



Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD

SILAS ROBERTO DE SOUZA

“MONOPÓLIO POSTAL”: MOTIVOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS

Brasília
2019

SILAS ROBERTO DE SOUZA

“MONOPÓLIO POSTAL”: MOTIVOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS

Dissertação apresentada ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para conclusão do Curso de Mestrado em direito e políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto de Almeida.

Brasília
2019

SOUZA, Silas Roberto de.

MONOPÓLIO POSTAL: MOTIVOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS.
Silas Roberto de Souza. Brasília: O Autor, 2019.

ISBN:

146 fls.

Dissertação (Mestrado) Centro Universitário de Brasília. Programa de
Mestrado em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto de Almeida.

1. Direito Constitucional. Políticas Públicas. Economia. Monopólio Postal.

SILAS ROBERTO DE SOUZA

“MONOPÓLIO POSTAL”: MOTIVOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS

Dissertação apresentada ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para conclusão do Curso de Mestrado em direito e políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto de Almeida.

Brasília, 25 de fevereiro de 2019.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Paulo Roberto de Almeida
Orientador

Prof. Dr. Gustavo Ferreira Ribeiro
Examinador

Prof. Dr. Osório Carvalho Dias
Examinador

Os monopólios não são de todo ruins. Nem são completamente bons.

Peter Antonioni e Sean Masaki Flynn

Se a [empresa] é eficiente, não precisa de monopólio; se é ineficiente, não o merece.

Humberto de Alencar Castello Branco

RESUMO

O serviço postal é, desde sua origem no Brasil em 1663, de titularidade do Estado, que, atualmente, com amparo na legislação vigente (Constituição Federal e Lei nº 6.538/1978), vem explorando, com exclusividade, sob o regime de “monopólio”, a parte desse serviço correspondente a cartas e cartões postais. Em função do advento de novas tecnologias, que se tem mostrado substitutas próximas satisfatórias dos serviços “monopolizados”, a força de argumentos contrários ao “monopólio postal” tem crescido. Mas, quais são os argumentos (ou motivos) que sustentam esse “monopólio” e quais os que o contestam? Eles têm o mesmo valor? Com vistas a buscar resposta para essas questões, tomou-se como referência a Teoria Tridimensional do Direito (fato-valor-norma), de Miguel Reale, a partir da qual o “monopólio postal” foi dividido e examinado. Os problemas tidos como públicos solucionados pela políticas públicas denominada “monopólio postal” foram associados à dimensão dos fatos; à dimensão dos valores, foi associada a perspectiva econômica, que quantifica e valoriza referidos fatos; e, por fim, à dimensão das normas, foram associados os aspectos jurídicos relativos ao “monopólio postal”. Em função do fato de esse “monopólio” ser uma resposta do Estado a um problema tido como público, ele é uma política pública de natureza econômica que adentra o mundo jurídico por meio de normas que lhe dão forma. Assim, os argumentos, tanto favoráveis quanto contrários ao “monopólio postal” foram agrupados, didaticamente, embora intrinsecamente inter-relacionados, em três perspectivas: a das políticas públicas, a econômica e a jurídica. Tais argumentos foram identificados a partir do exame de textos legais, jurisprudenciais e a doutrinários, tanto nacionais quanto estrangeiros (norte-americana e europeia). Do confronto desses argumentos, constatou-se que, como é natural em um Estado democrático de direito, há prevalência dos argumentos jurídicos em relação aos de outras naturezas. Por isso, os argumentos extraídos do julgamento da ADPF nº 46-7 DF, que enquadrou o serviço postal na categoria dos serviços públicos e deu o “monopólio postal” previsto na Lei nº 6.538/1978 como recepcionado pela Constituição Federal de 1988, despontam como maior relevância. Isso reforça, também, as políticas públicas associadas a esses mesmos argumentos jurídicos. Assim, o direito tem definido a economia. Contudo, novas tecnologias como *internet*, *e-mail*, *WhatsApp*, boletos eletrônicos, entre outras, que se têm demonstrado boas substitutas para o serviço postal “monopolizado”, têm reduzido significativamente a demanda desse serviço, descaracterizando o “monopólio postal” como instituto econômico, que pressupõe a inexistência de substitutos próximos. Consequentemente, ainda que prevaleça o direito com a imposição de um monopólio legal, o “monopólio postal” tende a ficar confinado nele, desvinculado do mundo fático da economia real e da teoria econômica.

Palavras-chave: Correios. “Monopólio Postal”. Serviço Postal. Serviço Público.

ABSTRACT

The postal service is, since its origins in Brazil in 1663, a service run by the State, that, nowadays, with the support of the law (Federal Constitution and Law No. 6.538/1978), delivers, with exclusivity, under “monopoly”, part of that service related to letters and post cards. Because of the appearance of new technologies, which are good substitutes for the “monopolized services”, the strength of the arguments that are contrary to the “postal monopoly” have grown. However, which are the arguments (or reasons) that have supported this “monopoly” and which are the ones that have questioned it? Do they have the same value? With the purpose of getting answers to these questions, one take as a reference the Miguel Reale’s Tridimensional Theory of Law (fact-value-norm), according which the “postal monopoly” was divided and examined. The problems, considered as public ones, solved by the public policy so called “postal monopoly”, were associated to the dimension of facts; the economic perspective, that quantify and give a value to the mentioned facts, were associated to the dimension of values; and, finally, aspects related to law were associated to norms. Because of the fact that the “postal monopoly” is an answer of the State to a problem that is considered public, it is a public policy which an economic nature that goes into the legal world via the norms that give it a form. Thus, the arguments, not only the ones that are favorable, but also the ones that are contrary to the “postal monopoly”, were classified, in a didactic way, into three perspectives, although they are intrinsic interrelated: public policies, economics and legal. These arguments were identified taking as a reference the law, the jurisprudence and the doctrine, not only national but also the international ones (north American and European) . One has seen that the legal arguments have overwhelmed the other ones, which is natural in a democratic State under the rule of law. Because of this, the arguments that came from the ADPF No. 46-7 DF, in which the Supreme Court have decided that the postal service is a public utility service and that the “postal monopoly” of the Law No. 6.538/1978 was admitted by the Constitution of 1988, rise with great relevance. This also strengths the public policies related to these same legal arguments. In that way, the law has defined the economy. Nevertheless, new technologies like internet, e-mail, WhatsApp, electronic means of payment, among others, which have demonstrated that they are good substitutes of the ”monopolized” postal service, have reduced significantly the demand for this service. This fact have deprived the “postal monopoly” of its economic characteristics, which is do not have any good substitutes. Consequently, although the law overwhelms the arguments of other nature, enforcing a legal monopoly, the “postal monopoly” tends to stay confined in its own legal world, disconnected from the actual world of economics and the economic theory.

Key words: Post Office. Postal Monopoly. Postal Service. Public Utility Service.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abraed	Associação Brasileira de Empresas de Distribuição
ACO	Ação Cível Originária
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGC	Agência de Correios Comunitária
C	Custo
CA	Conselho de Administração
CETCESP	Sindicato das Empresas de Transporte de Carga de São Paulo e Região
CF	Constituição Federal de 1988 ou Custo Fixo
CFMe	Custo Fixo Médio
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CMe	Custo Total Médio
CMg	Custo Marginal
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CTN	Código Tributário Nacional
CV	Custo Variável
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
CVMe	Custo Variável Médio
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
D	Demanda
DCT	Departamento de Correios e Telégrafos
DF	Distrito Federal
DRE	Demonstração do Resultado do Exercício
EaD	Ensino a Distância
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EM	Exposição de Motivos
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
EUA	Estados Unidos da América
g	Gramma
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica

ISP	Índice de Serviços Postais
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Móveis <i>Inter vivos</i>
LTL	<i>Less than a Truck Load</i>
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MC	Ministério das Comunicações
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MF	Ministério da Fazenda
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
p	Preço
PDG	Programa de Dispêndios Globais
PES	<i>Private Express Statutes</i>
Petrobrás	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PPA	Plano Plurianual
PR	Paraná
q	Quantidade
R	Receita
RCF-DC	Responsabilidade Civil Facultativa por Desaparecimento de Carga
RCTR-C	Responsabilidade Civil do Transportador Rodoviário de Cargas
RE	Recurso Extraordinário
RJ	Rio de Janeiro
RMg	Receita Marginal
RT	Receita Total
R\$	Real
S.A.	Sociedade Anônima
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
Transpetro	Petrobras Transporte S.A.
EU	União Europeia
UPU	União Postal Universal
U.S.	<i>United States</i>
USO	<i>Universal Service Obligation</i>
USPS	<i>United States Postal Service</i>

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Metas de universalização de serviços postais básicos (planejado x executado) ..	52
FIGURA 2: Variação da receita líquida de vendas e serviços e resultado da ECT no período de 2013 a 2017	59
FIGURA 3: Classificação de mercados segundo Stackelberg	62
FIGURA 4: Curva do custo total médio de produção (CMe) com custo fixo pequeno	69
FIGURA 5: Curva do custo total médio de produção (CMe) com custo fixo elevado	70
FIGURA 6: Curva do custo marginal (CMg).....	71
FIGURA 7: Custo marginal (CMg), custo total médio (CMe), custo variável médio (CVMe) e custo fixo médio (CFMe).....	71
FIGURA 8: Determinação do preço e da quantidade em um monopólio regulado	74
FIGURA 9: Preço no monopólio.....	80
FIGURA 10: O Custo Social do Monopólio	83
FIGURA 11: Estrutura de governança de uma sociedade anônima de acordo com a Lei das SA.....	97
FIGURA 12: Estrutura de governança da ECT até 15 de maio de 2011	97
FIGURA 13: Estrutura de governança da ECT de acordo com o estatuto aprovado pelo Decreto nº 7.483/2011	99
FIGURA 14: Estrutura de governança da ECT segundo a Lei das Estatais.....	100
FIGURA 15: Atividades econômicas exploradas pela ECT segundo a Lei nº 6.538/1978....	113

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O “MONOPÓLIO POSTAL” COMO POLÍTICA PÚBLICA	20
1.1 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS AO “MONOPÓLIO POSTAL” COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	21
1.1.1 O “monopólio postal” como meio para atendimento de interesse público.....	22
1.1.2 O “monopólio postal” como instrumento de universalização do serviço postal	24
1.1.3 O “monopólio postal” como instrumento de garantia da continuidade do serviço postal.....	30
1.1.4 O “monopólio postal” como instrumento de garantia da eficiência do serviço postal.....	32
1.1.5 O “monopólio postal” como instrumento de garantia da segurança do serviço postal.....	33
1.1.6 O “monopólio postal” como instrumento de preservação do sigilo das correspondências.....	34
1.1.7 O “monopólio postal” como instrumento de garantia da modicidade das tarifas postais.....	36
1.1.8 O “monopólio postal” como instrumento de uniformização de tarifas	37
1.1.9 O “monopólio postal” como instrumento de proteção de receitas.....	38
1.1.10 O “monopólio postal” como instrumento de prevenção do cream skinning	39
1.1.11 O “monopólio postal” como fonte de subsídio cruzado	40
1.1.12 O “monopólio postal” como instrumento de integração nacional.....	42
1.1.13 O “monopólio postal” como instrumento de uniformização da regulação do setor postal.....	45
1.1.14 O “monopólio postal” como fator de desenvolvimento econômico, social e cultural.....	45
1.1.15 O “monopólio postal” como política pública eficaz	47
1.2 ARGUMENTOS DESFAVORÁVEIS AO “MONOPÓLIO POSTAL” COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	53
1.2.1 O “monopólio postal” como política pública anacrônica	53
1.2.2 A retração do “monopólio postal” como fator de expansão da intervenção do Estado em atividade econômica de sentido estrito.....	56
1.2.3 O “monopólio postal” como política pública ineficiente	57

2 O “MONOPÓLIO POSTAL” COMO INSTITUIÇÃO ECONÔMICA	61
2.1 ARGUMENTOS DE NATUREZA ECONÔMICA FAVORÁVEIS AO “MONOPÓLIO POSTAL”	68
2.1.1 O “ <i>monopólio postal</i> ” como <i>monopólio natural</i>	68
2.1.2 O “ <i>monopólio postal</i> ” como <i>regulação econômica</i>	72
2.1.2.1 “Monopólio postal” como estratégia para obtenção de preço socialmente ideal	74
2.1.2.2 “Monopólio postal” como estratégia para obtenção da produção socialmente ideal	77
2.1.3 O “ <i>monopólio postal</i> ” como <i>estratégia de economia política</i>	77
2.2 ARGUMENTOS DE NATUREZA ECONÔMICA DESFAVORÁVEIS AO “MONOPÓLIO POSTAL”	78
2.2.1 O “ <i>monopólio postal</i> ” como <i>causa de aumento dos preços dos serviços postais</i>	78
2.2.2 O <i>monopólio postal</i> como <i>causa de aumento do custo social dos serviços postais</i> ...	81
2.2.3 <i>Novas tecnologias como substitutas dos serviços postais “monopolizados”</i>	85
2.2.4 <i>Imprecisão no dimensionamento dos custos do “monopólio postal” como expressão de sua ineficiência</i>	86
2.2.4.1 Isenção tributária como ineficiência da empresa exploradora do serviço postal	87
2.2.4.2 Imunidade tributária como ineficiência da empresa exploradora do serviço postal	89
2.2.4.3 Impenhorabilidade dos bens da empresa exploradora do serviço postal como expressão de sua ineficiência	92
2.2.4.4 Privilégios processuais como expressão da ineficiência da empresa exploradora do serviço postal.....	94
2.2.4.5 Custo de agência como expressão da ineficiência da empresa exploradora do serviço postal	95
2.2.4.6 Regime de contratação como expressão da ineficiência da empresa exploradora do serviço postal.....	101
2.2.4.7 Instituto do concurso público como expressão da ineficiência da empresa exploradora do serviço postal.....	101
2.2.4.8 Outros privilégios assegurados à empresa exploradora do “monopólio postal” como expressão de sua ineficiência	102
2.2.5 O “ <i>monopólio postal</i> ” como <i>monopólio não natural</i>	105
3 O “MONOPÓLIO POSTAL” COMO INSTITUTO JURÍDICO	108
3.1 ARGUMENTOS JURÍDICOS FAVORÁVEIS AO “MONOPÓLIO POSTAL”	109
3.1.1 O <i>serviço postal</i> como <i>atividade econômica de titularidade do Estado desde sua origem</i>	109
3.1.2 O <i>serviço postal</i> como <i>serviço público</i>	112
3.1.3 O “ <i>monopólio postal</i> ” como <i>instituto jurídico presente no direito constitucional comparado</i>	117
3.2 ARGUMENTOS JURÍDICOS DESFAVORÁVEIS AO “MONOPÓLIO POSTAL”	128
3.2.1 O “ <i>monopólio postal</i> ” como <i>violação do princípio constitucional da livre iniciativa</i>	128

3.2.2 O “monopólio postal” como violação do princípio constitucional do livre exercício de qualquer atividade econômica.....	130
3.2.3 O “monopólio postal” como violação do princípio constitucional do livre exercício de qualquer trabalho	130
3.2.4 O “monopólio postal” como violação do princípio constitucional da livre concorrência.....	131
3.2.5 O “monopólio postal” como instituto jurídico extinto na união europeia.....	131
CONCLUSÃO	133
REFERÊNCIAS	138

INTRODUÇÃO

Desde sua origem oficial no Brasil em 1663, o serviço postal tem sido objeto de titularidade do Estado¹. A decisão de assim posicioná-lo, deu-lhe, desde então, embora naquela época os termos não fossem esses, a conformação do que hoje se denomina política pública, não exclusivamente porque sua titularidade tivesse sido assegurada ao Estado, mas, sobretudo, porque visava ao tratamento ou à resolução de um problema entendido como coletivamente relevante, razão, segundo Secchi (2013), para o estabelecimento de uma política pública.

Para Pinto Júnior (2013, p. 235), “Sob o ponto de vista jurídico, a política pública corresponde a uma atividade que envolve a prática ordenada de um conjunto de atos administrativos e edição de normas tendentes à realização de uma finalidade comum.” Na perspectiva da Teoria Tridimensional do Direito, Reale (2002), as normas jurídicas decorrem da interação complexa entre fatos e valores. Consequentemente, as políticas públicas empreendidas pelo Estado, que estão contidas em normas jurídicas dos mais variados níveis hierárquicos, correspondem às escolhas feitas pelo legislador frente a um conjunto de fatos (ou problemas de interesse coletivo), cujas circunstâncias (ou fatores) sociais, econômicas, financeiras, técnicas, foram minuciosamente examinadas e confrontadas com uma não menos complexa multiplicidade de valores (diversidade de pontos de vista programáticos ou doutrinários, divergência ou conflito de interesses de indivíduos, grupos e classes sociais) que condicionaram a conversão, por interferência do Poder, de uma das possíveis proposições normativas em norma jurídica.

¹ Segundo PERON, José Luiz. **Filatelia**. Brasília: Escola Superior de Administração Postal, [1983]. Módulo 2. p.3, “[...] no vice-reinado de D. Vasco de Mascarenhas, com o Regimento de 25 de janeiro de 1663, de fato, principiou a funcionar o correio no Brasil, como organização paraestatal e qualificado para receber e expedir toda correspondência do Reino.”

A decisão de assegurar ao Estado, por meio de normas jurídicas, a titularidade dos serviços postais ditos “monopolizados”, resultou, por certo, da interação entre os fatos e os valores a eles atribuídos. Sob o ponto de vista jurídico, pode-se dizer que essa escolha decorre da interação entre múltiplos valores diferentemente atribuídos pelos agentes que formularam a escolha, o que a aproxima da Teoria Tridimensional do Direito de Reale (2002). Desse modo, o “monopólio postal” intercepta a referida teoria nos seus três elementos fundamentais. A primeira interseção diz respeito ao fato, correspondente a um problema público que se pretende resolver por meio do “monopólio postal”, daí a perspectiva do “monopólio postal” como uma política pública. A segunda interseção diz respeito ao valor, correspondente à importância que se atribui à referida política pública a ponto de posicioná-la como merecedor do recebimento de escassos recursos da sociedade, o que lhe dá atributos intrinsecamente econômicos. Trata-se de uma valoração econômica em sentido bastante estrito, pois nem sempre a lei é perfeitamente aderente à teoria econômica. Por último, a interseção diz respeito à norma jurídica, onde está inscrita a política pública que soluciona o problema público. A abordagem do “monopólio postal” sob essa perspectiva fundamenta a estrutura desta dissertação, conforme se verifica mais adiante na descrição dos capítulos que a compõem. Consequentemente, tomando-se por referência esses três elementos, foram identificados argumentos que sustentam a política pública do “monopólio postal” e argumentos que o desconstituem.

Mas, por que motivo estudar o “monopólio postal”? Há mais de trezentos anos que os argumentos favoráveis ao “monopólio postal” têm prevalecido no Brasil, mas o cenário político, econômico e tecnológico tem mudado rapidamente nas últimas duas décadas e, conseqüentemente, novos argumentos contrários têm surgido, ameaçando o *status quo* de uma parte importante do serviço postal.

Do ponto de vista político, há uma tendência à liberalização e globalização com entrada, no mercado doméstico, de grandes transnacionais como DHL, UPS, FedEx, Grupo TPG, o que não afeta o segmento “monopolizado” do serviço postal, pois aí não podem entrar, mas que pode impor franca concorrência aos segmentos do serviço postal que, de modo cruzado, como é o caso do serviço de encomendas, subsidiam o outro segmento.

Do ponto de vista econômico, têm-se constatado déficits fiscais no âmbito governamental e prejuízos por parte da empresa exploradora do serviço postal, o que pode gerar impacto na vontade política de manutenção do serviço postal “monopolizado” sob a proteção do governo apesar de seus custos.

Do ponto de vista tecnológico, têm surgido substitutos para os serviços postais “monopolizados” como e-mail, WhatsApp, meios eletrônicos de pagamento, todos tendentes a ocupar o lugar até recentemente dominado por mensagens baseadas em meios físicos. Segundo a ECT (2018b, p.2), “Um dos grandes desafios colocados pelas novas tecnologias para os correios no mundo é a crescente substituição em relação às correspondências em suporte de papel.” De fato, houve um decréscimo de 7,44% na quantidade de objetos postais entregues em 2017, comparativamente a 2016 (ECT, 2018a), com uma redução de 1,95% em sua receita líquida de vendas e serviços (de R\$ 17,7 bilhões para R\$ 17,3 bilhões), para o que o segmento de mensagens (onde estão os serviços “monopolizados”) contribuiu com uma redução de R\$ 376,0 milhões (ECT, 2018a). Em 2017, a receita dos serviços postais “monopolizados”², de R\$ 7,8 bilhões, correspondeu a 42,6% da receita bruta de vendas e serviços da ECT, o que já representa menos da metade da receita dessa empresa.

Apesar disso, o serviço postal continua a ser objeto de interesse em todas essas mesmas perspectivas pois, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), exploradora exclusiva do segmento “monopolizado” do serviço postal, auferiu, em 2017, como acima indicado, uma receita que seguramente a coloca entre as maiores microeconomias do país nesse quesito; possuía (posição de 30/6/2018) 105 mil empregados, o que a posiciona como a maior empregadora entre as 138 empresas estatais federais existentes no país em 2018 (BRASIL, 2018), com cerca de 21% do total de empregados dessas empresas; e, sobretudo, possui uma rede de 11,7 mil pontos

² Conforme EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT). **Notas explicativas às demonstrações financeiras**: exercício de 2017. Brasília: 2018a. Disponível em: <<http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras/pdf/DemonstraesFinanceirasde2017.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2018. p. 69, a receita do segmento de mensagens é composta pela receita de Franqueamento Autorizado de Cartas (FAC), no montante de R\$ 5,2 bilhões em 2017 e pela receita de Carta, no montante de R\$ 2,6 bilhões, nesse mesmo exercício, perfazendo R\$ 7,8 bilhões. Embora não seja empregada nas demonstrações financeiras a expressão “monopólio postal” ou segmento “monopolizado” para individualização da receita correspondente aos serviços “monopolizados”, são esses os dois serviços que, de acordo com a definição de carta, são prestados sob referido regime.

de atendimento em todo o país e 25 mil veículos para integrá-las a seus clientes (ECT, 2018b).

Mas, quais são exatamente os argumentos, tanto favoráveis quanto contrários ao “monopólio postal”? Todos são igualmente válidos?

Com vistas a dar resposta a essas questões, empreendeu-se ampla pesquisa sobre a bibliografia brasileira existente a respeito do serviço postal em geral e, também, sobre a bibliografia estrangeira, notadamente norte-americana e europeia, que versam sobre o “monopólio postal”.

A comparação internacional é importante porque é bastante comum as políticas públicas brasileiras seguirem o mesmo curso de experiências estrangeiras, o que, no caso do serviço postal, faz parte mesmo de sua história. O Brasil foi o segundo país do mundo a criar o selo postal, logo depois da Inglaterra e integra a União Postal Universal desde sua fundação em 1874, o que denota um certo empenho em manter-se atento ao que se passa no exterior. A ECT foi criada com a transformação do Departamento de Correios e Telégrafos (DCT) em empresa pública em 1969, na mesma época em que movimentos semelhantes aconteciam no Reino Unido, onde, no mesmo ano, os Correios daquele país também foram transformados em empresa (SENIOR, 1970), e, também, nos EUA, onde, no ano seguinte, o então Departamento de Correios (*Post Office Department*) foi transformado em uma entidade com maior autonomia dentro do Poder Executivo com características empresariais: o *United States Postal Service* (USPS).

Constatou-se que os argumentos que têm sustentado o “monopólio postal” e, também, os que o têm procurado desconstituir podem ser agrupados em três categorias inter-relacionadas: o “monopólio postal” como política pública, o “monopólio postal” como instituição econômica e o monopólio postal como instituto jurídico.

As políticas públicas, muito embora possam ser expressas por meio de normas de níveis e origens variados tais como disposições constitucionais, leis, decretos, portarias e até mesmo instrumentos jurídicos de outra natureza como contratos de concessão de serviço público, não são, diferentemente das leis em sentido lato, gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas para a realização de objetivos determinados (DALLARI BUCCI, 2006). Assim, “a razão para o estabelecimento de uma política

pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente público” (SECHI, 2013, p. 2). O “monopólio postal” decorre de interpretação constitucional e está desdobrado em normas jurídicas dos mais variados níveis, sempre com vistas a solucionar problemas públicos que, sinteticamente, podem ser apresentados como universalização do serviço postal a preços módicos. Desse modo, o “monopólio postal” é uma política pública, voltada para um segmento da economia nacional correspondente aos serviços postais.

A noção de monopólio transborda, no entanto, o sentido que ela possa ter no âmbito das políticas públicas somente. Sua compreensão exige a ampliação do foco de estudo para o âmbito da economia, vez que o problema público que se quer resolver por meio do “monopólio postal” é um problema tipicamente econômico: produzir o máximo de serviços postais, para um máximo de cidadãos, a um preço módico, com os escassos recursos para tanto disponíveis³. Ademais, o monopólio é uma das formas possíveis de o mercado estruturar-se, segundo a quantidade de agentes econômicos (compradores e vendedores) envolvidos. Desse modo, o “monopólio postal” é uma instituição⁴ econômica em torno da qual argumentos que lhe são favoráveis e também contrários têm surgido.

O “monopólio postal” encontra seus fundamentos mais profundos nas políticas públicas e na economia, adentrando, a partir daí, o mundo jurídico. Com base na Constituição Federal, com previsão explícita no Decreto-lei nº 509/1969 e na Lei nº 6.538/1978 (Lei dos Serviços Postais), o “monopólio postal” é instituído⁵ que não existe isoladamente no ordenamento jurídico brasileiro. Por isso, da interação e da colisão

³ Sobre o objeto da ciência econômica, RIZZIERI, Juarez Alexandre Baldini. Introdução à economia. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELOS, Marco Antônio S. de; TONETO JR., Rudinei (Orgs.). **Manual de economia**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 10-1, afirmam que “Economia é a ciência social que se ocupa da administração dos recursos escassos entre usos alternativos e fins competitivos” ou que “é o estudo da organização social, pela qual os homens satisfazem suas necessidades de bens e serviços escassos.” ou, ainda, que a economia se dedica ao estudo da lei da escassez: “produzir o máximo de bens e serviços com os recursos escassos disponíveis a cada sociedade.”

⁴ Segundo NORTH, Douglas C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Traduzido por Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018. Tradução de: Institutions, institutional changes and economic performance. p. 13, “As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos.”

⁵ Segundo NUNES, Pedro. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12.ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990. (Biblioteca jurídica Freitas Bastos). p. 506, instituto jurídico é o “conjunto de normas reguladoras ou disciplinadoras de certa criação legal, com características próprios, constituindo uma entidade autônoma de direito, que atende a interesses de ordem privada, ou pública [...]”.

entre ele e outros institutos jurídicos, surgem concordâncias e discordâncias que fundamentam argumentos contrários e favoráveis ao “monopólio postal”.

Assim, de modo tripartido, mas inter-relacionado, esta dissertação está organizada em três capítulos, cada um deles abordando o “monopólio postal” sob uma perspectiva: como política pública, como uma instituição econômica e como um instituto jurídico. Cada um desses capítulos está subdividido em argumentos contrários ao “monopólio postal” e em argumentos a favor dele, todos extraídos da lei, da jurisprudência, da doutrina jurídica ou da teoria econômica. Segundo Severino (2002), os argumentos fundam-se em evidências racionais, baseadas na lógica, ou em evidências factuais, baseadas em dados. Nem sempre dados sobre o tema desta dissertação estavam disponíveis. Por isso, serão mesclados argumentos baseados tanto em um quanto no outro tipo de evidências. Ora os argumentos serão meramente teóricos, ora apresentarão dados que os sustentam.

O problema público é o fundamento da existência de uma política pública. Uma política pública só tem sentido à vista de um problema público, ainda que seja possível que ela subsista no mundo jurídico mesmo quando o problema já não mais exista. Assim, no primeiro capítulo, são abordados os argumentos que, com base em fatos tidos como problemas públicos, têm sustentado a política pública do “monopólio postal” e também os argumentos que lhe são contrários.

No segundo capítulo, todas as análises econômicas apresentadas serão realizadas sob o ponto de vista da escola neoclássica, também conhecida como escola marginalista, atualmente dominante. Um mercado de estrutura monopolista será a referência básica deste capítulo, onde os aspectos econômicos do “monopólio postal” serão detalhados.

Quanto aos argumentos jurídicos, apresentados no terceiro capítulo, deve-se esclarecer que foram levantados não apenas aqueles que expressam teses vencedoras, mas também vencidas, de modo a que se possa ter sobre elas uma visão tão ampla quanto possível.

Deve-se esclarecer, também, que os dados relativos ao serviço postal e à ECT referem-se, preponderantemente, ao exercício de 2017, pois, dado o momento em que

foi realizado este trabalho – em grande parte no segundo semestre de 2018 – não estavam ainda disponíveis os dados deste exercício.

Antes de adentrar o tema propriamente dito, convém registrar que, no Brasil, a expressão “monopólio postal”, contida na Lei do Serviço Postal (tem sido comumente empregada com um sentido jurídico⁶ impróprio⁷, pois, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar, em 2009, a ADPF nº 46-7 DF (BRASIL, 2019e), o serviço postal foi enquadrado na categoria econômica dos serviços públicos, não sendo pertinente, portanto, rotulá-lo como monopólio, palavra adequada à exclusividade na exploração de atividade econômica em sentido estrito. No exterior em geral e nos EUA, em particular, emprega-se a expressão monopólio postal para designar a exclusividade que aqui deveria ser privilégio⁸ postal. Nesta dissertação, será empregada apenas a expressão “monopólio postal”, somente por uma questão de coerência com a história do tema e com a nomenclatura empregada internacionalmente. Todavia, ela será apresentada sempre entre aspas.

É importante deixar claro, também, desde logo, que o “monopólio postal” não recai sobre todo o serviço postal. Segundo o art. 7º da Lei do Serviço Postal, “Constitui serviço postal o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas [...]”. São objetos de correspondência, segundo o § 1º do referido artigo, carta, cartão postal, impresso, cecograma e pequena-encomenda. O art. 9º dessa mesma lei estabelece, por sua vez, que “São exploradas pela União, em regime de monopólio, as seguintes atividades postais: I – recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e

⁶ Do ponto de vista econômico, a palavra monopólio expressa uma classificação da estrutura dos mercados segundo o número de agentes envolvidos, não importando se a atividade econômica é serviço público ou se é atividade econômica em sentido estrito. De acordo com a classificação de Stackelberg, o monopólio ocorre quando há um só vendedor e grande número de compradores. Sobre isso, veja-se ROSSETI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 21.ed. São Paulo: Atlas, 2016. p.417-8.

⁷ É exemplo disso: BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Portaria nº 2.391 de 4 de maio de 2017. Dispõe sobre reajuste de tarifa e preços públicos. Diário Oficial da União. Brasília, n. 86, p. 20, 8 maio 2017. Seção 1. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=20&data=08/05/2017>>. Acesso em 15 abr. 2018. No art. 1º consta o seguinte: “[...] na prestação dos serviços postais de monopólio [...]”.

⁸ CAMPBELL, Roberto Malcolm. **The politics of postal transformation: modernizing postal systems in the electronic and global world**. Quebec City: McGill-Queen’s University Press, 2002. p. 14, emprega, além de monopólio a expressão privilégio exclusivo, que transmite a ideia abordada pelo STF no julgamento da ADPF 43-7 DF de privilégio e de exclusividade. O texto original é o seguinte: “Historically, the Posts have been assigned a monopoly over letter mail (called the ‘exclusive privilege’ or the reserved area) [...]”.

cartão postal; [...].” Portanto, o “monopólio postal” abrange somente a parte do serviço postal relativa aos objetos de correspondência classificados como carta e cartão postal.

A título de delimitação dos contornos desta dissertação, cumpre destacar que a Lei do Serviço Postal dispõe sobre atividades postais que não são parte do escopo deste estudo. São elas: o recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de correspondência agrupada (art. 9º, inciso II) e a fabricação, emissão de selos outras fórmulas de franqueamento postal (art. 9º, inciso III). A primeira atividade não terá tratamento individual neste estudo porque, conforme art. 47 da lei em questão, correspondência agrupada é assim definida quando, em um grupo de objetos de diversas naturezas, estiver presente pelo menos um que é sujeito ao “monopólio postal”. Entende-se, portanto, que os estudos que tratem de carta e cartão postal já incluam também a correspondência agrupada, embora ela não seja mencionada explicitamente doravante. A segunda atividade também não integra o escopo deste estudo porque não diz respeito ao processo postal propriamente dito, que tem características praticamente universais, embora esteja intrinsecamente associado a ele. Ademais, é matéria cuja complexidade justificaria um estudo individualizado.

Por fim, cabe esclarecer que a Lei do Serviço Postal também dispõe sobre o serviço de telegrama e, inclusive, do seu “monopólio” (art. 27). Esse serviço já sofreu, em sua totalidade, os impactos da substituição por novas tecnologias há mais tempo que o serviço postal, que tem sido afetado pela substituição tecnológica quase que exclusivamente na sua parte “monopolizada”. Embora a lei continue vigente também para o serviço de telegrama, este não tem sido objeto de questionamentos importantes e, se fosse, mereceria um estudo dedicado somente a ele. Conseqüentemente, o serviço de telegrama não está contido no escopo deste estudo.

Feitos esses esclarecimentos, toma-se, agora sim, a direção do escopo deste trabalho. Como dizem Antonioni e Flynn (2012, p. 270), “Os monopólios não são de todo ruins. Nem são completamente bons.” Isso significa que há larga margem para o aparecimento de argumentos tanto favoráveis quanto contrários ao “monopólio postal”, o que de fato tem acontecido, como se demonstra daqui em diante.

1 O “MONOPÓLIO POSTAL” COMO POLÍTICA PÚBLICA

Uma política pública não existe senão para cumprir uma finalidade, atingir um objetivo ou, enfim, obter um resultado. Secchi (2013, p. 2 e 10) esclarece isso, dizendo que “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente público”, que nada mais é do que a diferença entre o *status quo* e a situação ideal possível almejada para a realidade pública. Nessa mesma linha de raciocínio, Pinto Júnior (2013, p. 235) assevera que “Sob o ponto de vista jurídico, a política pública corresponde a uma atividade envolvendo a prática ordenada de um conjunto de atos administrativos e edição de normas, tendentes à realização de uma finalidade comum”.

Se o “monopólio postal” é uma política pública, como se pretende demonstrar em seguida, então a compreensão da razão de ser de uma política pública significa compreender a razão de ser do próprio “monopólio postal”. Por isso, vale à pena deixar bem assentado esse entendimento, reforçado pelo texto de Dallari Bucci (2006, p. 14 e 27) a seguir transcrito:

[...] a política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.

[...]

As políticas públicas são, de certo modo, microplanos ou planos pontuais, que visam à racionalização técnica da ação do Poder Público para a realização de objetivos determinados, com a obtenção de certos resultados.

Como se viu até aqui, não há que se falar em política pública sem que se lhe associe uma finalidade, um objetivo ou um resultado, palavras empregadas de modo intercambiável para expressar apenas a ideia de alcance de algo desejável, que é a razão de existir de uma política pública.

O “monopólio postal” é uma solução para problemas públicos relativos ao segmento da economia brasileira denominado serviço postal. É, assim, um meio para que se alcancem certos fins. É uma política pública cujos fundamentos de sua existência estão declarados em suas próprias finalidades. Os fundamentos do “monopólio postal” constituem-se em argumentos que lhe são favoráveis, mas há também os que lhe são contrários construídos com base em outras ideias. Ambos estão detalhados a seguir.

1.1 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS AO “MONOPÓLIO POSTAL” COMO POLÍTICA PÚBLICA

Segundo Aguillar (2011, p. 19-20), o enquadramento de uma atividade econômica como um serviço público a submete a uma série de imposições jurídicas, entre elas “a satisfação de diversos requisitos de qualidade e de regularidade na oferta do serviço, como a sua universalização, acessibilidade, modicidade de suas tarifas, continuidade dos serviços, entre outros;”.

Conforme definitivamente esclarecido pelo julgamento da ADPF 46-7 (BRASIL, 2019e), o segmento “monopolizado” do serviço postal é serviço público. Como tal, os serviços desse segmento estão sujeitos aos requisitos mencionados no parágrafo anterior.

As raízes mais profundas da instituição do “monopólio postal” estão assentadas sobre o interesse público de universalização dos serviços postais básicos. Assim, o “monopólio postal” é um meio para que se assegure a prestação desses serviços a toda a população brasileira em todo o país. Mas, isso não é suficiente. É necessário que a universalização esteja acompanhada dos demais requisitos intrínsecos aos serviços públicos em geral.

Desse modo, além de atender ao interesse público de universalização já mencionado, o “monopólio postal” visa assegurar que os serviços postais prestados sob a égide da exclusividade sejam seguros, contínuos e que o sigilo das correspondências seja observado. Isso tudo deve ser assegurado aos usuários dos serviços postais “monopolizados” a tarifas módicas, que, de qualquer maneira, reclamam recursos para viabilizá-las. O “monopólio postal” visa, por meio de proteção de receitas, prevenir o *cream skimming* (prestação do serviço postal apenas em áreas rentáveis ou para clientes de baixo custo) e assegurar o subsídio cruzado, o que, por sua vez, garante a existência dos recursos que viabilizam a integração nacional, a uniformização da regulação do setor postal e o desenvolvimento econômico, social e cultura do país.

Com base nisso, têm sido construídos argumentos favoráveis ao “monopólio postal”, conforme se expõe a seguir.

1.1.1 O “monopólio postal” como meio para atendimento de interesse público

Apesar de a definição de interesse público ser considerada algo difícil pela doutrina administrativista, é possível compreendê-lo em contraste com o interesse privado. Segundo Marinela (2016, p. 66), a noção de interesse público está associada ao princípio da supremacia do interesse público que, embora de natureza constitucional, não consta explicitamente nessa norma, senão em alusões a ele feitas em dispositivos dispersos. Esse princípio encerra a ideia de que o interesse público está em posição superior ao interesse do particular. Se houver conflito entre os dois, deverá prevalecer o primeiro.

Foi exatamente nesse contexto em que ocorreu o julgamento da ADPF 46-7 DF (BRASIL, 2019e), pois a Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (Abraed) alegava que a União, por meio da ECT, avançava sobre os interesses de seus associados, todos privados. No entendimento dessa associação, a ECT vinha prestando o serviço postal de modo exclusivo em confronto com interesses privados, já que ela invadia um segmento da economia que seria de titularidade da iniciativa privada, vez que o “monopólio postal”, previsto na Lei do Serviço Postal, não constava da Constituição de 1988.

O Ministro Joaquim Barbosa proferiu, no julgamento da ADPF 46-7 DF (BRASIL, 2019e, fl. 105), voto pela improcedência dessa ação. Em sua essência, seu voto esposava a tese de que o serviço postal é serviço público e, como tal, é uma expressão do interesse público, conforme segue:

Ademais, o serviço público é informado, entre outros, pelos princípios da supremacia do **interesse público** [...], devendo ser prestado pelo Estado para atender às necessidades e interesses de toda a coletividade, em todo o território nacional.

Assim, análise pormenorizada do que consubstanciaria o serviço postal conduz inafastavelmente (sic) à constatação de que o interesse primordial em jogo é o **interesse geral de toda a coletividade**. É do **interesse da sociedade** que, em todo e qualquer município da Federação, seja possível enviar/receber cartas pessoais, documentos e demais objetos elencados na legislação, com segurança, eficiência, continuidade e tarifas módicas. Não é mera faculdade do Poder Público colocar esse serviço à disposição da sociedade, e muito menos deixar sua completa execução aos humores do mercado, informado por interesses privados e econômicos.

[...] ao falar em “manter o serviço” postal, a Constituição determinou que cabe à União assegurar sua execução em todo o território nacional, não apenas por abarcar um **interesse coletivo** significativo, mas também por ser fator importante da integração nacional. (g.n.)

Muito embora nesse excerto constem as expressões interesse geral da coletividade, interesse da sociedade e interesse coletivo, além de interesse público, tem-se que, à vista dos esclarecimentos anteriormente apresentados, em sendo o serviço postal um serviço público, conforme entendimento do próprio ministro Joaquim Barbosa, tais expressões teriam apenas o sentido de interesse público. Assim, em seu voto, aquele Ministro destaca a ideia de que é do interesse público que o serviço postal seja prestado a toda a coletividade em todo o território nacional, o que desdobra o interesse público em universalidade do serviço postal, tema do tópico desenvolvido logo a seguir.

No entanto, antes que se chegue ao desenvolvimento desse próximo tema, convém destacar um breve registro sobre o interesse público, no que diz respeito à parte dos serviços postais considerada serviço público, que o ministro Cezar Peluso fez em seu voto proferido no julgamento do RE 601.392 PR (BRASIL, 2019e), que discutiu a imunidade tributária recíproca da ECT:

Se o Estado elege determinadas atividades econômicas, consideradas no sentido amplo da palavra, como serviço público, e assim as disciplina, sobretudo na constituição, é porque é guiado pela **relevância do interesse público** que reconhece na natureza dessas atividades, independentemente do fato de a sua prestação ser economicamente desinteressante ou pouco conveniente do ponto de vista da lucratividade. É o Estado que se propõe a realizar determinadas atividades em caráter exclusivo, como privilégio, pelo simples fato de estarem em jogo **interesses públicos que julga relevantes**, a tal ponto que a consideração de lucratividade é absolutamente secundária para o mesmo Estado. Donde, é o próprio Estado que assume os riscos dessa prestação mediante opção político constitucional (g.n.).

Verifica-se, nesse texto, que as atividades eleitas pela CF para comporem a classe das atividades econômicas denominadas de serviço público têm como característica essencial para merecerem essa classificação o fato de serem atividades consideradas, pelo legislador, de interesse público de especial relevo. Portanto, o serviço postal é serviço público porque é uma atividade de relevante interesse público.

Carrazza (2004, p. 67), ao examinar questões relativas à imunidade tributária recíproca da ECT, destaca que “O fim da atividade administrativa é satisfazer interesses coletivos – que Renato Alessi [...] chama de ‘interesses públicos primários’. [...] o *superávit* insere-se no campo dos interesses *públicos secundários*.” Isso significa que a ECT não foi criada para ter superávit, mas para atingir os objetivos que a lei, por considera-los relevantes, atribuiu a ela. O superávit pode decorrer do fato de as receitas

serem superiores às despesas, mas em primeiro lugar a ECT deve atingir os objetos para os quais ela foi criada.

Mas, qual é, afinal, o interesse público que sustenta o “monopólio postal”? Em linhas gerais, o “monopólio postal” justifica-se pelo atendimento de um interesse público que consiste no interesse geral da população brasileira de que os serviços postais básicos sejam universais. O próximo tópico trata disso.

1.1.2 O “monopólio postal” como instrumento de universalização do serviço postal

Em primeiro lugar, deve-se destacar que a EM nº 307/77 (BRASIL, 1978, p. 578), no final do seu item 3, registra que “Como todo serviço público, o serviço postal e o de telegrama devem satisfazer uma necessidade de interesse geral, no caso, a coleta, o transporte ou a transmissão, e a entrega de correspondências.” Em assim sendo, verifica-se que o interesse público, denominado de interesse geral, que fundamentou a aprovação da Lei nº 6.538/1978 e, conseqüentemente, a instituição do “monopólio postal” corresponde ao próprio serviço postal, que deve ser prestado de modo abrangente, vez que o interesse envolvido é geral.

Em seguida, ainda no mesmo item, referida exposição de motivos (BRASIL, 1978, p. 578) esclarece que, em vista do fato de que o serviço postal deve satisfazer uma necessidade de interesse geral, tal serviço goza de “monopólio”, “mas deve, em contrapartida, assegurar a permanência e a universalidade dos serviços, nos lugares mais remotos do País.”

Embora a ideia de universalização (ou de universalidade) do serviço postal já estivesse por traz das normas que regem esse serviço desde muito antes da referida Exposição de Motivos, conforme será abordado oportunamente, por hora basta que se considere o fundamento da lei atualmente vigente, que rege o funcionamento do serviço postal no Brasil. Interessante notar que a palavra universalização não consta da Lei do Serviço Postal nem da CF que a recepcionou, apesar de ser o fundamento mais profundo do instituto do “monopólio postal”, conforme já anunciava o trecho transcrito do item 3 da EM nº 307/77 (BRASIL, 1978, p. 578). No entanto, a Convenção Postal Universal, internalizada no direito brasileiro, apesar de estabelecer regras aplicáveis ao

serviço postal internacional, tem influência no serviço interno. Essa convenção estabelece, em seu art. 3º, o seguinte:

1. Para fortalecer o conceito de unidade do território postal da União, os Países membros zelam para que todos os utentes/clientes gozem do direito a um serviço postal universal que corresponda a uma oferta de serviços postais básicos de qualidade, fornecidos permanentemente em qualquer ponto do seu território, a preços acessíveis.

2. Com vista a alcançar este objetivo (sic), os Países membros determinam, no âmbito da sua legislação postal nacional ou de outros meios habitualmente utilizados para este efeito, o âmbito dos serviços postais em causa, assim como as condições de qualidade e de preços acessíveis, considerando ao mesmo tempo as necessidades da população e as próprias condições nacionais.

3. Os Países membros zelam para que as ofertas de serviços postais e as normas de qualidade sejam respeitadas pelos operadores encarregados de assegurar o serviço postal universal.

4. Os Países membros zelam para que a prestação do serviço postal universal seja assegurada de maneira viável, garantindo assim a sua perenidade. (UPU, 2013, p. 124)

O art. 7º da já citada Lei nº 6.538/1978 define o que seja serviço postal do seguinte modo: “Constitui serviço postal o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas”. O art. 9º, por sua vez, estabelece que são explorados em regime de “monopólio” apenas o serviço de carta e cartão postal, que, conforme art. 47, são objetos de correspondência. Portanto, assim como o “monopólio postal” não abrange todo o serviço postal, também a universalização não o abarca em sua totalidade.

A Portaria MC nº 6.206/2015, estabelece metas de universalização e qualidade dos serviços postais básicos prestados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Note-se que aqui surge uma nova adjetivação para os serviços postais: os básicos, que são o objeto da universalização. Os §§ 1º e 2º, do art. 1º dessa portaria estabelecem que se entende por universalização dos serviços postais básicos o acesso de toda pessoa física ou jurídica, independentemente de sua localização ou condição socioeconômica, aos seguintes serviços: “I – carta e cartão postal, simples ou registrados, sem valor declarado; II – impresso simples ou registrado, sem valor declarado; e III – encomenda não urgente, sem valor declarado.” Como apenas os serviços postais básicos arrolados no inciso I são objeto do “monopólio postal” e todos os serviços monopolizados estão contidos nesse inciso, conclui-se que todos os serviços “monopolizados” devem ser universais.

A segunda parte anteriormente transcrita da exposição de motivos da Lei do Serviço Postal deixa claro que o serviço postal goza de “monopólio”, mas, em contrapartida, esse mesmo serviço deve assegurar a sua própria universalidade. O monopólio é, portanto, um meio para se atingir um fim, que é a prestação universal do serviço postal. O Estado assegura a uma entidade de sua estrutura –atualmente a ECT– o “monopólio” do serviço postal para obter, em contrapartida, a prestação universal desse serviço.

Ainda com base nesse mesmo trecho mencionado, é possível compreender que a ideia de universalidade abrange todas as pessoas, indistintamente, o que é reforçado na Portaria também referida. Há, ademais, menção ao lugar onde tais serviços devam estar disponíveis: nos lugares mais distantes do país. O que é distante depende de um ponto de referência. A norma em exame não oferece esse ponto. Por isso, entende-se que os lugares mais distantes sejam aqueles assim denominados em relação aos grandes centros urbanos do país, especialmente as capitais de Estados. É certo que os serviços postais básicos não devem estar disponíveis somente naqueles lugares, mas lá e em todos os demais, pois a ideia primordial é a universalidade. Resumidamente, pode-se dizer que a universalidade do serviço postal corresponde a torná-lo (a parte correspondente aos serviços postais básicos) disponível a todos em todos os lugares do país, independentemente de distância. Contudo essa definição não é suficiente se não lhe for agregado o conceito de dificuldade de acesso ou de instalação da infraestrutura postal, como é o caso de áreas de alta criminalidade de favelas ou localidades para cujo acesso não há estradas ou linhas regulares de transporte.

Agregue-se a isso que o uso do “monopólio postal”, atribuído a ente estatal, para obter-se a universalização do serviço postal, não existe apenas no Brasil. Pode-se arrolar, como exemplo disso, os Estados Unidos da América (EUA), onde ainda existe o “monopólio postal” e a União Europeia, onde existiu com base nesse mesmo fundamento até 2013.

Do ponto de vista estritamente jurídico, bastariam os esclarecimentos até aqui apresentados para que se tome a universalização como um fundamento –um argumento favorável, enfim– do “monopólio postal”. No entanto, as políticas públicas não são estabelecidas às cegas em relação ao que se passa no ambiente internacional. Pelo

contrário, em matéria postal, o direito comparado é profícuo em informações esclarecedoras.

Assim, é oportuno ressaltar que a constitucionalidade do “monopólio postal” tem sido reiteradamente confirmada pela Suprema Corte dos EUA. Na sentença proferida, em 1991, para o caso *Courier Conference of America v. American Postal Workers Union* (498 U.S. 517 (1991)) (EUA, 2018a), aquele tribunal destaca os motivos para a existência do monopólio postal nos EUA:

Desde o seu estabelecimento, o Serviço Postal dos Estados Unidos tem exercido um monopólio sobre o transporte de cartas dentro e a partir dos Estados Unidos. O monopólio postal é codificado em um conjunto de leis conhecidas como Private Express Statutes (PES), 18 U.S.C. §§ 1693-1699 e 39 U.S.C. §§ 601-606. O monopólio foi criado pelo Congresso como uma medida de proteção de receitas para habilitar o Serviço Postal a cumprir sua missão. [...] Ele impede que competidores privados ofereçam serviços em rotas de baixo custo a preços abaixo daqueles do Serviço Postal, enquanto deixa o Serviço [Postal] com rotas de alto custo e meios insuficientes para cumprir seu mandato de **prover tarifas e serviços uniformes aos clientes em todas as áreas, incluindo aquelas que são remotas ou menos populosas**. (g.n., tradução nossa)

Mais adiante, nessa mesma sentença, a Suprema Corte Americana agrega também o seguinte:

Assim, as disposições legais sobre proteção de receita não foram vistas como um fim em si mesmas, nem, de modo algum, como um meio de assegurar certo nível de emprego público, mas foram vistas como meio para obter integração nacional e para **assegurar que todas as áreas da Nação fossem igualmente servidas pelo Serviço Postal**. (g.n., tradução nossa)

Verifica-se, a partir dessa decisão, que o monopólio postal foi instituído, nos EUA, como uma forma de se protegerem receitas –o que será examinado no subitem 1.1.9 a seguir– que, por sua vez, não é um fim em si mesmo, senão um meio para assegurar que todas as áreas daquele país fossem igualmente servidas pelo serviço postal.

A universalização do serviço postal nos EUA está contida na missão atribuída a esses serviços pelo U.S. Code (EUA, 2019c), nos seguintes termos:

(a) [...] O Serviço Postal dever ter como sua função básica a obrigação de prover serviços postais para manter a nação unida através de correspondências individuais, educacionais, literárias e de negócios do povo. Ele **proverá serviços rápidos, confiáveis e eficientes aos seus clientes em todas as áreas e deverá prestar serviços postais a todas as comunidades**.

(b) O Serviço Postal deve prover serviços postais efetivos e regulares em grau máximo a áreas rurais, a comunidades e pequenas cidades onde as agências de correios não sejam autossustentáveis. Nenhuma pequena agência de correios deve ser fechada somente por operar com déficit; é a

intenção específica do Congresso que serviços postais efetivos sejam assegurados a residentes tanto de áreas urbanas quanto de comunidades rurais. (g.n., tradução nossa)

O monopólio é, para o *United States Postal Service* (USPS), um mecanismo de financiamento das obrigações relativas aos serviços universais⁹, que assumem múltiplas dimensões: escopo geográfico, amplitude de produtos, acesso a serviços e instalações, frequência de distribuição, modicidade e uniformidade de preços, qualidade do serviço, segurança dos objetos postais (USPS, 2019a).

Campbell (2002), em estudo realizado sobre o “monopólio postal” em diversos países, registra que, historicamente, os Correios têm tido o “monopólio” do serviço de cartas, o que lhe tem garantido um mercado de distribuição desses objetos (até um certo peso que varia de país para país, mas, comumente de 500g), e que a justificativa para esse “monopólio” consistia em permitir que os Correios gerassem receita suficiente para manter um serviço universal a um preço acessível.

Na União Europeia o “monopólio postal” foi gradativamente extinto a partir de 1998, conforme será estudado no subitem 3.2.6 desta dissertação. No entanto, também lá a universalização foi empregada como um dos fundamentos da instituição e manutenção do “monopólio postal”, conforme exemplifica o caso britânico, sobre o qual Senior (1970, p. 24, tradução nossa) registra que “o Correio tem tradicionalmente assumido a visão de que seus serviços postais básicos deveriam ser providos em todos os lugares. Ele [o Correio] vê isso como uma obrigação suportada pelas vantagens do monopólio, do qual ele é mesmo a principal justificativa”¹⁰. Embora atualmente os serviços postais não sejam mais, no âmbito da União Europeia, exclusividade de entes estatais, a Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997 (UE, 2019a), com base na resolução do Conselho, de 7 de fevereiro de 1994, que tratava do desenvolvimento dos serviços postais comunitários, estabeleceu, entre diversas outras regras sobre o serviço postal, algumas definições basilares nessa área, das quais se destacam as seguintes:

⁹ Nos EUA, os serviços universais são obrigação do USPS, prevista em diversas normas. Essa obrigação é denominada de *Universal Service Obligation* (USO), conforme UNITED STATES POSTAL SERVICE (USPS). **Report on universal postal service and the postal monopoly**. Out. 2008. Disponível em: <<https://about.usps.com/postal-act-2006/universal-postal-service.htm>>. Acesso em 7 jan. 2019a.

¹⁰ O texto original é o seguinte: The Post Office has traditionally taken the view that its basic postal service should be provided everywhere. It sees this as an obligation stemming from the advantages of a monopoly, of which it is indeed the chief justification.

Artigo 2º

Para efeitos da presente directiva (sic), entende-se por:

1. *Serviços postais*, os serviços que consistem na recolha, triagem, transporte e distribuição dos envios postais.
[...]
6. *Envio postal*, o envio endereçado na forma definitiva sob a qual fica a cargo do prestador do serviço postal. Além do envio de correspondência, compreende ainda, por exemplo, livros, catálogos, jornais e publicações periódicas, assim como as encomendas postais que contenham mercadorias com ou sem valor comercial.
7. *Envio de correspondência*, a comunicação escrita num suporte físico de qualquer natureza a transportar e entregar no endereço indicado pelo remetente no próprio envio ou no seu condicionamento. Os livros, catálogos, jornais e publicações periódicas não são considerados envios de correspondência.

Nota-se, nesses dispositivos, que a definição de serviço postal na União Europeia e no Brasil (art. 7º da Lei nº 6.538/1978) convergem para pontos comuns. Quanto à parte desses serviços considerada universal, referida diretiva estabelece o seguinte:

Artigo 3º

1. Os Estados-membros devem assegurar que os utilizadores usufruam do direito a um **serviço universal** que envolva uma oferta permanente de serviços postais com uma qualidade especificada, prestados em todos os pontos do território, a preços acessíveis a todos os utilizadores.
[...]
3. Estados-Membros devem procurar garantir que o **serviço universal** seja prestado pelo menos cinco dias úteis por semana, salvo em circunstâncias ou condições geográficas consideradas excepcionais, e que inclua, no mínimo:
 - uma recolha,
 - uma distribuição ao domicílio de cada pessoa singular ou colectiva (sic) ou, por derrogação, em condições a determinar pela autoridade reguladora nacional, uma distribuição a instalações apropriadas.
 [...]
4. Cada Estado-membro adopta as medidas necessárias para que o **serviço universal** inclua, no mínimo, as seguintes prestações:
 - recolha, triagem, transporte e distribuição dos envios postais até 2 kg.
 - recolha, triagem, transporte e distribuição das encomendas postais até 10 kg;
 - serviços de envios registados e de envios com valor declarado.
5. As autoridades reguladoras nacionais podem aumentar o limite de peso da cobertura do **serviço universal** para as encomendas postais com um peso não superior a 20 kg e fixar regimes específicos para a distribuição ao domicílio dessas encomendas.

Não obstante o limite de peso da cobertura do **serviço universal** para as encomendas postais estabelecido por um determinado Estado-Membro, os Estados-Membros devem garantir que as encomendas postais recebidas de outros Estados-Membros com peso até 20 kg sejam entregues no respectivo território.

6. As dimensões mínimas e máximas dos envios postais em causa são as fixadas pelas disposições aplicáveis aprovadas pela União Postal Universal.

7. O **serviço universal** definido no presente artigo inclui tanto os serviços nacionais como os serviços transfronteiriços. (g.n.)

Percebe-se que há também pontos em comum entre a universalização do serviço postal na União Europeia e no Brasil, embora, atualmente, nessa comparação, apenas no Brasil o “monopólio postal” seja ainda tomado como um sustentáculo da universalização dos serviços postais básicos.

De todo modo, ainda que no caso da União Europeia as diferenças geográficas de acesso à população e de densidade populacional, entre outras, sejam significativamente diferentes, tem-se como demonstrado que há um vínculo bastante forte entre “monopólio postal” e universalização dos serviços postais, a ponto de poder-se afirmar que se trata mesmo do seu fundamento mais profundo, do seu argumento favorável mais destacado, embora não seja o único. Acresça-se a isso também a continuidade do serviço postal, atributo cuja existência é assegurada pelo “monopólio postal”. O próximo subitem versa sobre esse assunto.

1.1.3 O “monopólio postal” como instrumento de garantia da continuidade do serviço postal

O princípio da continuidade é um princípio implícito¹¹ na CF que informa os serviços públicos em geral e, conseqüentemente, também o serviço postal. No item 9 da exposição de motivos¹² da Lei do Serviço Postal, consta a seguinte fundamentação para a instituição do “monopólio postal”:

Cabe à União, como detentora do monopólio da exploração do serviço postal, a obrigação de prestá-lo a todo cidadão, em qualquer recanto do País, assegurando sua **continuidade** dentro de índices satisfatórios de confiabilidade, qualidade e eficiência previamente fixados. Para tanto, deverá dispor de determinadas prerrogativas, sem as quais torna-se impossível o cumprimento eficiente de sua missão. (g.n.)

¹¹ Segundo AMORIM, Sidney. **Direito administrativo esquematizado quadro a quadro**. Brasília: Alumnus, 2014. p.57, o princípio da continuidade dos serviços públicos é um princípio doutrinário.

¹² Trata-se da E.M. nº 307/77, de 27-9-77, do Senhor Ministro de Estado das Comunicações, que acompanhou o Projeto de Lei que dispunha sobre serviços postais, submetido ao Congresso Nacional pelo Presidente da República por meio da Mensagem nº 44, de 1978 – CN, publicados no Diário do Congresso Nacional em 15 de abril de 1978, fl. 577-86.

Verifica-se que, além de o “monopólio postal” assegurar a universalização do serviço postal, ele deve garantir também continuidade desse serviço. Portanto, o serviço postal deve ser prestado a todo cidadão, em todos os lugares do país, sem interrupção, sem descontinuidade, sem, enfim, lapsos temporais. Entende-se que essa continuidade não signifique necessariamente vinte e quatro horas por dia, mas uma continuidade dentro de uma frequência que atenda às necessidades do cidadão em termos de serviços postais universais.

Referida exposição de motivos coloca o “monopólio postal” como um privilégio concedido à ECT e a continuidade como uma contrapartida a esse privilégio. Isso significa que, como o “monopólio postal”, por um lado, assegura receitas à ECT, esta, por outro, deverá assegurar a prestação contínua dos serviços postais universais.

A propósito, o Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto proferido no julgamento da ADFP 46-7 DF (BRASIL, 2019e), reforça referida exposição de motivos e os princípios que regem os serviços públicos, aduzindo o seguinte, especialmente no que diz respeito à continuidade do serviço postal:

Uma análise pormenorizada do que consubstanciaria o serviço postal conduz inafastavelmente à constatação de que o interesse primordial em jogo é o interesse geral de toda a coletividade. É do interesse da sociedade que, em todo e qualquer município da Federação, seja possível **enviar/receber cartas pessoais, documentos e demais objetos elencados na legislação**, com segurança, eficiência, **continuidade** e tarifas módicas. Não é mera faculdade do Poder Público colocar esse serviço à disposição da sociedade, e muito menos deixar sua completa execução aos humores do mercado, informado por interesses privados e econômicos. (g.n.)

A última linha desse excerto é relevadora quanto ao sentido que o “monopólio postal” tem em relação ao princípio da continuidade, pois fica claro que o serviço postal não pode ficar à mercê da mão invisível do mercado. O Poder Público deve agir –e o faz, por meio do “monopólio postal”–, de modo a assegurar a continuidade da prestação do serviço postal a toda a coletividade.

Verifica-se, desse modo, que a necessidade de continuidade do serviço postal é um argumento que pesa em favor do “monopólio postal”, mas há, ainda, um outro princípio da administração pública e, por conseguinte, também um princípio aplicável aos serviços públicos, que se soma aos argumentos até aqui arrolados. Trata-se do princípio da eficiência, a seguir detalhado.

1.1.4 O “monopólio postal” como instrumento de garantia da eficiência do serviço postal

O princípio da eficiência está expressamente declarado no art. 37 da CF como um princípio que rege o funcionamento da administração pública em geral e, conseqüentemente, os serviços públicos, pois, como entende Aragão (2017, p. 123), “os tais princípios dos serviços públicos são, na verdade, os princípios da Administração Pública.” O Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto proferido no julgamento da ADPF 46-7 DF (BRASIL, 2019e), abordou o princípio em questão do seguinte modo:

Uma análise pormenorizada do que consubstanciaria o serviço postal conduz inafastavelmente à constatação de que o interesse primordial em jogo é o interesse geral de toda a coletividade. É do interesse da sociedade que, em todo e qualquer município da Federação, seja possível **enviar/receber cartas pessoais, documentos e demais objetos elencados na legislação, com segurança, eficiência, continuidade e tarifas módicas.** Não é mera faculdade do Poder Público colocar esse serviço à disposição da sociedade, e muito menos deixar sua completa execução aos humores do mercado, informado por interesses privados e econômicos. (g.n.)

A eficiência do serviço postal é mencionada nesse texto como de interesse de toda a coletividade. Ela é assegurada por meio da atuação direta do Poder Público no mercado, que não fica, assim, sujeito às flutuações dos interesses privados. Depreende-se, do contexto geral em que referida ADPF (BRASIL, 2019e) foi julgada, que o “monopólio postal” é o meio adequado para assegurar que o princípio da eficiência se materialize no serviço postal. O que é eficiência não consta, contudo, desse excerto.

Para Batista Júnior (2012, p. 99), a eficiência “é um princípio jurídico que provoca, para a AP [Administração Pública], um dever positivo de atuação otimizada, considerando os resultados da atividade exercida, bem como a adequação da relação entre os meios e os fins que se pretende alcançar.” À vista dessa definição, pode-se dizer que o serviço postal será eficiente se, para alcançar o máximo atendimento das necessidades coletivas a ele inerentes, empregar o mínimo de recursos.

De acordo com o voto do Ministro Joaquim Barbosa, o “monopólio postal” deve ser reconhecido como constitucional –e essa foi de fato a decisão do STF– porque é meio adequado para assegurar a eficiência do serviço postal e também a sua segurança, conforme tratado no próximo subitem.

1.1.5 O “monopólio postal” como instrumento de garantia da segurança do serviço postal

Conforme consta da EM nº 307, de 27 de setembro de 1977 (BRASIL, 1978), que fundamentou a aprovação da Lei nº 6.538/1978, o serviço postal tem três características que lhe dão sustentação: rapidez, regularidade e segurança. Sobre essa última, o Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto proferido no julgamento da ADFP 46-7 DF (BRASIL, 2019e), assim se posicionou:

Uma análise pormenorizada do que consubstanciaria o serviço postal conduz inafastavelmente à constatação de que o interesse primordial em jogo é o interesse geral de toda a coletividade. É do interesse da sociedade que, em todo e qualquer município da Federação, seja possível **enviar/receber cartas pessoais, documentos e demais objetos elencados na legislação, com segurança**, eficiência, continuidade e tarifas módicas. Não é mera faculdade do Poder Público colocar esse serviço à disposição da sociedade, e muito menos deixar sua completa execução aos humores do mercado, informado por interesses privados e econômicos. (g.n.)

Verifica-se, também neste subitem, que o “monopólio postal” tem uma função assecuratória, mais especificamente, no caso presente, de garantir que o serviço postal seja seguro. Segurança significa a certeza da obtenção do resultado esperado. Em se tratando de serviço postal, significa a certeza de que uma carta, um cartão postal, ou um impresso passará pelo processo postal e chegará ao seu final sem ser danificado, espoliado, extraviado, destruído, apropriado indevidamente por empregados da ECT ou por terceiros. O fato de o serviço postal ter sido retirado do mercado de livre concorrência e atribuído à titularidade exclusiva do Estado dá a ele maior segurança, porque operado diretamente por agentes do Estado, que têm responsabilidades maiores sob o ponto de vista criminal.

A Lei do Serviço Postal, com o fim de dar segurança ao serviço por ela regulado, tipifica os crimes de violação de correspondência (art. 40), sonegação ou destruição de correspondência (art. 40, § 1º). Os crimes de dano (art. 163) e de peculato (art. 312), aos quais o serviço postal também está sujeito, estão previstos no Código Penal (CP), onde também está a definição de que “Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.” Isso significa que os empregados públicos da ECT são considerados funcionários públicos à vista da legislação penal, o que é motivo para majoração de penas caso cometam crimes no exercício de suas funções.

Segurança do serviço postal tem relação com sigilo das correspondências, que será abordado em seguida.

1.1.6 O “monopólio postal” como instrumento de preservação do sigilo das correspondências

Segundo Martins (2013, p.255), “O motivo da manutenção e exercício do serviço (público) postal é, pois, a necessidade de preservar direitos fundamentais assegurados na própria Constituição, como: o direito de todos à sua utilização, de forma eficiente, impessoal e satisfatória; e garantia constitucional do segredo epistolar [...]”

De acordo com o Decreto-lei nº 1.681/1939, o sigilo das correspondências é um dos fundamentos da instituição do “monopólio postal” no Brasil, pois, juntamente com outros fundamentos (evitar o contrabando postal; execução do serviço postal de modo compatível com as necessidades da indústria, do comércio e do público em geral), consta desse decreto-lei o seguinte:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição; e

[...]

Considerando que o serviço de correios, para atender às suas altas finalidades e garantir, convenientemente, o **sigilo da correspondência**, necessita condicionar-se às exigências do progresso nacional; (g.n.)

DECRETA:

Art. 1º A União tem **monopólio**: (g.n.)

I – Da expedição para o exterior da República e do transporte e da distribuição no território nacional;

- a) de cartas missivas fechadas ou abertas;
- b) de cartões postais que trouxeram o endereço do destinatário;
- c) de qualquer correspondência fechada como carta.

Infere-se daí que o “monopólio postal” é necessário para que seja assegurado o sigilo das correspondências, pois apenas agentes estatais, sob o rígido controle das leis e de regimes disciplinares próprios, merecem a fé pública neles depositada e, por isso, estariam mais compromissados com esse dever, que corresponde a direito igual por parte do cidadão, direito este reconhecido desde a Constituição de 1824¹³. Esse

¹³ “Art. 179, inciso XXVII. O Segredo das Cartas é inviolável. A Administração do Correio fica rigorosamente responsável por qualquer infração deste Artigo”, conforme BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, 25 mar. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 15 jan. 2019f.

mesmo direito, que remonta às origens do Estado brasileiro, é hoje um direito fundamental previsto no inciso XII, art. 5º, da vigente CF, que estabelece ser inviolável o sigilo da correspondência. O art. 5º da Lei do Serviço Postal também estabelece que “O sigilo da correspondência é inviolável.”, tomando-o como um bem juridicamente protegido.

Por essa razão, a Lei do Serviço Postal tipifica os crimes contra o serviço postal, dentre os quais se destacam aqueles associados ao tema deste subitem: violação de correspondência (art. 40) e quebra do segredo profissional (art. 41). A propósito, o Decreto-lei nº 509/1969, estabelece o seguinte:

Art. 13 - Ressalvada a competência do Departamento de Polícia Federal, a ECT manterá serviços de vigilância para zelar, no âmbito das comunicações, pelo **sigilo da correspondência**, cumprimento das leis e regulamentos relacionados com a segurança nacional, e garantia do tráfego postal-telegráfico e dos bens e haveres da Empresa ou confiados a sua guarda. (g.n.)

Esse dispositivo reforça a ideia de que a operação do serviço postal por agentes do próprio Estado lhe assegura maior compromisso desses agentes e dá ao serviço maior segurança (assunto já abordado no subitem anterior), o que é uma contrapartida pelo privilégio do serviço postal atribuído ao ente do Estado.

Esse entendimento é reforçado pelo Ministro Ayres Brito em seu voto proferido no âmbito do julgamento da ADPF 46-7 DF (BRASIL, 2019e, p. 112), em que consta o seguinte:

E qual seria a razão, a finalidade de a Constituição tratar a matéria [o serviço postal] por uma forma tão diferenciada? Essa especificidade decorreria da destinação das atividades de que estamos a falar: favorecer a comunicação privada entre as pessoas, a integração nacional e o **sigilo da correspondência**. [g.n.]

Um serviço postal universal, contínuo, eficiente, seguro e com o sigilo das correspondências garantido tem um preço que, no entanto, deve ser compatível com o público a ser por ele atendido, ou seja, as tarifas postais devem ser módicas, conforme discorre o subitem seguinte.

1.1.7 O “monopólio postal” como instrumento de garantia da modicidade das tarifas postais

A modicidade de tarifas é um princípio legal aplicável à administração pública em geral (AMORIM, 2014) e aos serviços públicos em particular. No caso do serviço postal ele assume conformação própria. A propósito, o Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto proferido no julgamento da ADPF 46-7 DF (BRASIL, 2019e):

Uma análise pormenorizada do que consubstanciaria o serviço postal conduz inafastavelmente à constatação de que o interesse primordial em jogo é o interesse geral de toda a coletividade. É do interesse da sociedade que, em todo e qualquer município da Federação, seja possível **enviar/receber cartas pessoais, documentos e demais objetos elencados na legislação, com** segurança, eficiência, continuidade e **tarifas módicas**. Não é mera faculdade do Poder Público colocar esse serviço à disposição da sociedade, e muito menos deixar sua completa execução aos humores do mercado, informado por interesses privados e econômicos. (g.n.)

Esse voto, conforme já dito em subitens anteriores, foi proferido no contexto do julgamento da constitucionalidade do “monopólio postal”, que envolveu a avaliação da sua própria existência jurídica. O Ministro Joaquim Barbosa integrou o rol dos ministros que julgaram a ADPF referida improcedente, dando ganho de causa à ECT, que viu confirmada a constitucionalidade do “monopólio postal” e a caracterização do serviço postal como serviço público. É nesse contexto que o excerto acima deve ser interpretado. Assim, se o serviço postal foi protegido dos humores do mercado, o foi para que fosse garantida sua prestação à toda coletividade a tarifas módicas.

O art. 2º da Portaria MC nº 6.206, de 13 de novembro de 2015, estabelece o seguinte: “As metas de universalização visam assegurar a existência e a disponibilidade de oferta dos serviços postais básicos em todo o território nacional, de forma permanente, em condições de qualidade adequada e a preços acessíveis.” Conforme subitem 1.1.2 desta dissertação, a universalização do serviço postal é assegurada pelo “monopólio postal”. Como as tarifas módicas (ou preços acessíveis) integram as metas de universalização, também tais tarifas são asseguradas por referido “monopólio”.

O ministro Gilmar Mendes, em seu voto proferido no julgamento do RE 601.392 PR (BRASIL, 2019e), que tratava da imunidade tributária recíproca da ECT, destaca o seguinte: “a Empresa está sujeita aos princípios da continuidade do serviço, da Universalização do atendimento e da modicidade das tarifas.”

O ministro Ayres Brito, em seu voto proferido no julgamento da ACO 765-1 RJ (BRASIL, 2019d), que discutiu a imunidade tributária da ECT em relação ao IPVA, abordou a modicidade das tarifas postais do seguinte modo:

Ou seja, desonerado desse tributo (IPVA), preexcluída (sic) de qualquer imposto, inclusive do imposto de renda que pode ser objeto de questionamento, a empresa tem custos menores e pode, evidentemente, **prestar um serviço postal de custo módico** a quem mais necessita da empresa. Quem é que mais necessita da empresa? São os carentes economicamente. Por isso a Ministra Carmem Lúcia, certa feita, disse o seguinte: A EBTC presta serviços e cobra para que a Dona Joana, lá do morro, possa receber cartas como o milionário da Paulista. Então, a imunidade passa a se traduzir na possibilidade de um custo menor, de **modicidade das tarifas**, atendendo, portanto, às comunicações de pessoas mais pobres dos estratos sociais brasileiros. (g.n.)

Está evidenciado desse modo que a modicidade de tarifas é um princípio presente no serviço postal, assim como que ela é sustentada pelo “monopólio postal”.

1.1.8 O “monopólio postal” como instrumento de uniformização de tarifas

Ainda a respeito de tarifas, é oportuno destacar o argumento favorável ao “monopólio postal” baseado na ideia de que o “monopólio” se justifica porque ele é necessário para evitar que a competição coloque em risco o princípio da precificação uniforme (ADIE, 1989).

No Brasil, conforme tabela de tarifas para cartas não comerciais e cartões postais (ECT, 2019j), verificam-se variações das tarifas segundo o peso dos objetos, mas, quanto à distância do endereço do destinatário em relação ao do remetente, elas são também uniformes. Paga-se, por exemplo, R\$ 1,95 pelo envio de uma carta não comercial ou cartão postal de até 20g independentemente da localização do destinatário dentro do território nacional.

Observa-se, portanto, que os serviços postais universais são prestados também em todo o Brasil a tarifas uniformes. Assim, do mesmo modo que é possível argumentar que o “monopólio postal” se justifica pela prática de tarifas postais módicas, é possível argumentar que esse “monopólio” é também importante para sustentar tarifas uniformes.

Continuidade, eficiência, segurança, sigilo das correspondências, tarifas postais módicas e uniformes representam um encargo que a ECT deve suportar como

contrapartida do “monopólio postal”, mas, para isso, há necessidade de recursos. Assim, o “monopólio postal”, conforme discorre o subitem seguinte, foi estabelecido e é mantido para viabilizar os recursos que asseguram a prestação de serviços postais universais, cuja existência justifica, por sua vez, o próprio “monopólio”. Disso decorrem argumentos que são favoráveis ao monopólio postal, conforme será tratado no próximo subitem.

1.1.9 O “monopólio postal” como instrumento de proteção de receitas

Nada melhor que a própria exposição de motivos da Lei do Serviço Postal para se identificarem as verdadeiras razões fundamentais que levaram à instituição do vigente “monopólio postal” no Brasil. Assim, no item 5 dessa exposição de motivos (BRASIL, 1978, p. 579), consta que o anteprojeto da Lei do Serviço Postal “se propõe permitir à empresa exploradora ao serviço postal condições para auferir recursos indispensáveis à expansão, desenvolvimento e aprimoramento dos serviços”. Com esse propósito, entre outros, esse anteprojeto “procura delimitar claramente a área reservada ao monopólio da União. ”

Fica evidente, desse modo, que o “monopólio postal” foi instituído como meio para proteger, contra eventuais concorrentes, as receitas a serem geradas pela prestação dos serviços postais exclusivos, assegurando-as todas para a ECT, de modo que ela pudesse, dali, obter recursos necessários ao serviço postal.

Importante esclarecer que a ideia inicial de proteção de receita não embute automaticamente a de atualização de tarifas, decorrente do exercício da regulação do serviço postal, como será visto no subitem 2.1.2.1. É certo, no entanto, que variações nas tarifas postais podem significar lucro ou prejuízo para a empresa operadora do serviço postal “monopolizado”.

Caso a proteção de receita não seja suficiente para prover todos os recursos necessários à universalização do serviço postal, restaria o argumento de que, mesmo assim, o serviço deverá ser mantido pela União, nos termos do art. 21, inciso X, da CF. Mesmo que a empresa operadora do serviço postal obtenha prejuízo (déficit), prevalecerá o interesse público (subitem 1.1.1), que deverá ser atendido.

Com a proteção de receitas, o “monopólio postal” também previne que eventuais concorrentes dos serviços postais exclusivos escolham atuar apenas em áreas que lhe são rentáveis, deixando, para a ECT, as áreas pouco atrativas do ponto de vista econômico. Isso será tratado no próximo subitem.

1.1.10 O “monopólio postal” como instrumento de prevenção do *cream skimming*

A proteção de receita de que trata o subitem anterior embute a ideia denominada em inglês de *cream skimming*. Embora seja instituto de origem norte-americana, ajusta-se perfeitamente à realidade brasileira.

Adie (1989), ao tratar dos debates que se tem travado nos EUA sobre o cabimento ou não do “monopólio postal”, destaca que um dos principais argumentos de sustentação do *Private Express Statutes* (PES)¹⁴ é que novos entrantes no mercado postal poderiam interessar-se somente por áreas lucrativas, sobretudo urbanas, deixando as áreas rurais de alto custo para os Correios, argumento este utilizado pelo Conselho de Governança, em seu relatório de 1973, apresentado ao Congresso americano, para rejeitar a ideia de revogação dos PES.

Na sentença proferida pela Suprema Corte Americana em 1991 para o caso *Courier Conference of America v. American Postal Workers Union* (EUA, 2018a), aquele tribunal destaca os motivos para a existência do “monopólio postal” naquele país:

Desde o seu estabelecimento, o Serviço Postal dos Estados Unidos tem exercido um monopólio sobre o transporte de cartas dentro e a partir dos Estados Unidos. O “monopólio postal” é codificado em um conjunto de leis conhecidas como *Private Express Statutes* (PES), 18 U.S.C. §§ 1693-1699 e 39 U.S.C. §§ 601-606. O monopólio foi criado pelo Congresso como **uma medida de proteção de receitas para habilitar o Serviço Postal a cumprir sua missão**. [...] Ele impede que competidores privados ofereçam serviços em rotas de baixo custo a preços abaixo daqueles do Serviço Postal, enquanto deixa o Serviço [Postal] com rotas de alto custo e meios insuficientes para cumprir seu mandato de prover tarifas e serviços

¹⁴ É um conjunto de normas. “Os PES, originalmente aprovados pelo Congresso em 1792 para restringir o transporte privado de cartas, são baseados em disposições da Constituição americana que dão poder ao Congresso ‘para estabelecer Agências de Correios e Rotas Postais’. O Congresso aprovou essas normas com o fim de estabelecer um robusto sistema postal que pudesse arcar com a distribuição de cartas entre duas localidades, por mais remotas que fossem. “ (tradução nossa), conforme UNITED STATES POSTAL SERVICE (USPS). **Publication 542 – Understanding the private express statutes** – Contents. Disponível em: <https://about.usps.com/publications/pub542/pub542_ch1_002.htm>. Acesso em 20 jan. 2019b.

uniformes aos clientes em todas as áreas, incluindo aquelas que são remotas ou menos populosas. (tradução nossa, g.n.)

Em outras palavras, o “monopólio postal” foi instituído nos EUA com o propósito de evitar que competidores privados concentrassem-se apenas em localidades onde poderiam auferir lucros, praticando preços inferiores aos do Serviço Postal (oficial), abandonando localidades não lucrativas e de custos mais altos para este último, que ficaria apenas com o encargo de prover tarifas e serviços uniformes em todo o país, mesmo em localidades onde isso não fosse vantajoso. Sidak e Spulber (1996) chamam isso de *cream skimming*, que equivale a extrair do mercado apenas a sua parte mais rica –a sua nata–, deixando o resto para o Correio oficial.

A proteção de receitas e a prevenção do *cream skimming* viabilizam, por sua vez, o subsídio cruzado, objeto do subitem seguinte.

1.1.11 O “monopólio postal” como fonte de subsídio cruzado

O item 9 da exposição de motivos da Lei do Serviço Postal (BRASIL, 1978, p. 580) discorre sobre o “monopólio postal” do seguinte modo:

Para cumprimento da missão social e pioneira que lhe impõe o monopólio, deverá o serviço de correios dispor de fontes de recursos a serem captados nos centros mais desenvolvidos para poder expandir os serviços postais nas localidades mais distantes e de menor desenvolvimento relativos.

Constata-se, nesse texto, que, para o cumprimento da missão social e pioneira que o “monopólio postal” impõe ao serviço de correios (serviço postal), explorado pela ECT nos termos do decreto-lei que a criou e da lei referida, tal serviço deverá dispor de fontes de recursos. Convém destacar, mais uma vez, que, nessa exposição de motivos, o “monopólio” é um privilégio que traz consigo encargos, correspondentes ao cumprimento da missão social e pioneira do serviço postal. Se o monopólio traz um encargo, deve trazer também os recursos correspondentes, captados nos centros mais desenvolvidos para subsídio dos serviços a serem prestados em locais menos desenvolvidos. Essa transferência de recursos provenientes dos próprios serviços postais “monopolizados”, arrecadados em locais rentáveis, para subsídio dos serviços a serem prestados em locais não rentáveis, denomina-se de subsídio cruzado.

Quanto à sua origem (fonte), o subsídio cruzado, no que tange ao serviço postal “monopolizado”, pode ser dividido em dois grupos: o subsídio proveniente da prestação dos serviços “monopolizados” em áreas rentáveis e o subsídio proveniente de atividades econômicas em sentido estrito exploradas pela ECT. Dado o objeto deste estudo, será levado em conta apenas a primeira fonte de subsídio.

Para reforçar o conceito, é oportuno destacar como o subsídio cruzado é abordado em relação ao “monopólio postal” nos EUA. Lá, argumenta-se que, sem esse “monopólio”, áreas rurais deixariam de ter acesso ao serviço postal (MOORE, 1990), pois se a distribuição postal em áreas rurais não é autossustentável, ela é subsidiada por receitas captadas em locais rentáveis.

Ainda sobre a experiência norte-americana, Moore (1990) relata que, por volta de 1840, os correios privados tinham-se espalhado do mercado financeiro ao negócio de jornais, passando pela distribuição de correspondências pessoais, a despeito de isso ser, na maior parte dos casos, ilegal, o que levou o Correio daquele país a, primeiro, recorrer ao judiciário, processando a Companhia de Navegação do Comodoro Vanderbilt que então transportava o correio em violação à lei federal, sem que, contudo, tivesse com isso tido sucesso. Depois, o Correio socorreu-se do Congresso, que aprovou o *Private Express Statutes*, erradicando os correios privados. O Congresso teria feito isso compelido pela necessidade de que fosse mantido contato com as distantes ampliações do império americano que se expandia quase diariamente através do continente. Desse modo, a receita obtida em áreas rentáveis, localizadas mais a leste dos Estados Unidos, subsidiariam as rotas postais das novas fronteiras, mais ao sul e a oeste. Tratava-se do subsídio cruzado, que assim teria surgido nos EUA. Portanto, o monopólio se justificava, inicialmente, pela necessidade de se protegerem receitas que viabilizassem subsídios cruzados.

Uma vez firmado o conceito de subsídio cruzado, de volta à realidade brasileira, vale destacar que o ministro Gilmar Mendes, em seu voto proferido no julgamento do RE 601.392 PR (BRASIL, 2019f) que tratava da imunidade tributária recíproca da ECT, destaca o seguinte:

[A ECT] é superavitária em apenas quatro unidades da Federação, Presidente: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal, sendo deficitária em todas as demais.

Quer dizer, aqui o subsídio cruzado também diz respeito a esse balanço Federativo.

No julgamento desse recurso a ECT saiu-se vencedora. Vê-se, no excerto transcrito, que o subsídio cruzado garantido pelo “monopólio postal” acabou repercutindo também no equilíbrio da federação, no sentido de que suas autonomias relativas são preservadas à medida em que a desigualdade entre elas diminui. Quanto mais equipotentes forem as unidades da federação mais integradas estarão. A integração nacional será tratada no próximo subitem.

1.1.12 O “monopólio postal” como instrumento de integração nacional

No item 3 da exposição de motivos da Lei do Serviço Postal, consta que:

A União Postal Universal destaca o correio, no mundo de hoje, como **fator de unidade nacional e coesão política**: aproximação entre administração e administrados; **integração de regiões e comunidades distantes**; aproximação entre clientes e fornecedores e de difusão à distância do bem estar (sic), dos conhecimentos e da cultura. (g.n.)

No item 5 dessa mesma exposição de motivos (BRASIL, 1978, p. 579) a ideia de integração também está presente, do seguinte modo:

A **política de integração** vigorosamente desenvolvida pelo Governo Federal, visando à valorização do homem, à **redução dos desníveis regionais** e ao aproveitamento de todo o potencial do País, impõe a existência de um serviço postal eficiente, **interligando toda a Nação Brasileira**. (g.n.)

Até aqui a exposição de motivos não justifica a existência do “monopólio postal”, mas destaca a importância do serviço postal em si, concluindo essa parte do texto no início do item 3, afirmando que tais fatores fazem do correio um elemento fundamental da estrutura do país, submetida a forte demanda depois da Segunda Guerra Mundial e que, para atendê-la, foi criada a ECT. Além disso, referida exposição de motivos afirma que o serviço postal, para atender tais interesses gerais, goza de “monopólio” e, em contrapartida, deve assegurar a universalidade dos serviços nos lugares mais remotos do país. Desse modo, o “monopólio postal” justifica-se como meio para assegurar a integração nacional.

Na Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa de 2017 (ECT, 2019a, p. 4), emitida por força da Lei nº 13.303/2016 há o reconhecimento formal do papel dos serviços postais na integração nacional, com a assertiva de que “Os Correios

oferecem infraestrutura relevante para viabilização de políticas públicas, integração nacional e inclusão social, com sua rede de agências [...].”

Nos EUA, país com características territoriais semelhantes às do Brasil, também foi construída argumentação semelhante como justificativa para a existência do “monopólio postal”. Conhecê-la ajuda a compreender melhor o sentido da integração nacional como fundamento do “monopólio postal”. Na sentença proferida pela Suprema Corte Americana em 1991 para o caso *Courier Conference of America v. American Postal Workers Union* (EUA, 2018a), a Suprema Corte Americana registra o seguinte:

Assim, as disposições legais sobre proteção de receita não foram vistas como um fim em si mesmas, nem, de modo algum, como um meio de assegurar certo nível de emprego público, mas foram vistas como meio para obter **integração nacional** e para assegurar que todas as áreas da Nação fossem igualmente servidas pelo Serviço Postal. (g.n., tradução nossa)

Moore (1990), ao historiar o “monopólio postal” do governo federal americano, apresenta diversas razões que o fundamentaram, tais como, entre outras, o fato de que, em tempo de guerra, os revolucionários americanos precisavam de canais de comunicação rápidos e confiáveis com os legislativos estaduais e, como não havia outra organização que pudesse prover tal serviço em âmbito nacional, o Congresso encarregou-se de assumir responsabilidades sobre a administração dos correios, aprovando leis sobre o “monopólio postal” tão cedo quanto 1782.

O Ministro Celso de Mello, em seu voto no julgamento do RE nº 601.392 PR (BRASIL, 2019f), que tratava da imunidade tributária recíproca da ECT, ao abordar os serviços não abarcados pelo “monopólio postal” registra que esses serviços “existem para custear o desempenho da atividade sob reserva constitucional do monopólio, e tendo em vista que se assim não fosse frustrar-se-ia o objetivo maior do legislador que é o de viabilizar a própria integração nacional [...]. Portanto, conforme já abordado no subitem 1.1.11 desta dissertação, sobre subsídio cruzado, os serviços postais “monopolizados” têm duas fontes de recursos: as dos próprios serviços “monopolizados” e a dos serviços ‘não monopolizados’ (concorrenciais). Fica claro, no voto referido, que contribuiu para que a decisão final tivesse sido favorável à ECT, que o “monopólio postal” e a integração nacional se relacionam diretamente.

Ainda a propósito do julgamento do RE nº 601.392 PR (BRASIL, 2019f), o Ministro Dias Tofolli, em seu pedido de vistas, abordou a ideia de integração nacional do seguinte modo:

A divergência aberta pelo Ministro **Ayres Britto**, acompanhada pelo Ministro **Gilmar Mendes** e pelo Ministro **Celso de Mello**, traz à lume a ideia de que aquela diferenciação feita na ADPF nº 46 não impede a imunidade relativamente aos serviços que a ECT pratica em concorrência com o mercado, em razões fundadas, pelo que eu entendi dos votos de Suas Excelências, na universalidade e no **munus** de prestar serviço público (não é a mera prestação de serviço público, é o **munus** de prestar serviço público), na necessidade de haver subsídio cruzado e – o que me impressionou muito, na argumentação do Ministro **Celso de Mello** – na função de integração nacional que ainda exerce a Empresa de Correios e Telégrafos; razões que colocaram em xeque as minhas premissas. (sublinhado nosso)

Por isso, Senhor Presidente, vou pedir vista do processo para fazer uma melhor reflexão sobre o tema.

A ideia de integração nacional está também presente na análise de Martins (2013, p. 269) sobre o cabimento da imunidade tributária recíproca, quando destaca o seguinte:

Há muitos “*Brasis*”: o de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, Recife etc., e o de rincões longínquos, distantes, esquecidos, inóspitos e paupérrimos. Em todos eles, no entanto, a ECT deve prestar seus serviços e todos os meios de acesso têm de ser utilizados, para cumprir o encargo que lhe foi imposto pela Constituição.

Logo, dada a importância constitucional do serviço postal, as características geográficas e sociais do Brasil, é correto afirmar que tal atividade pública guarda relação direta com o pacto federativo.

A ideia da integração nacional como fundamento do “monopólio postal” é também reforçada pelo Ministro Ayres Brito em seu voto proferido no âmbito do julgamento da ADPF 46-7 DF (BRASIL, 2019e, p. 112), em que consta o seguinte:

E qual seria a razão, a finalidade de a Constituição tratar a matéria [o serviço postal] por uma forma tão diferenciada? Essa especificidade decorreria da destinação das atividades de que estamos a falar: favorecer a comunicação privada entre as pessoas, a **integração nacional** e o sigilo da correspondência. [g.n.]

A mesmo tempo em que o “monopólio postal” assegura a integração nacional, uniformiza a regulação do serviço postal em todo o país, facilitando a própria integração, conforme o subitem seguinte.

1.1.13 O “monopólio postal” como instrumento de uniformização da regulação do setor postal

O “monopólio postal” como meio para assegurar uniformidade nas regras que regem o funcionamento do serviço postal em todo o país é abordado pela doutrina norte americana sobre serviço postal.

Segundo Story (1865), o poder de que trata a Cláusula Postal¹⁵ é particularmente apropriado ao Governo Nacional dos EUA –e não aos Estados–, dado que seria absolutamente impraticável adotar um sistema uniforme de regulação para todo o continente e que as dificuldades e benefícios de qualquer sistema local não são iguais entre os Estados em relação a suas próprias despesas, tanto que, por volta de 1838, sob os auspícios do Governo Geral, os Correios já se haviam tornado um dos mais benéficos e úteis dos estabelecimentos nacionais dos EUA.

O Congresso americano, no uso de poderes que conferiu a Cláusula Postal instituiu o “monopólio postal” através do PES, o que assegurou a unidade regulatória existente nos EUA mencionada no parágrafo anterior.

Ademais, do mesmo modo como ocorre nos EUA, também no Brasil a uniformidade de procedimentos, assegurada pelo “monopólio postal”, no intercâmbio de objetos postais entre as diferentes unidades da federação, é fator que contribui para a eficiência do sistema postal e também do desenvolvimento do país, conforme será abordado no próximo subitem.

1.1.14 O “monopólio postal” como fator de desenvolvimento econômico, social e cultural

No item 9 da exposição de motivos da Lei do Serviço Postal (Lei nº 6.538/1978) (BRASIL, 1978, p. 580), consta o seguinte:

Para cumprimento da missão social e pioneira que lhe impõe o monopólio, deverá o serviço de correios dispor de fontes de recursos a serem

¹⁵ Corresponde ao art. 1º, Seção 8, cláusula 7 da Constituição dos EUA (conhecida em inglês como *Postal Clause*), nos seguintes termos: Será competência do Congresso estabelecer agências e rotas postais (tradução nossa). O original em inglês é “The Congress shall have Power To [...] establish Post Offices and post Roads;” conforme ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). United States Senate. **Constitution of the United States**. Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019a.

captados nos centros mais desenvolvidos para poder expandir os serviços postais nas localidades mais distantes e de menor desenvolvimento relativos.

O subsídio cruzado, contido nesse texto já foi explorado no subitem 1.1.11. O propósito aqui é outro. Verifica-se, nesse texto, que o monopólio não é visto como um benefício gratuito concedido ao serviço de correios, mas, pelo contrário, como um encargo imposto a ele por sua missão social e pioneira, ou seja, é a missão do serviço de correios que impõe o monopólio. Qual seria então essa missão? A mesma exposição de motivos contém a resposta, que está no seu item 1 (BRASIL, 1978, p. 578), de onde se extrai que “O serviço postal constitui fator primordial de desenvolvimento econômico, social e cultural [...]” Como fator de desenvolvimento econômico, favorece intercâmbios comerciais, difundindo a publicidade; dá suporte às vendas por correspondência; estabelece vias de comunicação que favorecem regiões menos desenvolvidas, ligando-as a regiões de maior desenvolvimento; possibilita importações e fomenta a exportação de mercadorias. Como fator de desenvolvimento social, o serviço postal administra grande quantidade de empregos e serve de meio complementar a outros sistemas nacionais como recolhimento de tributos etc. Como fator de desenvolvimento cultural, o serviço postal favorece o intercâmbio de ideias, o intercâmbio entre indivíduos e povos, em razão de tarifas especiais; facilita a difusão da informação através do transporte de jornais e revistas, livros, discos, filmes; difunde a instrução, especialmente em regiões longínquas, por meio de cursos por correspondência¹⁶. O “monopólio postal” é, assim, fundamentado naquilo que justifica a existência mesmo do próprio serviço postal.

Nota-se, assim, que as razões em que se funda o monopólio instituído pela Lei dos Serviços Postais podem ser sintetizadas pela ideia de que o “monopólio postal” é necessário porque, de outro modo, o serviço postal não teria como cumprir sua missão econômica, social e cultural.

¹⁶ Os cursos por correspondência eram muito comuns na época em que a Lei nº 6.538/1978 foi aprovada. Atualmente, esse argumento tem sua força bastante reduzida por conta do avanço do ensino a distância (EaD) realizado pela *internet*.

1.1.15 O “monopólio postal” como política pública eficaz

As políticas públicas são implementadas por uma miríade de órgãos e entidades dos três poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) e de todos os seus níveis (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e, por vezes, também por entidade privadas. Desse conjunto, destacam-se as empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), que são, elas mesmas, expressão de uma política pública de descentralização administrativa, de intervenção do Estado no domínio econômico ou de prestação de serviços públicos, caso este em que se inclui a ECT.

As empresas estatais são responsáveis pela implementação de políticas públicas nos setores em que atuam. As 138 empresas estatais federais existentes em 2017 consumiram, nesse exercício, R\$ 648 bilhões em despesas correntes e despesas de capital (investimentos) (BRASIL, 2019c, p. 8), o que equivale, por exemplo, ao Produto Interno Bruto (PIB) de Equador, Bolívia e Paraguai somados¹⁷ (THE WORLD BANK, 2019). Apenas para que se tenha uma ideia das proporções envolvidas nesta análise, cabe registrar que o Plano de Dispendios Globais (PDG) da ECT para 2017, aprovado pelo Decreto nº 8.933/2016, previa um total de despesas de capital e de despesas correntes de R\$ 22,6 bilhões, o que corresponde a 86,6% do PIB do Suriname e da Guiana somados (THE WORLD BANK, 2019).

Mas, como assegurar-se de que as políticas públicas cumpram a finalidade para a qual foram estabelecidas? Se cumprem ou não, como saber? Trata-se de questões da mais alta relevância sobretudo quando se tem em vista uma empresa pública que movimentava expressivas somas de recursos que devem ser direcionados para o fim para o qual foi criada, como é o caso da ECT.

As políticas públicas podem ser vistas sob a perspectiva de diferentes teorias. Uma delas é a denominada Teoria do Ciclo das Políticas Públicas, que as apresenta em um processo dividido em fases (ROCHA, 2010). O processo de políticas públicas, também chamado de ciclo de políticas públicas (*policy cycle*, em inglês) ou de ciclo de

¹⁷ Ao câmbio de R\$ 3,7260, de 14 jan. 2019, conforme BRASIL. Banco Central do Brasil. **Dólar americano.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww4.bcb.gov.br%2Fpec%2Ftaxas%2Fbatch%2Ftaxas.asp%3Fid%3Dtxdolar> Acesso em 14 jan. 2019a.

vida da política pública, apresenta, segundo SECCHI (2013) as seguintes fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da política pública. Essas fases, também chamadas de etapas ou estágios, não são uniformemente reconhecidas pela bibliografia especializada. Giovani e Nogueira (2015) apresentam, por exemplo, uma visão mais sintética, arrolando apenas três fases (formulação, implementação e avaliação), apesar de as desdobrarem em outras que, em última análise, se assemelham àquelas arroladas por Secchi (2013). Rocha (2010) adota a abordagem da Teoria do Ciclo das Políticas Públicas com cinco fases: formação e construção da agenda política; formulação das políticas e a sua legitimação; decisão; implementação; avaliação e impacto.

Se é certo que há controvérsias quanto às fases do processo de políticas públicas, é certo também que, ao menos dentro da perspectiva da Teoria do Ciclo das Políticas Públicas, há convergências quanto ao fato de que as políticas públicas se materializam por meio de um processo que, como tal, possui fases. Dentre elas, destaca-se a fase de avaliação, que, tanto na visão de Secchi (2013), quanto na de Giovani e Nogueira (2015), de Rodrigues (2010) e de Rocha (2010) está sempre presente. A propósito, Rocha (2010) identifica as fases do ciclo das políticas públicas na visão de seis outros autores: em todas elas a fase de avaliação está presente, diferentemente do que ocorre com as demais fases, que apresentam significativas variações.

A avaliação da eficácia de uma política pública consiste basicamente no confronto entre um objetivo ou finalidade delineada em outro momento do seu ciclo com os resultados concretamente alcançados em decorrência da execução (ou implantação) da política. Assim, pode-se dizer que:

A avaliação é entendida, de maneira geral, como um exame ex-post de uma política que envolve uma grande quantidade de recursos e uma cadeia de decisões e ações distribuídas ao longo do tempo, objetivando a introdução de modificações substantivas ou, inclusive, a interrupção da política. A avaliação dos resultados e dos impactos correspondentes toma geralmente como parâmetro de comparação uma imagem-objetivo previamente definida ao longo dos momentos de formulação e implementação (CAVALCANTI, 2012, p. 225-6).

Não é objetivo deste estudo examinar as limitações intrínsecas de avaliação de políticas públicas decorrentes do fato de que estas expressam escolhas baseadas em valores que podem variar significativamente no espaço e no tempo e decorrentes de variações na percepção de critérios (referenciais) e fatos por parte de quem as avalia.

Cavalcanti (2012) arrola três tipos de avaliação de políticas públicas, classificadas segundo o momento da avaliação (*ex-ante*, concomitante e *ex-post*) em relação à implementação da política, segundo a função da avaliação (formativa e somativa), segundo o sujeito que realiza a avaliação (avaliação interna, avaliação externa e avaliação mista), segundo ao “que se avalia” (avaliação do desenho, avaliação de processo e avaliação de resultados). A avaliação de processo tem como foco o emprego otimizado dos recursos aplicados na política pública e a sua gestão, ao passo que a de resultados tem como foco seus produtos (*outputs*) e efeitos (*outcomes*).

Minayo, Assis e Souza (2005, p.19-20), apontam entre os objetivos da avaliação de políticas públicas “oferecer respostas aos beneficiários, à sociedade e ao governo sobre o emprego dos recursos públicos e orientar os investidores sobre os frutos de sua aplicação [...]”, que demandam, por conseguinte, evidências de eficácia.

As empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) são também instrumentos de que lança mão o Estado para a implementação de políticas públicas tanto no que diz respeito a intervenção no domínio econômico quanto a prestação de serviços públicos. A atuação empresarial do Estado tem, portanto, função instrumental em matéria de políticas públicas (PINTO JÚNIOR, 2013).

Conforme a CF, art. 37, inciso XIX, a criação de empresas estatais depende de prévia autorização legislativa¹⁸. “Cabe à lei instituidora detalhar os propósitos e as principais linhas de ação da empresa estatal, de modo a facilitar o exercício do controle finalístico. É verdade, porém, que isso nem sempre acontece na prática [...]” (PINTO JÚNIOR, 2013, p. 267-8). Entende-se como controle finalístico o confronto entre objetivos definidos *ex ante*, com resultados obtidos *ex post* (PINTO JÚNIOR, 2013).

O Decreto-Lei nº 509/1969, que criou a ECT, não faz menção a finalidade, mas menciona objeto com o sentido de competência, conforme segue:

Art. 1º [...]

§ 3º Para execução de atividades compreendida em seu objeto, a ECT poderá:

[...]

Art. 2º - À ECT compete:

I - executar e controlar, em regime de monopólio, os serviços postais em todo o território nacional;

¹⁸ XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

II - exercer nas condições estabelecidas nos artigos 15 e 16, as atividades ali definidas.

III - explorar os seguintes serviços postais: (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)

- a) logística integrada; (Incluída pela Lei nº 12.490, de 2011)
- b) financeiros; e (Incluída pela Lei nº 12.490, de 2011)
- c) eletrônicos. (Incluída pela Lei nº 12.490, de 2011)

Todavia, a Lei nº 6.538/1978 arrola explicitamente o que está compreendido no objeto da ECT, conforme segue:

Art. 2º - O serviço postal e o serviço de telegrama são explorados pela União, através de empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações.

§ 1º - Compreende-se no objeto da empresa exploradora dos serviços:

- a) planejar, implantar e explorar o serviço postal e o serviço de telegrama;
- b) explorar atividades correlatas;
- c) promover a formação e o treinamento de pessoal sério (sic) ao desempenho de suas atribuições;
- d) exercer outras atividades afins, autorizadas pelo Ministério das Comunicações.

Apesar de a finalidade não ter sido explicitada com essa palavra em nenhuma das normas referidas, é certo que objeto e objetivo têm a mesma etimologia, sendo possível, a partir do objeto, ter-se uma noção de objetivo, ainda que seus contornos não sejam precisamente delineados. Assim, pode-se dizer que é objetivo da ECT planejar, implantar e explorar o serviço postal e o serviço de telegrama; explorar atividades correlatas; promover a formação e o treinamento de pessoal para o desempenho de suas atribuições; e exercer outras atividades afins, autorizadas pelo Ministério das Comunicações.

A Lei nº 13.303/2016, denominada Lei de Responsabilidade das Estatais, aborda as políticas públicas do seguinte modo:

Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

I - elaboração de **carta anual**, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de **consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública**, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao **interesse coletivo** ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos **impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos**, mensuráveis por meio de indicadores objetivos; (g.n.)

Note-se que os dispositivos transcritos não tratam de uma avaliação de políticas públicas, mas, tão somente, de uma declaração de compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas. É exatamente isso que consta da Carta Anual de

Políticas Públicas e Governança Corporativa da ECT relativa a 2017 (ECT, 2019a). Contudo, se essa carta não se presta a apontar os resultados alcançados pela ECT na implementação de políticas públicas de sua responsabilidade, pelo menos ela serve para indicar quais são essas políticas. Elas coincidem com as mencionadas anteriormente com base na Lei do Serviço Postal e no Decreto-lei nº 509/1969, de onde se extrai o que interessa a este estudo, que é o objetivo relativo ao inciso I, do art. 1º, do Decreto-Lei nº 509/1969, combinado com a alínea “a”, do § 1º, do art. 2º da Lei nº 6.538/1978, ou seja, o objetivo de planejar, implantar e explorar o serviço postal “monopolizado”.

Quais são, então, as mensurações existentes acerca do cumprimento das finalidades para as quais foi criada a ECT? Conforme o Decreto-lei nº 200/1967, a ECT é empresa pública vinculada a um ministério supervisor e, conforme a CF, é sujeita ao controle interno do Poder Executivo federal, cujo órgão central é o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, e a controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Há, assim, pelo menos três entidades da estrutura do Estado que têm a incumbência de saber se a ECT tem ou não cumprido sua finalidade.

Assim, no que diz respeito ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, supervisor da ECT, deve-se destacar que esse ministério estabeleceu, por meio da Portaria MCTIC nº 6.206/2015¹⁹, metas de universalização dos serviços postais básicos, conforme já tratado no subitem 1.1.2 desta dissertação. Trata-se, convém lembrar, do fundamento mais profundo do “monopólio postal”, que se baseia, por sua vez, no interesse público subjacente, tratado no subitem 1.1.1. Essas metas de universalização, cujo prazo para serem atingidas era dezembro de 2017²⁰, subdividem-se em três: metas de atendimento, metas de entrega e metas de qualidade. Elas estão detalhadas no Anexo I, II e III, respectivamente, da referida portaria conforme FIGURA 1.

¹⁹ As metas constantes dessa portaria são desdobramentos das metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, instituído pela Lei nº 13.249/2016, conforme BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jan. 2016, retificado em 31 ago. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/113249.htm>. Acesso em 23 jan. 2019y.

²⁰ Referida portaria estabelece metas para até dezembro de 2018, mas, em função da data de conclusão deste trabalho, tomou-se por base, para o desenvolvimento deste tópico, apenas os dados disponíveis nesse momento.

1 Meta para universalização do atendimento dos serviços postais básicos: distritos com população igual ou superior a 500 habitantes, com prestação do serviço de atendimento postal, até o final de 2017.				
Previsto		Executado		Executado/Previsto
%	Quantidade	%	Quantidade	102,5%
96,55	4.114	98,96?	4.217?	
2 Metas para universalização da entrega postal externa: distritos a serem atendidos com a entrega postal externa, com população igual ou maior do que 500 habitantes.				
Previsto		Executado		Executado/Previsto
%	Quantidade	%	Quantidade	100 %
89,22	8.765	89,58	8.800	
3 Metas de qualidade para a prestação dos serviços postais básicos: prazo de entrega de objetos postais a partir da efetiva data de postagem ou hora de expedição.				
Previsto		Executado		Executado/Previsto
%	Quantidade	%	Quantidade	95,8%
92,5%	-	88,6	-	

FIGURA 1: Metas de universalização de serviços postais básicos (planejado x executado)

Fonte: Portaria MCTIC nº 6.206/2015 e ECT (2018b, p. 9 e 11)

A meta 2 foi, na verdade, levemente superada, com a expansão da distribuição para 35 distritos a mais do que o planejado. Quanto à meta 3, deve-se esclarecer que o Relatório da Administração, relativo a 2017 (ECT, 2018b), não apresenta dados separados para a qualidade da entrega dos serviços postais básicos. De todo modo, a qualidade, em termos globais, ficou abaixo da meta em questão, ainda que próximo de seu atingimento. Quanto à meta 1, referido relatório não apresenta dados específicos sobre unidades de atendimento localizadas em distritos com população igual ou superior a quinhentos habitantes. Há, contudo, menção ao fato de que a ECT conta com 4.217 Agências de Correios Comunitárias (ECT, 2018b), que correspondem ao tipo de agência normalmente instalada nessas localidades, mas não exclusivamente nelas. Estima-se, portanto, que, caso a meta não tenha sido atingida ou superada, o executado deve aproximar-se dela. A despeito disso, a avaliação geral é satisfatória.

Esses dados decorrem, conforme classificação de Cavalcanti (2012) anteriormente apresentada, de uma avaliação interna *ex-post*. Não consta dos documentos de onde se originaram tais dados menção a avaliação externa sobre a universalização dos serviços postais básicos, como por exemplo, uma avaliação realizada por auditoria independente. Isso, no entanto, não desqualifica a avaliação

realizada pela própria ECT, mas informa que os números devem ser interpretados com cautela.

No que diz respeito ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por sua vez, não foram localizados, em seu site, registros que questionassem a eficácia de políticas públicas relativas ao serviço postal “monopolizado”.

Por fim, quanto ao TCU, não há nenhuma prestação de contas anual da ECT dos últimos cinco anos julgada, de modo que não há registro, naquele tribunal, que abranja esse período, sobre a eficácia ou ineficácia da ECT no cumprimento de sua missão relativamente a serviços postais “monopolizados”.

No entanto, a julgar pelos dados e informações disponíveis sobre a avaliação de políticas públicas, constantes da FIGURA 1, que definem a própria razão de ser do “monopólio postal”, do confronto, enfim, do planejado com o executado, verifica-se, com as ressalvas apresentadas, que o “monopólio postal” tem sido eficaz.

1.2 ARGUMENTOS DESFAVORÁVEIS AO “MONOPÓLIO POSTAL” COMO POLÍTICA PÚBLICA

Se na perspectiva das políticas públicas há argumentos que pesam em favor do “monopólio postal”, há também os que lhe são contrários. A já longa existência do “monopólio postal” e as facilidades oferecidas por novas tecnologias colocam em dúvida a sua atualidade. A perda de mercado disso decorrente acaba estimulando a empresa operadora do serviço postal a buscar novos nichos de atuação em segmentos econômicos que são típicos do setor privado, onde não consegue atuar com a mesma eficiência. Esses argumentos estão a seguir detalhados.

1.2.1 O “monopólio postal” como política pública anacrônica

Em razão do surgimento de novas tecnologias, novos produtos, substituição de matérias-primas etc. é pouco provável que um monopólio se perpetue, mas sua manutenção é mais provável quando ele é garantido por meio de lei (TROSTER, 2011). Esse é o caso do “monopólio postal”. Instituído, em sua versão mais recente, pela Lei

do Serviço Postal, de 1978, já vem sofrendo desgastes há algum tempo, sobretudo por conta de novas tecnologias que têm tornado obsoleta a parte do serviço postal sujeita a “monopólio”.

Muito embora a Lei do Serviço Postal tivesse sido editada sob a égide da Constituição Federal de 1969, o Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão proferida na ADPF nº 46-7 DF (BRASIL, 2019e), deu-a como recepcionada pela Constituição Federal de 1988, reconhecendo a validade constitucional do “monopólio postal” explorado pela ECT. Essa decisão ocorreu em ação que questionava a existência constitucional do “monopólio postal”, ajuizada por associação de empresas que tinham interesse no segmento da economia correspondente aos serviços postais “monopolizados”.

A decisão foi favorável à ECT, mas não foi suficiente para evitar a retração que se tem observado no mundo e também no Brasil em termos de tráfego postal, especialmente no que diz respeito aos serviços “monopolizados” (carta e cartão postal). Segundo a UPU apud ECT (2018b), as receitas provenientes do segmento de correspondências –onde normalmente estão os serviços monopolizados também em outros países– tinham, em 2011, uma participação de 49,4% na receita do setor postal mundial. Cinco anos depois, em 2016, essa participação caiu para 38,0%. Essa retração deveu-se ao acelerado processo de substituição da correspondência em suporte de papel pelas novas mídias eletrônicas.

No Brasil, no entanto, esse impacto tem acontecido em uma velocidade menor. Em 2016 o segmento correspondente aos serviços “monopolizados” (mensagens e malotes²¹) representava 50,0% da receita bruta de vendas da ECT, ao passo que, em 2017, passou a representar 49,4% (ECT, 2018b).

Em termos de quantidade de objetos, contudo, de acordo com o Relatório da Administração sobre o exercício de 2017, emitido pela ECT (2018b), foram entregues 6,297 bilhões de objetos postais em 2017, contra 6,766 entregues em 2016, o que

²¹ Os malotes correspondem a correspondência agrupada, que é um serviço monopolizado conforme inciso II, art. 9º, da Lei 6.538/1978. Segundo o art. 47 dessa lei, “CORRESPONDÊNCIA AGRUPADA - reunião, em volume, de objetos da mesma ou de diversas naturezas, quando, pelo menos um deles, for sujeito ao monopólio postal, remetidos a pessoas jurídicas de direito público ou privado e/ou suas agências, filiais ou representantes. Conforme BRASIL. Lei nº 6.538 de 22 de junho de 1978. Dispõe sobre os serviços postais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jun. 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6538.htm>. Acesso em: 4 mar. 2018d.

representou uma redução de 7,44% de um ano para o outro²², o que indica uma variação maior do que a observada na composição da receita mencionada no parágrafo anterior. Essa variação tende a representar de modo mais realista o impacto da tecnologia no serviço postal “monopolizado” que a variação da receita, pois esta está sujeita a reajustes de tarifas que podem compensar a diminuição na quantidade de objetos postados.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 00013/MME/MF/MDIC/MAPA/MC/MP, de 28 de abril de 2011 (BRASIL, 2019b), que fundamentou a Medida Provisória nº 532/2011, depois convertida na Lei nº 12.490/2011, que, por sua vez, alterou o Decreto-lei nº 509/1969, declara que a comunicação eletrônica tem substituído os serviços postais tradicionais (cartas, sobretudo).

Muito embora a receita proveniente do segmento “monopolizado” do serviço postal ainda seja relevante no conjunto das receitas totais da ECT, há evidências de que sua importância relativa em termos de receita e de volume de tráfego é decrescente, o que é uma expressão da diminuição da relevância do interesse público atendido pelos serviços “monopolizados” prestados pela ECT. Os serviços outrora fundamentais para a infraestrutura do país tendem a ser trocados por serviços tecnologicamente mais avançados, mais seguros, mais rápidos e extremamente regulares, afetando seriamente os fundamentos do serviço postal inscritos na exposição de motivos em que se baseou a Lei nº 6.538/1978 e, conseqüentemente, os fundamentos do “monopólio postal”, que, a julgar pelas tendências indicadas, tende a tornar-se cada vez mais uma política pública desconectada da atualidade.

²² Esses números incluem tanto objetos de correspondência quanto encomendas. No entanto, infere-se que as correspondências, sobre as quais recai o “monopólio postal”, foram as principais responsáveis por essa redução na quantidade de objetos, pois, em termos de receita, o segmento de mensagens, onde estão as correspondências, apresentou uma redução de receita de 4,2%, de 2016 para 2017, ao passo que o segmento de encomendas apresentou um aumento de 11,14% nesse mesmo período, conforme EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT). **Relatório da administração:** exercício financeiro de 2017. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/relatorios/relatorios-de-administracao/pdf/RA_2017_assinado.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2018b. p. 3-4.

1.2.2 A retração do “monopólio postal” como fator de expansão da intervenção do Estado em atividade econômica de sentido estrito

A Exposição de Motivos Interministerial n° 00013/MME/MF/MDIC/MAPA/MC/MP, de 28 de abril de 2011 (BRASIL, 2019b), que fundamentou a alteração do objeto da empresa explorados do serviço postal (ECT), prevista no Decreto-lei n° 509/1969, declara que a comunicação eletrônica tem substituído os serviços postais tradicionais (principalmente o serviço relativo a cartas), ao tempo em que considera tais serviços ainda vitais para o exercício da cidadania, para a inclusão social, para a integração nacional e para o desenvolvimento econômico e social do país. Declara, também, que os altos custos da universalização desses serviços nas localidades mais remotas do país têm sido cobertos pelo modelo de autossustentação econômica e financeira atual (receitas de serviços monopolizados em localidades lucrativas sustentam os serviços em locais onde eles dão prejuízo²³), o que, contudo, pode mudar por conta da redução do volume de correspondências físicas que deverá acontecer nos próximos anos, fazendo surgir a necessidade de que seja ampliado o âmbito de atuação da ECT.

Como estratégia de busca de novas receitas à vista da diminuição do tráfego postal tradicional –sobretudo no que diz respeito à parte protegida pelo “monopólio postal”– os serviços postais foram ampliados pela Lei n° 12.490/2011, que acrescentou ao rol de serviços explorados pela ECT os serviços postais eletrônicos, financeiros e de logística integrada.

Constata-se, assim, que, ao invés de a retração da demanda do segmento “monopolizado” do serviço postal servir de fundamento para sua extinção e, também, por perda de objeto, para a extinção da empresa que o explora, ela tem sido empregada como fundamento para expansão dos serviços postais para outros segmentos da economia nacional. Desse modo, sem fundamentos para a existência do “monopólio” e, conseqüentemente, da empresa que goza desse privilégio, buscam-se fundamentos na existência da empresa por ela mesma, sem que se avalie se o mercado tem

²³ Veja-se também MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo. **Regime jurídico do setor postal**: desafios contemporâneos e perspectivas para o setor. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 257-8. Deve-se agregar a esse argumento que há serviços não monopolizados pela Lei do Serviço Postal, como, por exemplo, o de encomendas, os quais, com suas expressivas receitas, também sustentam a universalização do serviço postal monopolizado.

capacidade para atender as necessidades da população em relação a tais serviços antes de atribuí-los ao próprio Estado.

Conforme consta do Relatório da Administração relativo ao exercício de 2017 (ECT, 2018b, p. 3),

[...] para enfrentar o processo acelerado de substituição da correspondência em suporte de papel pelas novas mídias eletrônicas, a principal estratégia dos correios no mundo, em especial o de países industrializados tem sido o fortalecimento dos segmentos de encomendas, logística, serviços digitais e serviços financeiros, uma vez que esses segmentos têm potencial para recompor as receitas perdidas com o segmento de correspondência, por apresentarem atividades em rede, as quais podem gerar ganhos de escala e escopo.

A Lei nº 12.490/2011, é a demonstração de que essa estratégia tem sido colocada em prática. Ocorre, contudo, que a expansão do Estado sobre atividade econômica em sentido estrito somente poderia ocorrer, segundo o art. 173 da CF, ressalvados os casos previsto na própria Constituição –e não é o caso do serviço postal, que é serviço público–, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. Mas, dado que a lei permitiu tal expansão, estaria atendido o requisito constitucional pertinente, ainda que não se tivesse demonstrado a incapacidade de o mercado suprir as necessidades da população quanto aos serviços sobre os quais o Estado avançou.

Assim, o “monopólio postal” enquanto política pública em seu ocaso tem servido de fundamento para a expansão do Estado sobre área econômica de titularidade privada, apesar de desnecessária essa fonte de receita como subsídio cruzado que financie o segmento “monopolizado” dos serviços postais, cuja demanda tem-se mostrado decrescente.

1.2.3 O “monopólio postal” como política pública ineficiente

O Estado brasileiro drena expressiva parcela da riqueza gerada anualmente no país e a aplica, em boa medida, em políticas públicas. Segundo Castro (2014, p. 38), “Hoje, o tamanho do setor público, medido pelos gastos, atinge 40% do PIB brasileiro, ombreando-se com o nível da velha Europa, mas sem apresentar uma qualidade de

serviço público ^[24] minimamente comparável à dos europeus”. Apesar da semelhança entre o volume relativo de recursos despendidos pelo setor público na Europa e no Brasil, é evidente que seus resultados são diferentes. Essa é, contudo, uma afirmação genérica. No caso do serviço postal “monopolizado” ela é também verdadeira?

Segundo Aragão (2017), as decisões do STF proferidas no sentido de que entidades de direito privado da Administração Indireta sejam equiparadas à Fazenda Pública (assunto abordado no subitem 2.2.4 desta dissertação) vai na contramão da tendência mundial de adoção de métodos mais flexíveis em relação do Direito Público com vistas a assegurar eficiência a essas entidades.

O serviço postal pode ser subdividido em duas partes: a monopolizada e a não “monopolizada”. Embora a primeira parte receba, conforme já abordado no subitem 1.1.11, subsídios financeiros proporcionados pela receita da segunda, obtida no mercado concorrencial, ela também gera suas próprias receitas, obtidas no mercado restrito protegido pelo “monopólio postal”. Se, por um lado, a ECT tem a obrigação da universalização dos serviços postais, por outro, ela tem assegurados os recursos necessários para desincumbir-se dessa obrigação e manter-se financeiramente equilibrada. Contudo, não é isso que se tem ocorrido.

Nos últimos quatro anos da série apresentada na FIGURA 2, as receitas auferidas pela ECT não têm sido suficientes para cobrir suas despesas, o que tem gerado reiterados resultados negativos. Os números constantes da DRE do exercício de 2017 são, contudo, diferentes, apontando para um resultado positivo de R\$ 667 milhões, mas ainda insuficiente para cobrir os prejuízos acumulados que montavam R\$ 3,4 bilhões em 31/12/2016 e chegaram ao final de 2017 com um saldo de R\$ 2,7 bilhões²⁵ (ECT, 2018a).

²⁴ Conforme QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: InterSaberes, 2012. (Série Gestão Pública). p. 218, “Os serviços públicos sempre representaram o objeto central da preocupação do modelo do Estado do bem-estar social e se constituem os objetivos da maioria das políticas públicas nos dias de hoje”.

²⁵ O prejuízo acumulado em 31/12/2017 deveria ser igual ao saldo dessa conta em 31/12/2016 (R\$ 3.415.777) menos o resultado positivo apurado em 31/12/2017 (R\$ 667.308), que é igual a R\$ 2.748.469. No entanto, o valor registrado na conta prejuízos acumulados em 31/12/2017 é igual a R\$ 2.715.420. A diferença de R\$ 33.049 corresponde a ajuste de avaliação patrimonial, conforme Nota 17.4 constante de EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT). **Notas explicativas às demonstrações financeiras**: exercício de 2017. Brasília: ECT, 2018. p. 68. Disponível em <<http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras/pdf/DemonstraesFinanceirasde2017.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2018a.

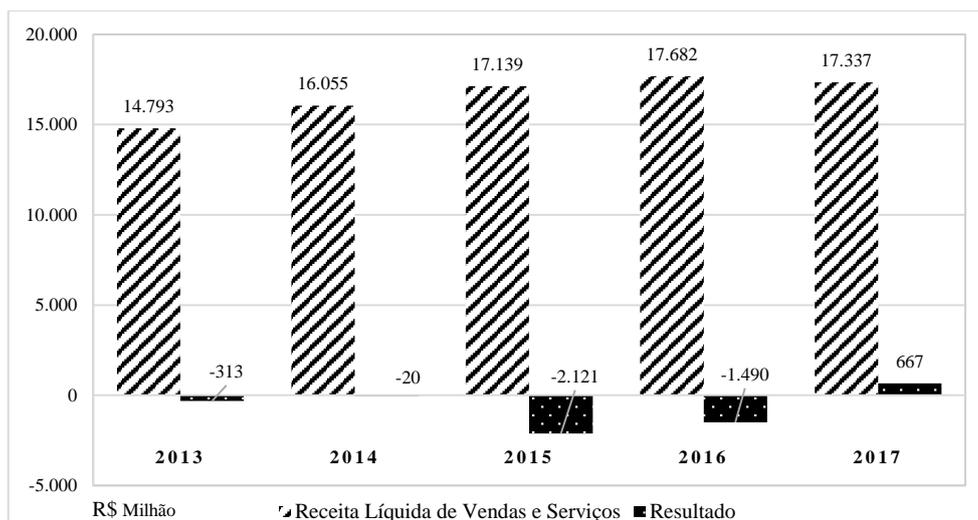


FIGURA 2: Variação da receita líquida de vendas e serviços e resultado da ECT no período de 2013 a 2017

Fonte: ECT (2019b, 2019c, 2019d, 2019e e 2019f)

Nos anos de 2013 a 2017, a ECT apresentou, além dos resultados negativos recorrentes constantes da FIGURA 2, reduções em seu patrimônio líquido que, em 2012, montavam R\$ 4,1 bilhões e que, em 2017, converteram-se em R\$ 159 milhões. Este último dado deve, no entanto, ser interpretado à vista da ressalva dos auditores independentes que auditaram as demonstrações financeiras da ECT relativas ao exercício findo em 31/12/2017. Para eles, o ativo e o patrimônio líquido registrados nessas demonstrações estão aumentados, respectivamente, em R\$ 1.454 e R\$ 747 milhões por conta do reconhecimento de ativos contingentes em desacordo com as normas contábeis pertinentes (MARQUES FILHO, 2019, p. 3). Se ajustes nessa dimensão fossem feitos no patrimônio líquido referido, ele apresentaria um saldo negativo de R\$ 588 milhões, ou seja, transformar-se-ia em passivo a descoberto. Isso significa que os ativos da ECT não seriam suficientes para cobrir suas obrigações.

