade de importação de documentos e pequenas encomendas de até 2kg, e que hoje representa o serviço internacional com maior valor agregado aos Correios, a empresa brasileira figura entre as mais bem avaliadas, aparecendo na 6ª colocação em entrega no prazo (99,1%), estando à sua frente apenas países com menor extensão territorial/população (Apêndice G), fato que gerou à empresa um bônus de mais de R\$ 100 milhões, no primeiro semestre de 2019”.

45. Destaco, ainda, estudo realizado por consultoria externa contratada pelos Correios, que relatou, a partir de dados de 2016 das maiores empresas postais do mundo, tendência de baixa lucratividade operacional, confirmando a inclinação geral das empresas postais de enfrentarem grande desafio econômico, ao arcarem com altos gastos de universalização e de pessoal, competindo em um mercado concorrencial e se adaptando à diminuição do segmento de mensagens.

46. Por fim, entendo ser merecedor de destaque notar que, em diversos países, as empresas postais são estatais e monopolistas, como a empresa brasileira, a exemplo dos Estados Unidos, Canadá, Austrália, China e Japão. Tais características não se mostraram, ao menos em relação aos indicadores apontados na Pesquisa Accenture 2017 (peça 26, p. 142), como determinantes do desempenho se comparadas com o da empresa postal privada, na Alemanha, ou não monopolistas, como na Alemanha e Reino Unido.

V - CONCLUSÃO

47. Diante das constatações verificadas a equipe de auditoria propôs apenas recomendar medidas com vistas a fortalecer a transparência quanto aos resultados da empresa, com fácil acesso e atualidade.

48. Estou de acordo com a proposta. Entretanto, acrescento que, em relação à quantidade e ao volume financeiro das indenizações relacionadas a objetos internacionais, que se mostram elevadas e em crescimento, a empresa deverá buscar investigar as causas e tratá-las, assim como foi feito em relação a objetos nacionais; proponho, portanto, recomendação sobre esse ponto em específico.

Ante todo o exposto, acolho o encaminhamento recomendado pela unidade técnica, com os acréscimos que acima fundamentei, e voto por que o Tribunal adote a minuta de deliberação que submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de fevereiro de 2020.

ANA ARRAES
Relatora



ACÓRDÃO Nº 211/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 043.382/2018-5
2. Grupo I – Classe II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM).
8. Representação legal: Thiago Araújo Loureiro (OAB/DF 28.724) e outros representando a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta solicitação, da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados - CDC/CD, encaminhada por seu presidente (Of. P 080/2018/CDC, de 19/12/2018), a partir da aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle 182/2018, de autoria do deputado federal Celso Russomanno.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos artigos 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, 239, inciso II, do Regimento Interno, 4º, inciso I, alínea “b”, 5º e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, em:

- 9.1. conhecer da solicitação e considerá-la atendida;
- 9.2. recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações que divulgue, em seu sítio eletrônico, informações a respeito das metas e resultados relacionados à universalização e qualidade dos serviços postais, com especial atenção à facilidade de acesso e à atualidade dos dados, conforme preceitua o art. 8º da Lei 12.527/2011;
- 9.3. recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que investigue as causas do aumento da quantidade e do volume financeiro de indenizações relacionadas a objetos internacionais e adote medidas com o objetivo de controlá-las;
- 9.4. enviar cópia desta deliberação à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;
- 9.5. arquivar este processo.

10. Ata nº 3/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/2/2020 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0211-03/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral