

Revista SÍNTESE

Direito Administrativo

67 - da Revista SÍNTESE Direito Administrativo nº 67

NOTA ESPECIAL
Hospital Postal

Responsabilidade do Município dos Serviços Postais pelos Correios - Jacsó Arnaldo Casagrande Frazão
Procedimento Administrativo - Vizeira Guimarães e Elizabeth Helena Pardo
Responsabilidade das Alçadas Postais de Acordo com o Supremo Tribunal Federal - Julgamento do
STF - Alina Lívia Klantz
Responsabilidade Jurídica da Exatidão, Estado no Serviço Postal Brasileiro - Flávia Martins Bandeira e
José Raquel Almeida de Souza Cruz

SENTENÇAS
Sentença no Inteiro (TRF 3ª R.)
Sentença no Inteiro (TRF 5ª R.)
Sentença

OPINIÃO

Opinião Direta de Escritórios de Advocacia por Inelegibilidade de Licitação - Alexandre Pacheco
e Filho
Responsabilidade dos Empregados do Metrô de São Paulo - João Roberto de Gusmão Pessoa Gayzabini e
Nelson Ferreira Jorge Neto
De Haver Incidência do Princípio da Igualdade nos Casos de Dispensas de Licitação? - Toshio Mukai
e a Prescrição dos Debitos Administrativos - Ademir Johnston Barbosa Atanásio

ARTIGOS
Artigo na Inteira
Artigo de Jurisprudência

ARTIGO ESPECIAL

Artigo Especial Comentado
Artigo em Mandado de Segurança - Administrativo - Servidor Público Estadual - Enfermeira de Polícia
Civil do Estado do Rio de Janeiro - Cumulação com o Cargo de Enfermeira no Município do Rio de Janeiro
Artigo Especial - Interpretação Sistemática do Artigo 37, Inciso XVI, e, com os Artigos 49, § 1º, e 149, § 3º, II,
da Constituição Federal - Helio Rios Ferreira

ARTIGOS

Artigo - Consumidor e as Cédulas Manchadas - Arthur Rolfo

ARTIGO

ARTIGO JURÍDICO

ARTIGO LEGISLATIVO

ARTIGO COMPLEMENTAR

ARTIGO ALFABÉTICO E REMISSIVO

ARTIGO EDITORIAL PARA ENVIO DE ARTIGOS



SÍNTESE Uma empresa do GRUPO IOB



67 - Julho/2011

Revista SÍNTESE

Direito Administrativo

67 - Julho/2011

Conselho Editorial

Alexandre de Moraes
Carlos Ari Sundfeld
Fernando Dantas Casillo Gonçalves
Ivan Barbosa Rigolin
Ives Gandra da Silva Martins
Kiyoshi Harada
Maria Garcia
Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Misabel de Abreu Machado Derzi
Odete Medauar
Sidney Bittencourt
Toshio Mukai

SÍNTESE



Autoridade em Publicações Jurídicas

Política Jurídica da Exclusividade Estatal no Serviço Postal Brasileiro

ELÓI MARTINS SENHORAS

Professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Especialista, Mestre e Doutor pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Visiting Scholar na University of Texas at Austin (UT), na Universidad de Buenos Aires (UBA), na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, México), na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e na National Defense University (NDU), *Visiting researcher* na University of British Columbia (UBC) e na University of California, Los Angeles (UCLA), Professor Visitante do Instituto de Psicologia Económica Aplicada (Ipsia).

ARIANE RAQUEL ALMEIDA DE SOUZA CRUZ

Auxiliar de Pesquisa, Auxiliar Jurídica e Bacharel em Direito.

O serviço postal é uma atividade que suscita relevantes debates nos meios acadêmico e jurisprudencial em função do movimento pendular existente na história mundial que, recorrentemente, passa por polarizações pressionadas por distintos atores para a formação de um regime, ora de exclusividade estatal, ora de prestação privada.

No final da Era Medieval, a formação dos Estados Ibéricos deu origem a uma época de desenvolvimento das comunicações e, por conseguinte, ao surgimento de importantes cargos relacionados com a correspondência: mensageiros e mandatários reais, os quais foram os embriões dos serviços postais, nascidos atrelados à exclusividade estatal.

Na Idade Moderna, com amplo desenvolvimento dos Estados Nacionais e das atividades comerciais, os serviços postais passaram por um movimento pendular de passagem para as mãos da iniciativa privada, quando os países iniciaram processos de arrendamento da prestação dos serviços postais a particulares, surgindo inclusive alguns monopólios privados, como no caso da Alemanha (Ahnades, 2006).

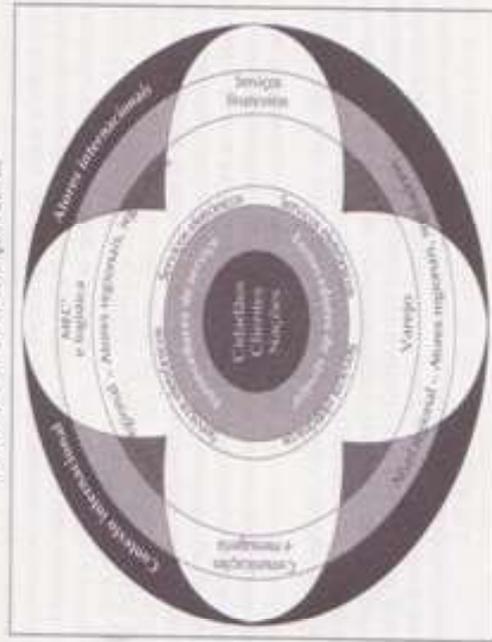
Na passagem da Idade Moderna para a Idade Contemporânea, os arrendamentos postais foram extintos na Europa, de maneira que os serviços postais se institucionalizaram como um serviço público profissional-

lizado, por meio da criação da profissão de carteiro, de redes nacionais e internacionais de distribuição, bem como uma série de procedimentos, normativas e convenções.

Em 1874, surge o regime postal internacional que normatiza os serviços postais no mundo segundo princípios de universalização, acessibilidade, qualidade e custo, em vigor até o presente momento, por meio da assinatura do Tratado de Berna que criou a União Geral dos Correios (U/GC), rebatizada como União Postal Universal (UPU) em 1878 e, posteriormente, incorporada como agência reguladora multilateral da Organização das Nações Unidas (ONU).

A evolução histórica do serviço postal no mundo, até os dias atuais, evidencia uma complexa arquitetura institucional, composta por uma comunidade funcional de diferentes atores, como governos, órgãos reguladores, operadores postais designados, consumidores, empresas e a UPU, todos com interesses e ações específicas, porém nem sempre convergentes, seja no fornecimento, no uso ou na regulação.

MAPA FUNCIONAL DOS SERVIÇOS POSTAIS



Fonte: Bramontano (2010).

Nota 1: Mensagem, expresso e encomenda.

Nota 2: Fornecedores de serviço são operadores postais designados.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 ratificou, tal como as Cartas Magnas anteriores, a exclusividade do serviço postal ao Estado, findando garantir a soberania do interesse público por meio da universalização dos serviços de recebimento, transporte e entrega de carta, cartão-postal, malote e telegrama, por meio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), que é o principal *player*, entre uma série de *stakeholders*, que direta ou indiretamente são usuários ou beneficiários da prestação dos serviços.

Embora a ECT seja o *operador postal*, designado pelo Estado, com o dever de cumprir o serviço público postal universal no território nacional, bem como representar o País nos fóruns internacionais e nas organizações postais, não existe uma agência reguladora nacional, mesmo existindo mais de 12 mil empresas identificadas, que são voltadas à prestação comercial de serviços postais (Tramontano, 2010).

Com a Lei nº 6.538/1978, a exclusividade estatal no serviço postal foi regulamentada, com o objetivo de garantir seu papel universalizado como serviço público, por meio da operacionalização da ECT, ordinariamente denominada Correios, que, ao longo dos anos, desde sua criação em 1969, como empresa pública de direito privado, tem construído uma alta capitalidade no território nacional, ao contar com agências franquizadas na grande maioria dos municípios brasileiros.

Previstos na Constituição e sancionados pela Lei nº 6.537, de 1978, correspondem à área exclusiva de atuação da União os serviços postais de recebimento, transporte e entrega de carta e cartão-postal, de correspondência agrupada (malote) e fabricação e emissão de selos, os quais permitiram, na última década, que a ECT auferisse quase 60% da sua receita total, garantindo assim a sustentabilidade da política de universalização desse serviço público (Fauro, 2008; Souza e Araújo, 2008).

A despeito da sua previsão legal, a exclusividade estatal do serviço postal de todo recebimento, expedição, transporte ou entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, passou, ao longo do tempo, a ser sistematicamente questionada, no âmbito nacional, por grandes grupos privados multinacionais, que almejam ampliar o rol de seus serviços, bem como no âmbito multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC), via Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS).

Toda a polêmica sobre a exclusividade do serviço postal é advinda do seu reconhecimento, tanto como um serviço público garantidor de interesses universais de integração social quanto como um serviço comercial de conteúdo econômico, o que conforma um campo de poder composto por

distintos atores, embora polarizado pelos defensores do regime público e do regime privado na realização da atividade postal.

Destarte, os serviços postais contemporâneos, tanto no Brasil quanto no mundo, têm sido operados por duas lógicas distintas, embora complementares, caracterizadas, não só por tradicionais empresas estatais de correios, que têm uma agenda social de universalização do atendimento, mas, também, pela crescente participação de grandes *players* privados internacionais, os quais estão concentrados em uma lógica privado-comercial e procuram ampliar o rol de seus serviços.

De um lado, a manutenção da exclusividade estatal no serviço postal é justificada para garantir a soberania do interesse público, ao representar a prestação de conjunto de serviços prioritários à segurança humana, que vai muito além de um monopólio, já que evidencia o papel do Estado no fornecimento direto de serviços postais, em um contexto em que o interesse econômico é inexistente para o desenvolvimento da atividade em certos locais, como no extenso território brasileiro.

A manutenção do monopólio³ é um meio fundamental para que os Correios consigam atender à população, inclusive a de cidades pequenas ou de regiões mais distantes dos grandes centros. Sem a reserva de mercado, a conquista da universalização seria mais difícil, uma vez que a expansão do atendimento é assegurada por recursos que vêm dos serviços protegidos pelo monopólio. Os Correios têm metas de universalização a cumprir e são cobrados por isso (Costa, 2006, p. 10-11).

De outro lado, a contestação à exclusividade estatal dos serviços postais é baseada em princípios liberais de eficiência econômica, os quais delegam ao Estado um papel normativo coadjuvante, na garantia regulatória, e, eventualmente, um papel de prestador direto dos serviços, no caso da inexistência de interesse comercial privado em determinadas localidades.

Em muitos países no mundo, a temática de quebra da exclusividade postal do Estado passou por uma crescente *política*, nos anos de 1990, não bem sucedida, que foi engendrada por propostas de reformas neoliberais do Poder Executivo e colocada em debate no Poder Legislativo, findando reinterpretar os serviços postais não mais como um serviço público, mas antes como uma atividade econômica *stricto sensu*.

3 O termo monopólio do serviço postal não está reconhecido na redação da Constituição Federal de 1988, sendo de uso vulgar no âmbito jurídico, já que um regime de monopólio só refere a uma condição econômica do mercado, não constituindo a condição do serviço postal, que é um regime de privilégio, definido pela Carta Magna a serviço público, e não como atividade econômica *stricto sensu*, não é esta que torna o serviço econômico estatal dos serviços postais de um jurídico mais adequado (SIT, 2010; Moura, 2010).

Em alguns poucos países, sem antes acontecer a *política* do assunto pelos Poderes Executivo e Legislativo, a ordem dos debates foi invertida devido à mobilização de alguns *stakeholders* de relevância nos serviços postais, os quais conseguiram introduzir, por meio de instrumentos legais, uma suposta discussão política aberta para deliberação judiciária fechada.