A FIGURA 2 mostra também que a receita líquida de vendas e serviços vinha crescendo até 2016, mas que, em 2017, ela variou negativamente em relação ao ano anterior (-1,95%). O segmento de mensagens, classe em que estão os serviços “monopolizados”, produziu uma receita de R\$ 8,58 bilhões em 2017, que é 4,2% menor que a receita desse mesmo segmento auferida em 2016 (uma queda de R\$ 376 milhões em valores absolutos) (ECT, 2018b), embora outros segmentos tivessem apresentado crescimento.

É certo que a ECT vem sofrendo o impacto da substituição tecnológica do segmento de serviços “monopolizados”, demonstrada pela redução na quantidade de

objetos postais entregues em 2017 em relação a 2016, quando se apurou uma redução de 6,297 bilhões para 6,766 objetos (-7,44%) (ECT, 2018b), com inevitável impacto em sua receita, como mencionado anteriormente. Contudo, a situação econômico-financeira da ECT pode não ser apenas um problema de perda de receitas, mas também uma expressão de dificuldades que, segundo Varian (2012), o Estado enfrenta ao optar operar, por seus próprios meios, um monopólio natural: a dificuldade de medir precisamente os gastos (custos e despesas). A teoria econômica destaca a ineficiência do Estado na operação de monopólios e a ECT, nos últimos cinco anos, vem confirmando isso com prejuízos reiterados e despesas que crescem mais rapidamente que as receitas.

Os fatos até aqui descritos trazem à tona os quatro mitos sobre as empresas estatais que Roberto Campos procurou desfazer: que elas pertencem ao povo (na verdade, são dos funcionários que as tripulam e dos políticos que as manipulam), que elas são rentáveis (na verdade, o fluxo de recursos para o Tesouro é pequeno e, em alguns casos, negativo), que são controladas pelo governo (na verdade, são Estado dentro do Estado em cuja hierarquia vêm primeiro os funcionários, depois o sindicato, a empresa, o partido político no poder e o governo; o povo é um detalhe) e que devem continuar sob controle do Estado por serem estratégicas (na verdade, atividades são estratégicas, não as empresas; duas coisas são necessárias para atender interesses estratégicos: eficiência nos serviços e o exercício, pelo governo, do poder eminente de legislar, tributar, regulamentar e requisitar, coisas que o governo pode fazer sem ser acionista de empresas) (KRAMER, 2017).

2 O “MONOPÓLIO POSTAL” COMO INSTITUIÇÃO ECONÔMICA

Economia é a ciência social que se dedica ao estudo do modo como os indivíduos, as empresas e, enfim, a sociedade fazem suas escolhas sobre o emprego dos recursos produtivos escassos (também chamados de fatores de produção²⁶: trabalho, capital, terra, tecnologia e capacidade empresarial) na geração de produtos (bens e serviços) que atendam às necessidades humanas (RIZZIERI, 2011). Como se vê, a economia abrange não apenas o estudo da produção de bens, mas também a prestação de serviços. Produto é gênero que comporta duas espécies: bens e serviços.

Nos textos sobre microeconomia, tem sido utilizado, pelos especialistas, preponderantemente, apenas o gênero e, com menor frequência, as duas espécies simultaneamente. Neste capítulo, apesar de o objeto desta dissertação restringir-se a serviços –a parte “monopolizada” dos serviços postais– será sempre empregada, nas análises econômicas doravante realizadas, apenas a palavra produto. Com isso, simplifica-se o texto sem perder fidelidade aos autores trazidos como referência e sem abandonar a necessária coerência entre as ideias aqui desenvolvidas e a teoria que as sustenta. Portanto, onde estiver escrito produto, deve-se visualizar ali apenas a espécie correspondente a serviço, que é, enfim, o objeto deste estudo.

É oportuno esclarecer, também, que referidas análises econômicas serão realizadas sob o ponto de vista da escola econômica neoclássica, no seu desdobramento marginalista, atualmente dominante (CHANG, 2015).

Antes que se adentre o estudo dos argumentos que, do ponto de vista econômico, têm sido levantados contra e a favor do “monopólio postal”, cabe definir o que seja monopólio nessa perspectiva. Para isso, deve-se iniciar pelo entendimento do que seja mercado, conceito fundamental de microeconomia.

O mercado é formado por um grupo de vendedores e compradores de certos produtos que interagem em uma dada área geográfica (GODOI, 2018). Esses elementos definem as estruturas dos mercados, essenciais à interação da oferta com a demanda, sendo que, em seus extremos, há duas estruturas clássicas básicas: o monopólio (um único vendedor fixa o preço de seu produto) e a concorrência perfeita (muitos vendedores e muitos compradores sem que

²⁶ Conforme referidos autores, suas remunerações são, respectivamente, salário, juro, aluguel, royalty e lucro.

nenhum deles tenha capacidade de influenciar significativamente o preço do produto ofertado) (TROSTER, 2011).

Assim, no mercado, há dois agentes fundamentais: o comprador (lado da demanda) e o vendedor (lado da oferta). À vista da quantidade de compradores e vendedores, os mercados podem ser classificados conforme ilustra a FIGURA 3 a seguir apresentada:

Oferta \ Procura	Um só vendedor	Pequeno número de vendedores	Grande número de vendedores
Um só comprador	Monopólio bilateral	Quase monopsônico	Monopsônico
Pequeno número de compradores	Quase monopólio	Oligopólio bilateral	Oligopsônico
Grande número de compradores	Monopólio	Oligopólio	Concorrência perfeita

FIGURA 3: Classificação de mercados segundo Stackelberg
Fonte: Rosseti (2016, p. 417-8)

Define-se monopólio, nessa perspectiva, como uma estrutura de mercado que se caracteriza pela presença de um único fornecedor e de muitos compradores. Essa definição, baseada na quantidade de agentes, permite identificar a ECT como, sob o prisma econômico, uma empresa monopolista, pois, nos termos da Lei do Serviço Postal, é a única empresa autorizada a explorar os serviços sujeitos ao “monopólio postal”. É oportuno lembrar, neste ponto, que o monopólio da perspectiva econômica não é o mesmo da jurídica. Na perspectiva jurídica, a palavra monopólio tem um sentido mais específico, limitando-se às atividades econômicas em sentido estrito, cuja titularidade é privada, conforme esclarecimentos constantes da introdução desta dissertação. Na perspectiva econômica, o que interessa é a quantidade de fornecedores, não importando se eles são privados ou públicos.

A estrutura de mercado de concorrência perfeita²⁷ é o modelo que, embora raro no mundo real, se constitui em um ideal de referência para avaliação da eficiência dos mercados, pois, nesse modelo (ou sistema de mercado), “os recursos escassos são empregados com o máximo de eficiência alocativa.” (ANUATTI NETO, 2011, p. 246). Portanto, eventuais desvios em relação a esse modelo são considerados falhas de mercado. De acordo com Browning e Zupan (1999), há quatro condições que devem ser satisfeitas para que um mercado seja caracterizado como competitivo (ou como uma concorrência perfeita): grande

²⁷ ANTONIONI, Peter; FLYNN, Sean Masaki. **Economia para leigos**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2012. Tradução da 2.ed. de: Economics for dummies. (Para Leigos). p. 244, empregam as expressões livres mercados concorrentes, livres mercados ou, simplesmente, mercados como sinônimas de mercado de concorrência perfeita.

número de compradores e vendedores de modo que nenhum deles individualmente possa afetar os preços da indústria de que façam parte; livre entrada e saída de recursos (capital, trabalho etc.); homogeneidade de produtos de todos os vendedores de tal modo que eles sejam substitutos perfeitos uns dos outros e que o preço seja a única variável que os distinga; informação perfeita no sentido de que todos os fornecedores e consumidores tenham todas as informações necessárias à formulação correta de decisões econômicas (tecnologia empregada na produção, preços de matéria-prima e de produtos acabados etc.). Quando qualquer uma dessas condições (ou pressupostos) não está completamente presente, tem-se uma falha de mercado, que pode ser classificada como uma externalidade (positiva ou negativa), bem público, poder de mercado ou assimetria de informação, o que torna o mercado ineficiente (GODOI, 2018).

Dessas falhas, destaca-se o poder de mercado, que pode expressar-se tanto do lado da oferta quanto do da demanda. O monopsonio é uma falha decorrente da existência no mercado de um único comprador e muitos vendedores, ao passo que o monopólio é uma falha decorrente da existência de um único vendedor e muitos compradores. No monopólio, o poder de mercado significa que o único vendedor (monopólio puro) tem o poder de influenciar o preço de uma mercadoria, sendo por isso chamado de formador de preços (GODOI, 2018), em contraposição à ideia de tomador de preços, presente no mercado competitivo (NÓBREGA; RIBEIRO, 2016).

Assim, o monopólio é uma estrutura de mercado definida pela presença de um único vendedor e muitos compradores e, ao mesmo tempo, é uma falha de mercado, que impede a competição perfeita e gera, conseqüentemente, ineficiência. A primeira delas é o seu preço mais alto em relação a uma estrutura de competição perfeita, o que é abordado no subitem 2.2.1, como um argumento desfavorável ao “monopólio postal”. A segunda ineficiência diz respeito ao custo social do monopólio para a sociedade, pois ele acaba oferecendo menos produtos do que os consumidores estão dispostos a comprar. Isso é tratado no subitem 2.2.2, somando-se ao rol dos argumentos desfavoráveis ao citado monopólio.

Sob o ponto de vista econômico, “diz-se que uma dada alocação de recursos é eficiente quando não é possível melhorar a situação de alguém sem piorar a de outra pessoa”, ou, de outro modo, “Se uma alocação de recursos não é eficiente, é possível realocar os recursos na economia de maneira que ninguém saia prejudicado e alguns saiam ganhando” (GUIMARÃES; GONÇALVES, 2010, p. 91). Pode-se dizer, portanto, que, se é possível

reorganizar o serviço postal de tal modo que se amplie a sua prestação a mais pessoas, a organização inicial não era eficiente. Para Guimarães e Gonçalves (2010, p. 91), “se uma alocação [de recursos] for ineficiente, uma intervenção do governo pode ser desejável”, posição esta corroborada por Godoi (2018, p. 11) que afirma: “Na presença de falhas de mercado, a atuação do Estado pode aumentar a eficiência da economia.” Nessa perspectiva, o monopólio é uma falha, mas o monopólio postal é também uma solução. Desse modo, o subitem 2.1.2, trata do “monopólio postal” como regulação econômica, que visa aumentar a eficiência da indústria postal, somando-se ao rol dos argumentos favoráveis ao referido monopólio.

Uma vez identificado o sentido do que seja monopólio, resta divisar, no seu próprio âmbito, suas diferentes classificações. Assim, na visão de Silva e Luiz (2018), os mercados podem ser classificados segundo a importância da empresa que neles opera e a homogeneidade dos produtos vendidos. Nessa perspectiva, os mercados são classificados em concorrência perfeita, oligopólio, concorrência monopolística e monopólio puro. As duas primeiras classificações extrapolam o escopo deste estudo. Na concorrência monopolística, há grande número de produtores, mas, para os consumidores, os produtos são diferentes apesar de substituíveis entre si. São exemplos disso as roupas de moda e os serviços prestados em grandes cidades por cabeleireiros, que também não interessam aqui. Diferentemente disso, no monopólio puro há apenas uma empresa prestadora de um serviço que não tem substitutos próximos. Para referidos autores, esse tipo de monopólio é encontrado somente no setor público. O “monopólio postal” é, desse modo, um exemplo de monopólio puro, apesar de, atualmente, ele estar ameaçado por novas tecnologias (e-mails, sistemas de pagamento eletrônicos etc.) que podem oferecer bons substitutos para os serviços por ele abrangidos. O subitem 2.2.3 versa sobre os substitutos próximos oferecidos por novas tecnologias como argumento desfavorável ao monopólio postal.

Uma vez compreendida a definição de monopólio e suas classificações, convém analisá-lo, ainda, sob dois ângulos: como ele se origina e como ele se mantém.

Para Leão (2011), há cinco fatores que podem originar um mercado monopolizado: controle de um recurso natural, monopólio natural, externalidades de rede, patentes e *copyrights* e, por fim, vantagem tecnológica mantida em segredo. McGuigan, Moyer e Harris (2016) denominam esses fatores de fontes do poder de mercado de um monopolista, que são os seguintes: patente ou direito de reprodução, controle de recursos fundamentais (matérias-

primas), franquia autorizada pelo governo e monopólio natural. Kupfer e Hasenclever (2013) assumem que as causas da existência de monopólios podem ser políticas, econômicas e técnicas, entre as quais se destacam, na perspectiva neoclássica, as seguintes: propriedade exclusiva de matérias-primas ou de técnicas de produção; patentes; licença governamental ou imposição de barreiras para exclusão de competidores; e tecnologia de produção que impõem operação eficiente com obtenção de economias de escala substanciais. Embora se perceba não haver correspondência precisa entre os fatores de um autor e as fontes e causas dos outros dois, pode-se dizer que o “monopólio postal”, sob o ponto de vista estritamente econômico, pode originar-se de um monopólio natural ou de uma franquia (ou licença) governamental.

Um monopólio gera ineficiência, mas, conforme Godoi (2018), caso se trate de um monopólio natural, sua economia de escala (custo total médio decresce à medida em que a quantidade aumenta) o torna mais eficiente do que ter várias empresas incorrendo em elevados custos fixos para oferecer o mesmo produto. A concepção de monopólio natural pressupõe um processo de desaparecimento de concorrentes, por conta dos elevados custos fixos, resultando no aparecimento do monopolista, que consegue preços mais baixos que a concorrência, no longo prazo, com economia de escala. O subitem 2.1.1 trata do “monopólio postal” como monopólio natural, inaugurando ao rol dos argumentos tidos como favoráveis ao monopólio atribuído pela Lei do Serviço Postal à empresa exploradora desse serviço.

Por sua vez, a franquia (ou licença) governamental (lei, contrato de concessão etc.), como forma de aparecimento do monopólio, decorre de ato de governo, que o cria no mundo jurídico. “Um exemplo de monopólio do governo é o Serviço Postal dos Estados Unidos” (MILL, 2017, p. 98). Diferentemente do monopólio natural, a franquia governamental é um fenômeno mais jurídico que econômico, embora possa eventualmente ter motivações econômicas. Aspectos jurídicos do monopólio postal são tratados no Capítulo 3.

Afinal, para Mankiw (2012, p. 234), “o poder de monopólio é uma questão de grau”, pois ainda que os produtos não sejam iguais, havendo distinções entre eles, pode haver também um certo controle de preço por parte do ofertante. O poder de mercado (monopólio, neste estudo) pode assumir gradações. Isso significa que o poder de o monopolista influenciar a definição de preços pode ser maior ou menor conforme as características da indústria monopolizada. Há quatro fatores que, segundo Godoi (2018) determinam o grau do poder de monopólio de uma empresa: a elasticidade da demanda da própria empresa, o

número de empresas atuando no mercado (competição monopolística), forma de interação entre as empresas (no caso de competição monopolística) e existência de barreiras a novos entrantes (licenças, concessões, patentes, posse de recurso natural ou tecnologia exclusivos). Neste estudo, interessam apenas as barreiras que possam impedir ou dificultar que empresas interessadas participem do segmento “monopolizado” do serviço postal.

Para Troster (2011, p. 207), “diversos fatores podem concorrer para a manutenção do monopólio, representando barreiras ao acesso de novas firmas”, dentre as quais se destacam: dimensão reduzida do mercado, patentes, proteção governamental e controle das fontes de matéria-prima. Sob essa perspectiva, pode-se dizer que o fator determinante para a manutenção do “monopólio postal” é a proteção governamental, no sentido de que ele foi instituído e é mantido pelo Governo²⁸ por meio de lei (em sentido amplo, pois o “monopólio postal” é matéria constitucional). Assim como a origem do “monopólio postal” é de natureza jurídica, também o é a sua manutenção. Por isso, esse tema também é desenvolvido no Capítulo 3.

Nogami e Passos (2017) subdividem o grupo dos obstáculos (barreiras) à entrada de novas empresas na indústria monopolizada em: existência de economia de escala (do que resulta o monopólio natural), controle sobre matérias-primas, barreiras legais e monopólios estatais. As barreiras legais geram monopólios legais, que, apesar de serem privados, são regulamentados pelo governo e o acesso a eles decorre de concessão governamental. Os monopólios estatais, por sua vez, pertencem ao e são regulamentados pelo governo. Essa divisão do monopólio em legal e estatal permite a identificação de uma classe exclusivamente estatal, desde sua origem legal e sua operação estatal, mas sua origem se confunde com a do monopólio legal. Por conta disso, melhor seria classificar o monopólio segundo sua origem em: legal, se instituído por lei (em sentido amplo); e em natural (se originado da interação das forças de mercado). Quanto à operação do monopólio, ele seria melhor classificado em: privado (operado exclusivamente pelo privado sem qualquer interferência estatal), diretamente estatal (operado por empresa pública ou outra entidade

²⁸ Governo aqui não se confunde com o Poder Executivo (administração pública). Corresponde à atividade que fixa objetivos do Estado ou conduz politicamente os negócios públicos, resultante da soberania da União, conforme ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. (Sinopses Jurídicas, 19). p. 25. A visão estritamente econômica da questão não se detém em nuances jurídicas, referindo-se apenas a uma restrição imposta a novos entrantes por quem tem autoridade para tanto, sem preocupação em saber se ela vem do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário.

integrante da estrutura do Estado) e indiretamente estatal (operado por privado mediante concessão, autorização ou permissão estatal).

À vista dessas classificações, pode-se dizer que o “monopólio postal” é um monopólio diretamente estatal, mas é também legal, porque decorre de lei (em sentido amplo) e que o poder de monopólio da ECT atinge o grau máximo, pois não se admite na indústria postal nenhuma outra empresa que preste os serviços ditos “monopolizados” senão ela, sob pena de cometimento de crime tipificado na Lei do Serviço Postal.

Apenas a ECT está autorizada por lei a explorar uma parte do serviço postal (a parte “monopolizada” pela Lei do Serviço Postal, pois, na prática a outra parte vem sendo tratada como atividade econômica em sentido estrito, a despeito da decisão do STF proferida na ADPF 46-7 (BRASIL, 2019e)), e potencialmente toda a população brasileira é compradora dos serviços da ECT, o que enquadra o “monopólio postal”, na perspectiva econômica, em uma estrutura de mercado de monopólio. Nesse aspecto, portanto, a perspectiva jurídica e a econômica coincidem, embora o monopólio na acepção econômica possa incluir também o serviço público na acepção jurídica. O serviço postal, dadas as suas características de grandes custos fixos para montagem da sua infraestrutura, é, portanto, sob a perspectiva apresentada, um monopólio natural.

À vista do que até aqui exposto, deve-se considerar que:

Os argumentos a favor e contra os monopólios governamentais se contrapõem principalmente por razões filosóficas. Muitos conservadores e libertários não concordam que o governo desempenhe funções da iniciativa privada com o argumento de que o governo é perdulário e ineficiente. Aqueles com pontos de vista mais populistas tendem a ver a necessidade de o governo realizar algumas funções da iniciativa privada com o argumento de que o governo é menos perdulário e mais eficiente (MILL, 2017, p. 99).

Desse modo, apesar de o “monopólio postal” possuir forte componente jurídico, há consistentes argumentos de natureza econômica que podem ser utilizados tanto para justificá-lo quanto para combatê-lo.

