

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



FRANQUIAS POSTAIS

Fábio Luis Mendes

Consultor Legislativo da Área XIV
Comunicação Social, Informática, Telecomunicações,
Sistema Postal, Ciência e Tecnologia

ESTUDO

OUTUBRO/2007



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

1. Histórico.....	3
2. O posicionamento do TCU.....	3
3. Processo de transição	4
4. PL 1.761, de 2007.....	5
Prorrogação dos atuais contratos de fraqueamento.....	6
5. Outros Projetos de Lei.....	7
6. Conclusões	7

© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

FRANQUIAS POSTAIS

Fábio Luis Mendes

1. HISTÓRICO

As Agências Franqueadas dos Correios (ACF) são estabelecimentos da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) operados pela iniciativa privada mediante contratos de franquia empresarial, no sistema de “*franchising*”, que envolvem a concessão e a transferência de tecnologia, direitos de uso da marca, consultoria operacional, produtos e serviços.

Essa modalidade de exploração de serviços iniciou-se nos anos 90, quando a ECT, amparada em um novo contexto mundial que envolvia otimização das máquinas públicas, reestruturação de ativos e abertura da economia, decidiu pela estratégia de franqueamento para ampliar a oferta e a qualidade dos serviços postais à população, sem, contudo, elevar os investimentos públicos. Pretendia-se responder a alguns desafios: como ampliar os investimentos em tecnologia? como investir no aperfeiçoamento de recursos humanos? como ampliar a rede de unidades? como ampliar a oferta de novos produtos e serviços? e como abrir novos mercados?

O modelo de *franchising* mostrava-se bastante vantajoso para a ECT como franqueadora, pois permitia ampliar os canais de distribuição por meio de multiplicação e modernização dos pontos de atendimento, sem a necessidade de investimento em imóveis, equipamentos, instalações e contratação de pessoal. De fato, em pouco mais de três anos de implantação do projeto, foram instaladas 1.737 agências franqueadas, em todas as Unidades da Federação, nas capitais e no interior, resultando em uma ampliação de 32,5% da rede de atendimento, e tornando a ECT a maior franqueadora do Brasil.

2. O POSICIONAMENTO DO TCU

A forma inicial de contratação desses franqueados não envolveu a etapa de licitação, tendo sido feita por meio de contratação direta.. Esse modelo foi questionado pelo Tribunal de Contas da União, que, por meio da Decisão nº 601, de 1994¹, estabeleceu a exigência de procedimento licitatório para a outorga de novas franquias dos Correios. Posteriormente, a Lei

¹ <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>

nº 9.074, de 1995², em seu art. 1º, inciso VII, determinou que as franquias de serviços postais devem ser operacionalizadas sob a forma de concessões ou permissões de serviços públicos.

“Art. 1ª Sujeitam-se ao regime de concessão ou, quando couber, de permissão, nos termos da [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), os seguintes serviços e obras públicas de competência da União:

(...)

VII - os serviços postais. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)”

Desde então, as novas outorgas de franquias devem ser concedidas à exploração pela iniciativa privada por meio de licitação. Entretanto, as cerca de 1.500 franquias que entraram em operação sem o procedimento licitatório têm tido suas outorgas prorrogadas, primeiro pela Lei nº 9.074, de 1995, posteriormente pela Lei 9.648 de 1998, e, por último, pela Lei nº 10.577, de 2002, que estendeu a validade de tais outorgas até novembro de 2007.

O TCU se posicionou sobre esses diplomas legais, e considerou válida a prorrogação de 1998, em função de necessidade de continuidade do fornecimento dos serviços públicos, mas entendeu inconstitucional a prorrogação de 2002 (Lei 10.577/2002), em razão de ofensa aos princípios constitucionais da moralidade, da eficiência e da supremacia do interesse público, além da burla à obrigatoriedade da licitação nas contratações da administração pública.

3. PROCESSO DE TRANSIÇÃO

Diante desses posicionamentos do TCU, o Ministério das Comunicações editou Portarias e Instruções Normativas que autorizaram a ECT a efetuar licitações para as novas agências e disciplinaram os procedimentos para sua implantação, além de definir os modelos nos quais se enquadrarão as agências franqueadas, motivo pelo qual entende-se que já existe uma norma para suportar a transição.

O Tribunal de Contas da União e a ECT vêm negociando a forma e os prazos para a adequação das ACFs concedidas sem processo licitatório. O TCU, por meio do Acórdão 574/2006³, determinou à ECT: a apresentação de estudo para subsidiar processo licitatório para outorga de agências de correios em substituição às Agências de Correios Franqueadas-ACFs, bem como o planejamento e o cronograma desse processo; a substituição de agências franqueadas por agências próprias; e a realização de processo licitatório, no prazo de 1 (hum) ano, para substituição de agências franqueadas.

² <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9074cons.htm>

³ <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=1&dpp=20&p=0>

Em 09/08/2006, a ECT encaminhou ao TCU solicitação de prorrogação de prazo por 60 (sessenta) dias para cumprimento do estudo e dilação de prazo para a realização do processo licitatório até 27 de novembro de 2007, argumentando a necessidade de dilatação de prazo em função da possibilidade de precipitarem demandas judiciais por parte dos franqueados quanto à compulsória rescisão contratual, pois os contratos com os franqueados, por força da Lei nº 10.577 de 27/11/2002, expiram em 27 de novembro de 2007.

O TCU, por meio do Acórdão 2024/ 2006⁴, acatou os argumentos da ECT e prorrogou o prazo para realização do estudo, e, visando não onerar desnecessariamente a Administração, cedeu, excepcionalmente, a prorrogação dos prazos determinados para a realização do processo licitatório até 27 de novembro de 2007.

A ECT, na oportunidade, informou estar em desenvolvimento a modelagem e a implantação de nova solução de terceirização das agências postais, com a substituição das atuais franquias por permissões no modelo AGT (Agência de Correios Comercial Terceirizada), e que estaria programada para ocorrer gradativamente e em quantidade concentrada a partir de maio de 2007, devendo finalizar-se até o mês de novembro.

4. PL 1.761, DE 2007

O projeto de lei em tela se propõe a regular o exercício, pelas pessoas jurídicas de direito privado, da atividade de Franquia Empresarial Postal, mantendo a competência da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT – na distribuição e entrega dos postados aos destinatários finais, permitindo não só o atendimento aos usuários pessoas naturais e jurídicas, mas também a operação de todos os produtos e serviços disponibilizados pela ECT a seus usuários, o que inclui a captação de clientela, o tratamento e a postagem de correspondência e demais objetos postais, bem como a promoção das relações postais e o atendimento ao público.

O artigo 2º do projeto estabelece que os contratos de Franquia Empresarial Postal, celebrados pela ECT, adotarão o sistema de franquia previsto na Lei nº. 8.955, de 15 de dezembro de 1.994, que regula os contratos de franquia empresarial, além das seguintes disposições: a adoção do sistema de franquia pela ECT deverá ser precedida de oferta pública; a Circular de Oferta de Franquia deverá indicar os critérios objetivos de seleção do franqueado, definidos pela franqueadora; que os critérios objetivos de seleção do franqueado deverão ser publicados juntamente com a oferta pública de franquia.

⁴ <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=2&dpp=20&p=0>

Além disso, o contrato de franquia empresarial postal deverá conter as cláusulas relativas: ao objeto, à localização do estabelecimento da pessoa jurídica franqueada e ao prazo de vigência das franquias, que será de dez anos, renováveis; ao modo, forma e condições de exercício da franquia; aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores do padrão de qualidade da atividade; aos meios e formas de remuneração da franqueada; à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da franqueada à ECT; aos direitos, garantias e obrigações da ECT e da pessoa jurídica franqueada, inclusive no tocante à necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato; aos direitos dos usuários para fruição da atividade ofertada; à forma e condições de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução dos serviços da franqueada, bem como a indicação dos órgãos integrantes da estrutura administrativa e operacional da ECT, competentes para exercê-la; às penalidades contratuais a que se sujeita a franqueada e sua forma de aplicação; aos casos de extinção da franquia, antes de vencido o seu prazo de vigência; às condições para a renovação do prazo de vigência do contrato; ao foro e aos métodos extrajudiciais de solução das divergências contratuais.

Veda-se, por meio do artigo 4º, a exploração, direta ou indiretamente, pela mesma pessoa jurídica, a exploração de mais de duas Franquias Empresariais Postais, cujos objetivos, estabelecidos por meio do artigo 5º, são os seguintes: a universalização do serviço postal; democratização do acesso ao exercício da atividade de Franquia Empresarial Postal; manutenção e expansão da rede de Franquias Empresariais Postais, respeitando-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; a instituição de efetiva competição entre os parceiros privados da ECT, a fim de que a valorização da eficiência empresarial se reflita em melhoria do serviço postal prestado à população.

Prorrogação dos atuais contratos de fraqueamento

O artigo 6º estipula que, até a entrada em vigor dos contratos celebrados de acordo com o estabelecido nesta Lei, continuarão válidos aqueles firmados com as Agências de Correios Franqueadas – ACF's, os quais migrarão para a atividade de Franquia Empresarial Postal prevista na presente Lei, mediante termo de adesão específico.

Por fim, o PL, por meio do artigo 7º, revoga o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.648, de 1998 e renumerado pela Lei nº. 10.684, de 2003, que determina que “os atuais contratos de exploração de serviços postais celebrados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT com as Agências de Correio Franqueadas - ACF permanecerão válidos pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão à delegação das concessões ou permissões que os substituirão, prazo esse que não poderá ser inferior a de 31 de dezembro de 2001 e não poderá exceder a data limite de 31 de dezembro de 2002.”



5. OUTROS PROJETOS DE LEI

PL 7660, de 2006 – Salvador Zimbaude – que prorroga até 2012 os atuais contratos de franqueamento que tinham sido prorrogados até novembro de 2007 por meio da Lei nº 10.577, de 2002.

6. CONCLUSÕES

O TCU, em seu Acórdão 574/2006, posicionou-se sobre o artigo 1º da Lei 10.577/2002⁵, abaixo transcrito:

“Art. 1º A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT manterá os contratos de exploração de serviços celebrados com as Agências de Correio Franqueadas – ACF, a que se refere o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, acrescentado pelo art. 3º da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, que permanecerão válidos por 5 (cinco) anos, contados a partir da publicação desta Lei.”

O tribunal considerou essa disposição INCONSTITUCIONAL, pois é incompatível com o art. 175 da Constituição Federal. Além disso, considerou que a Constituição caracteriza o serviço postal como um serviço público e a prorrogação dos contratos sem o processo licitatório ofende, além do art. 175 da CF, os princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade e também da eficiência, pois deixa-se de obter a melhor proposta possível para a prestação do serviço.

Considerando que o PL 7660, de 2006, de forma rigorosamente análoga à Lei 10.577/2002 que foi considerada INCONSTITUCIONAL pelo TCU, pretende prorrogar até 2012, sem a necessidade de processo licitatório, as concessões de ACF's, pode-se inferir que uma vez transformado em norma jurídica, também seria considerada INCONSTITUCIONAL no âmbito do TCU, tendo em vista que estão presentes os mesmos vícios apontados na Lei de 2002.

O art. 6º do Projeto de Lei nº 1.761, de 2007, por sua vez, estabelece que *“até a entrada em vigor dos contratos celebrados de acordo com o estabelecido nesta Lei, continuarão válidos aqueles firmados com as Agências de Correios Franqueadas – ACF's, os quais migrarão para a atividade de Franquia Empresarial Postal prevista na presente Lei, mediante termo de adesão específico.”*

Essa disposição, ao nosso ver, é ainda mais ofensiva tanto ao Art. 175 da CF, quanto aos princípios de isonomia, impessoalidade e eficiência, tendo em vista que, ante a inexistência de uma disposição no PL 1.761/2007 que estabeleça uma data limite para que o processo licitatório seja concluído, as atuais concessões irregulares de ACF's permaneceriam

⁵ <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/2002/L10577.htm>



válidas indefinidamente, enquanto os franqueados que não obtiveram as concessões por meio de processo licitatório não fizessem o termo de adesão.

O PL 1.761/2007 também pretende criar uma modalidade específica de franquia que seria usada pela ECT. Consideramos, contudo, que não seria adequada a criação de um marco regulatório específico para uma franquia dos Correios. As atuais franquias da ECT regem-se pela Lei nº 8.955, de 1994 – Lei dos Contratos de Franquia Empresarial (Franchising) – e estão funcionando normalmente, e não há nenhum questionamento legal em relação a tais contratos, excetuando-se os casos nos quais tais contratos foram firmados sem a realização prévia de processo licitatório.

Esse problema, porém, está sendo equacionado, tendo em vista que a ECT comprometeu-se com o Tribunal de Contas da União, no âmbito do Acórdão 2024/2006, a promover a transição dessas ACF's para o novo modelo de agências terceirizadas, conforme as Instruções Normativas nºs. 1 e 2, de 2002, do Ministério das Comunicações. Além disso, como exposto acima, a solução apresentada por ambos os PL para a questão da expiração do prazo de concessão já foi considerada inconstitucional pelo TCU.