Neste último caso, enquadra-se o Brasil, já que, por meio do uso de um instrumento legal, conhecido como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), foi introjetada a política da justiça, por meio de uma ação provocada pela Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (Abraed) e que se tornou polarizado pelos votos dos ministros, produzindo como resultado uma resposta fechada de manutenção da exclusividade postal do Estado.

Na ADPF 46, apresentada pela Abraed no ano de 2003, houve uma discussão polêmica e com alta repercussão no Supremo Tribunal Federal (STF), acerca da possível não recepção da Lei nº 6.538/1978, que instituiu exclusividade estatal das atividades postais pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), por parte da Constituição Federal de 1988.

Em agosto de 2009, o STF julgou improcedente a arguição de quebra da exclusividade estatal dos serviços postais, de maneira a manter os privilégios da ECT previstos pela Lei nº 6.538/1978, que dá exclusividade na captação e entrega de telegramas, cartões postais, correspondências e cartas, embora permita a exploração em regime de livre concorrência para as atividades de remessas de mercadorias, encomendas e impressos em geral.

A decisão proferida à ADPF 46 apresenta aspectos negativos, advindos de uma lógica de *política da justiça*, haja vista que o STF acabou por se pronunciar sobre uma questão, a qual, supostamente, deveria ter sido decidida abertamente pela via política, gerando uma barreira jurídica que fecha o espaço público do debate, antes mesmo de passar por negociações políticas nos Poderes Executivo e Legislativo (Mendonça, 2010).

Como, no caso brasileiro, a reserva da prestação de serviço ao operador público está incluída na Constituição Federal, qualquer mudança na exclusividade postal do Estado tem de passar, necessariamente, por proposta de emenda constitucional no Congresso Nacional, sendo aprovada por

dois terços de votos dos congressistas, motivo pelo qual a politização da justiça no assunto se tornou inadequada, apesar de manter a exclusividade do Estado na prestação dos serviços postais.

Conclui-se que, a despeito de uma dispensável politização do STF no assunto ter acontecido, sem um necessário acionamento do debate político pelo Legislativo, ou pelo Executivo (Ministério das Comunicações ou Presidente), a manutenção da exclusividade estatal dos serviços postais não se trata de um privilégio brasileiro, mas, antes, faz parte de um *status quo* internacional, consolidado pela adesão de 183 países, de um total de 191, filiados à União Postal Universal (UPU).

REFERÊNCIAS

- ABANADES, M. A. Oficinas postais: más gestiones en menos tiempo. *Sexenta y Más*, marzo 2006.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão sobre Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 46-7 Distrito Federal. Decisão em 05.08.2009. Publicação em 26.02.2010. Brasília: STF, 2010.
- COSTA, H. Opinião. *Revista CEP Brasil*, n. 50, a. 6, 2006. Disponível em <http://www.correios.com.br/publicacoes>. Acesso em: 7 jun. 2011.
- FAURO, D. L. Agências dos correios próprias e suas franquias no estado do Paraná: relacionamento e competitividade. Dissertação de Mestrado. Ponta Grossa: UTFPR, 2008.
- LEPORE, P. E. Arguição de descumprimento de preceito fundamental e o fenômeno da recepção constitucional na visão do STF. *Revista Jurídica UEMG*, v. 1, 2010.
- MENDONÇA, E. A constitucionalização da política: entre o inevitável e o excessivo. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, v. 1, n. 18, 2010.
- SOUZA, E. C.; ARAÚJO, G. C. Perfil e visão dos clientes sobre uma empresa franqueada dos correios. *Anais do Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia (SEGTE)*. Resende: Segte, 2007.
- TRAMANTANO, E. A cooperação técnica internacional no setor postal: a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos como agente de cooperação técnica prestada. Monografia de Especialização. Brasília: IREL-UNB, 2010.

2 A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente da Constituição trata-se de um procedimento jurídico previsto no art. 102 da Constituição Federal para a reclamação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e regulamentado pela Lei nº 9.582/1999, que tem utilização prevista para evitar ou regular lesão a preceito fundamental resultante de atos executivos e arbitrais a promulgação constitucional dos entes federativos. União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Lepore, 2010).