2.1 ARGUMENTOS DE NATUREZA ECONÔMICA FAVORÁVEIS AO “MONOPÓLIO POSTAL”

2.1.1 O “monopólio postal” como monopólio natural

Assim como os serviços de eletricidade, gás e água, o serviço postal é um monopólio natural, que ocorre quando a montagem de infraestrutura para prestação dos serviços exige custos fixos bastante elevados que, por isso, não seriam compensadores se mais de um fornecedor tivesse que replicar essa mesma infraestrutura para disputar mercado (DILorenzo, 1996). Assim, a atividade de distribuição de correio é um monopólio natural, vez que, por exemplo, para a distribuição em um dado bairro de uma cidade, duas empresas teriam de fazer percursos sobrepostos ao longo de várias ruas, duplicando custos fixos (LEÃO, 2011).

Construir e manter mais de um sistema postal que chegue a todos os endereços do país implica incorrer em elevados custos fixos. A existência de mais de um provedor de serviços postais significa que esses custos se multiplicam. Por isso, é mais barato para a sociedade dispor de apenas um provedor de serviços postais, que pode ser operado pelo próprio Estado ou por privados sob regulamentação.

Ademais, o monopólio natural, segundo Varian (2012), surge quando há grandes custos fixos²⁹ e custos marginais³⁰ (CMg) pequenos. Adicionar uma carta a mais, aos bilhões de objetos entregues anualmente (ECT, 2017, p. 4) representa um acréscimo bastante pequeno no custo total do serviço postal. Há, portanto, nessa estrutura, um custo marginal (CMg) bastante pequeno, o que reforça a ideia de que o monopólio postal é natural.

Segundo McGuigan, Moyer e Harris (2016), quando um único produtor é capaz de obter economia de escala que não seria possível em um ambiente concorrencial –os custos unitários dos concorrentes seriam maiores do que os do monopolista– as forças da concorrência farão com que permaneça no mercado, naturalmente, como consequência dessas relações de produção, apenas um fornecedor, o que caracteriza, desse modo, o surgimento natural de um monopólio. Esses mesmos autores, destacam ainda que, à medida em que a produção se expande, os custos das empresas concorrentes caem, o que as incentiva a, com vistas a aumentarem volume e diluírem custos fixos, cortarem preços enquanto suas

²⁹ Custos fixos são custos que não variam com a quantidade produzida.

³⁰ O custo marginal corresponde ao aumento do custo total decorrente da produção de uma unidade adicional.

receitas marginais (RMg) excedem os custos marginais (CMg). Contudo, como os preços ficarão abaixo do custo médio, isso gerará perdas para as empresas concorrentes, fazendo com que as mais fracas deixem o mercado até que apenas uma sobreviva: a que será a empresa monopolista.

O custo total de produção (C) é formado pelo custo fixo (CF) e pelo custo variável (CV) ($C = CF + CV$). No curto prazo, o primeiro independe da quantidade produzida, mas o segundo varia com ela. Desse modo, mesmo quando não se produz nada, o custo total é positivo porque, apesar de o custo variável ser igual a zero, o custo fixo não é. O custo total sempre cresce à medida em que a quantidade produzida também cresce. O custo total médio ($CMe = C / q$), por outro lado, comporta-se de modo sutilmente diferente, pois, quando a quantidade (q) é pequena, ele é alto por conta de o custo fixo médio ($CFMe = CF/q$) ainda ser alto, mas ele diminui à medida em que a quantidade cresce e volta a crescer quando a quantidade já é grande, pois, se, por um lado, o custo fixo médio vai perdendo importância, por outro, o custo variável médio ($CVMe = CV / q$) aumenta significativamente. Graficamente, o custo total médio (CMe) assume a conformação a seguir apresentada na FIGURA 4:

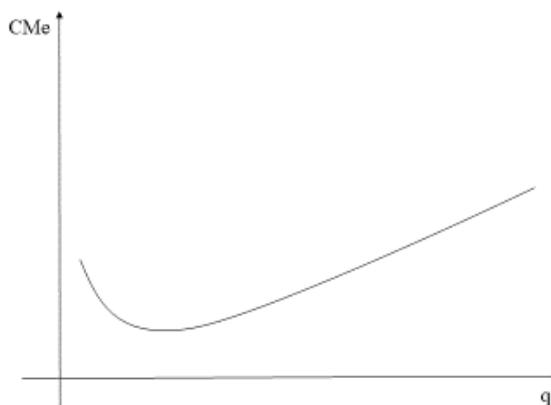


FIGURA 4: Curva do custo total médio de produção (CMe) com custo fixo pequeno
Fonte: Adaptado de Guimarães e Gonçalves (2011)

O CF não varia com a quantidade produzida, mas o custo fixo médio sim. Por isso, quanto maior a quantidade produzida, menor será o custo fixo médio, mas, por outro lado, maior será o custo variável, o que elevará o custo médio total de produção. Contudo, quando o custo fixo é muito elevado, o comportamento do custo médio de produção muda seu comportamento. A montagem de uma infraestrutura para recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos postais em nível nacional, o que inclui não apenas as grandes capitais brasileiras, mas também até distritos com população igual ou superior a quinhentos

habitantes (Portaria MCTIC nº 6.206, de 13 de novembro de 2015), demanda um custo fixo significativo. Esse elevado custo fixo dá ao serviço postal a característica de monopólio natural³¹. Nesse caso, a curva do custo médio total de produção assume o comportamento descrito na FIGURA 5 a seguir:

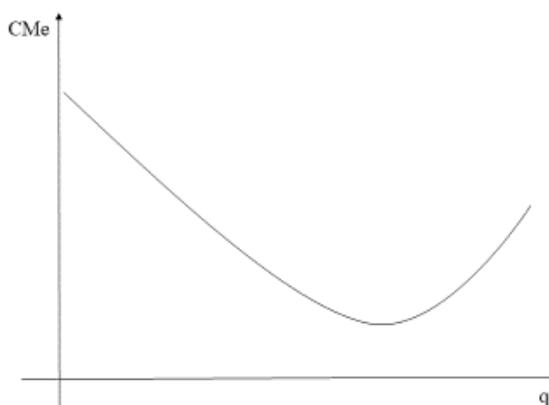


FIGURA 5: Curva do custo total médio de produção (CMe) com custo fixo elevado
Fonte: Adaptado de Guimarães e Gonçalves (2011)

Dado que os custos fixos são elevados, o custo médio total diminui à medida em que a quantidade produzida aumenta, assim como ocorre no caso de os custos fixos não serem tão altos, mas, no caso em questão, o custo médio total continua diminuindo para quantidades produzidas maiores, o que significa haver ganhos de escala. Apenas depois de uma grande quantidade produzida é que o custo total médio volta a crescer com o crescimento dos custos variáveis.

Ainda sobre custo, convém destacar o conceito de custo marginal (CMg). Quando se produz pouco, o aumento da produção gera pouco impacto no custo total, mas, à medida em que se produz mais, o custo total para se produzir também cresce em maior velocidade. Por isso, diz-se que o custo marginal (CMg), que é o custo que se agrega ao se produzir uma unidade a mais, é crescente à medida em que se aproxima do limite da capacidade produtiva da empresa. Esse custo assume a conformação gráfica constante da FIGURA 6 a seguir:

³¹ Do ponto de vista econômico, o monopólio natural decorre de um processo de desaparecimento de concorrentes que são levados a praticar preços médios elevados em função de seus elevados custos fixos e da redução de custos por meio de ganhos de escala que o sobrevivente no mercado consegue obter, conforme demonstrado neste subitem. Diz-se, portanto, que o “monopólio postal” tem característica de monopólio natural porque ele incorre nos mesmos elevados custos fixos deste último, embora não resulte de um processo de suplantação da concorrência, senão de uma imposição legal.

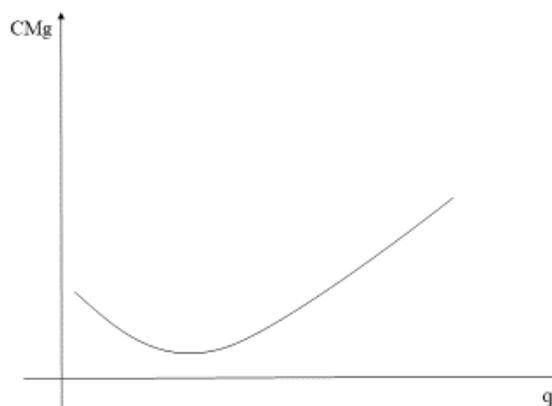


FIGURA 6: Curva do custo marginal (CMg)
Fonte: Adaptado de Vasconcellos e Braga (2012)

Vistos conjuntamente, os custos até aqui abordados assumem, graficamente, a conformação a seguir apresentada na FIGURA 7:

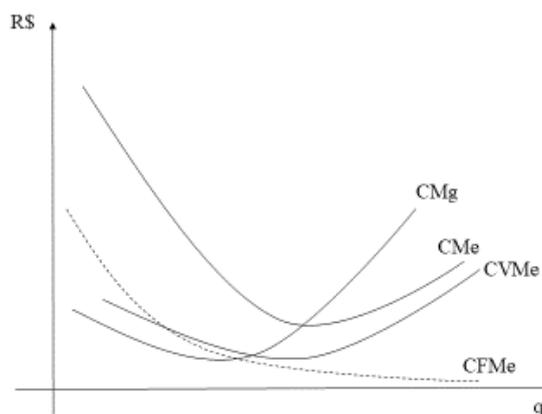


FIGURA 7: Custo marginal (CMg), custo total médio (CMe), custo variável médio (CVMe) e custo fixo médio (CFMe)
Fonte: Adaptado de Vasconcellos e Braga (2012)

Desse modo, o monopólio natural acaba oferecendo à sociedade uma solução mais eficiente do que ter várias empresas incorrendo em elevados custos fixos para oferecer o mesmo produto. Nisso reside um ponto favorável ao “monopólio postal”.

O Ministro Marco Aurélio Melo, em seu voto proferido no julgamento da ADPF 46-7 DF (BRASIL, 2019e), aborda o instituto econômico do monopólio natural como fundamento do surgimento da ECT, argumentado que, no Brasil, a intervenção do Estado em atividades econômicas, seja diretamente por meio de monopólio ou por meio de atuação em ambiente concorrencial, ocorreu em um momento em que não havia empresas privadas com capacidade financeira nem infraestrutura suficientes para promover o desenvolvimento de tais atividades e que a exigência de produção em larga escala não comportava concorrência, nos casos em que se optou por monopólio. Por isso, foi criada, primeiramente, a Companhia

Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941, e, depois, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942, e, mais tarde a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), entre outras empresas estatais, mas que “o Estado se mostrou incapaz não só de realizar os investimentos necessários à melhoria dos serviços, como também de gerenciá-los sob a forma empresarial.”

Afinal, um monopólio é sempre menos eficiente que um mercado de concorrência perfeita, embora, no monopólio natural, ele fosse a solução mais eficiente até o seu aparecimento. Depois disso, ele se torna tão ineficiente como qualquer outro monopólio. Essa ineficiência pode, contudo, ser combatida por meio de regulamentação. O próximo subitem discorre sobre isso, ampliando os argumentos favoráveis ao “monopólio postal”.

Contudo, “Como monopólios naturais são definidos como tais em função da tecnologia disponível, é possível que mudanças tecnológicas alterem as condições de competição” (ANUATTI NETO, 2011, p. 251). De fato, é exatamente isso que tem ocorrido. O surgimento de novas tecnologias para transmissão de mensagens ameaça o “monopólio postal”. Isso, no entanto, é matéria para o tópico que cuida dos argumentos desfavoráveis, mais especificamente do subitem 2.2.3.

2.1.2 O “monopólio postal” como regulação econômica

Em relação a um mercado perfeitamente competitivo, um monopólio, que é, por si mesmo, uma falha de mercado, é sempre ineficiente, ainda que seja natural. Para Anuatti Neto (2011, p. 250) “a regulação tem como condição necessária a existência de falhas de mercado.” Para Nóbrega e Ribeiro (2016, p. 279), “o propósito da regulação é limitar as falhas de mercado, o que resulta em maior eficiência econômica e bem-estar³² agregado.” São ineficiências geradas pelo monopólio: preços elevados e produção inferior à socialmente ideal; ambas estão detalhadamente examinadas nos subitens 2.2.1 e 2.2.2, respectivamente.

³² A propósito da noção de bem-estar, vale destacar a visão econômica do seja interesse público na perspectiva de SMITH, Kevin B. Economic techniques. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Eds.). **The oxford handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, 2008. (The Oxford Handbook of Political Science). p. 741, tradução nossa), “interesse público é concebido como bem-estar social, que não é nada mais do que a agregação de percepções individuais de seus próprios níveis de utilidade ou satisfação”. Prosseguindo, esse mesmo autor esclarece que o “bem-estar social é aprimorado se uma política ou programa resulta em uma situação em que aqueles que se beneficiam da política poderiam, ao menos em teoria, compensar os perdedores e ainda estarem em vantagem.”

Na visão de McGuigan, Moyer e Harris (2016), essas ineficiências são os fundamentos mais elementares para uma regulamentação³³ baseada em um monopólio natural.

A necessidade de se evitar duplicação de infraestrutura, particularmente duplicação de custos fixos com uma rede, é um importante componente do “monopólio postal” como argumento para a regulação da distribuição postal (SIDAK, SPULBER; 1996). O “monopólio postal” é, a um só tempo, uma forma de estrutura de mercado, uma falha de mercado e, ademais disso, se considerado todo o arcabouço jurídico que o envolve, uma franquia governamental. Sobre isso, vale ressaltar que o “monopólio postal”, embora tenha características de monopólio natural, decorre de escolha governamental no sentido intervir no setor da economia por ele abrangido. Pode-se dizer, portanto, que o “monopólio postal” corresponde ao caminho escolhido pelo governo para regular uma parte da indústria postal.

Segundo Antonioni e Flynn (2012, p.285), “Os governos devem decidir quando apoiar e quando suprimir os monopólios.” No Brasil, a decisão do governo foi tomada no sentido de apoiar o “monopólio postal”, ao invés de suprimi-lo, conforme a legislação vigente e a jurisprudência apresentadas no Capítulo 3. Esse apoio, que visa combater as ineficiências intrínsecas do monopólio, pode dar-se, de acordo com Antonioni e Flynn (2012), por meio de controle de preço e por meio de controle da produção (subsídios para os custos de produção e requisitos mínimos de produção). Assim, a possibilidade de diminuição da ineficiência intrínseca do monopólio por meio de regulação é um argumento favorável ao ‘monopólio postal’.

A regulamentação impede que o concessionário de serviço público cobre um preço de monopólio e permite que ele tenha lucro contábil (MILL, 2017), muito embora, na perspectiva jurídica, segundo Carrazza (2004), a ECT, que foi criada para satisfazer interesse público e não para obter lucro, tem superávit ao invés de lucro e déficit ao invés de prejuízo.

Os preços públicos praticados pela ECT são controlados pelo governo, conforme os termos da Portaria nº 386/2018, do Ministério da Fazenda, que estabelece normas e critérios para o reajuste e a revisão das tarifas e dos preços públicos praticados pela ECT nos serviços postais prestados em regime de exclusividade. Segundo a ECT (2018b, p. 2), é empregado o Índice de Serviços Postais (ISP) para reajustar os serviços “monopolizados”, que, em 2017,

³³ Regulação e regulamentação são empregadas, pela bibliografia pesquisada, como sinônimas.

passaram por duas atualizações: “a primeira (reajuste) de 7,49%, em maio, e a segunda (revisão) de 10,22%, em outubro [...]”.

O subitem 2.2.1 demonstra que o preço, se deixado ao arbítrio do monopolista, será maior do que em um mercado de concorrência perfeita. Segundo Cooter e Ulen (2012), permite-se que monopólios naturais, a exemplo de serviços públicos, que não podem ser substituídos, continuem existindo, mas o governo regula seus preços, conforme indicado no parágrafo anterior. A redução de preços pretendida pela regulação não é absoluta. Trata-se de uma redução determinada relativamente ao preço ideal que é o de mercado. Assim, a regulação econômica de que ora se trata busca aproximar o preço praticado pelo monopolista ao preço que seria praticado em um mercado de concorrência perfeita.

Isso, contudo, não basta, pois, além de o preço no monopólio tender a ser mais alto que em uma concorrência perfeita, a produção tende a ser menor que a socialmente ideal. Discorre-se sobre isso no próximo subitem.

2.1.2.1 “Monopólio postal” como estratégia para obtenção de preço socialmente ideal

Como em um mercado de concorrência perfeita o ponto ótimo de produção é alcançado quando o preço é igual ao custo marginal (ponto C da FIGURA 8), pode-se imaginar que, para se obter equilíbrio em um mercado monopolizado, bastaria que o regulador exigisse que o monopolista igualasse seu preço ao custo marginal. Contudo, segundo Varian (2012), isso pode levar o monopolista a obter prejuízo. A FIGURA 8 a seguir demonstra isso:

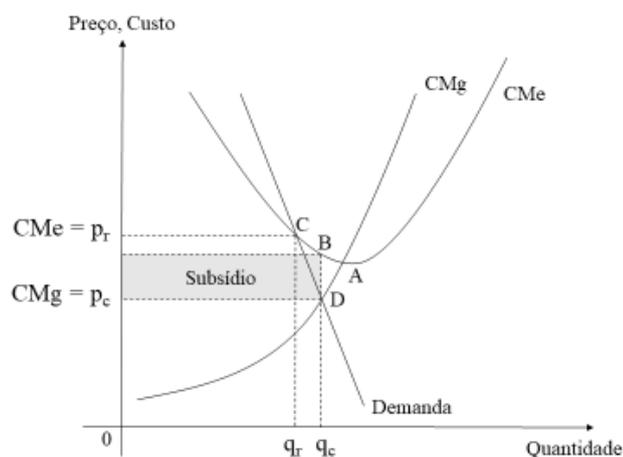


FIGURA 8: Determinação do preço e da quantidade em um monopólio regulado
Fonte: Adaptado de Varian (2012, p. 479)

Como se vê nessa figura, o ponto mínimo (A) da curva de custo médio total (CMe) está localizado do lado esquerdo da curva de demanda, assim como o ponto (D) em que a curva do custo marginal (CMg) intercepta a curva de demanda está abaixo da curva do custo total médio (CMe). O nível de produção em D é eficiente, pois nesse ponto o preço competitivo é igual ao custo marginal ($p_c = CMg$), mas, como aqui o custo total médio é superior ao preço ($CMe > p_c$), dados os altos custos fixos do monopólio natural, caso o preço regulado seja este (que é igual ao de um mercado competitivo), o monopolista não terá motivo para permanecer no mercado, pois terá prejuízo.

Chega-se, com isso, ao seguinte impasse: se o regulador permitir que o monopolista escolha o preço em que venderá seus produtos, o preço será muito alto, pois operará acima ou sobre a curva de custo médio (ponto C do FIGURA 8), e a quantidade será menor que a socialmente desejável; mas, por outro lado, se obrigá-lo a praticar o preço de um mercado competitivo (D), ele terá prejuízo, mesmo que produza a quantidade demandada pelo mercado e não terá interesse em continuar produzindo.

Em situações assim, cabe ao governo regular o preço do monopolista, estabelecendo um preço-teto que, segundo Browning e Zupan (1998), diferentemente do que ocorreria se adotado em um mercado competitivo, tem o condão de aumentar a produção. Para Varian (2012), ou o governo regula o monopólio ou o opera.

Na hipótese de o governo regular o monopólio, é de se esperar que o preço regulado seja igual ao custo total médio, correspondente ao ponto B da FIGURA 8. Todavia, nesse ponto, o nível de produção (quantidade regulada, q_r) não atenderá as expectativas do mercado, que estaria disposto a comprar mais do que o monopólio estaria disposto a produzir (q_c). O monopolista operará em equilíbrio, mas ofertará quantidade menor que a demanda. Além disso, o preço será elevado, o que é também ineficiente, mas, segundo Chagas e Vasconcellos (2012, p. 188), “A potencial ineficiência pode ser justificada pelo fato de que, não sendo dessa forma, o produto sequer seria ofertado. ”

Na hipótese de o governo operar o monopólio, como é o caso do “monopólio postal”³⁴, o ideal é, segundo Varian (2012), a prestação de serviços a um preço igual ao custo marginal e o pagamento de um subsídio de montante fixo, correspondente à área destacada

³⁴ CHAGAS, André Luís Squarize; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval; TONETO JR., Rudinei (Orgs.). **Introdução à economia**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 189, mencionam os Correios como uma empresa estatal responsável por administrar o monopólio natural que é o “monopólio postal”.

da FIGURA 8, para que o monopolista se mantenha. No caso do serviço postal “monopolizado” não há subsídio proveniente de recursos do tesouro, mas permite-se o subsídio cruzado, como fonte de recursos para o custeio desses serviços, conforme tratado no subitem 1.1.11. Ademais, há, conforme tratado no subitem 2.2.4, uma série de benefícios assegurados pela legislação à ECT, mas que não são mensurados nem contabilizados.

Para evitar que os preços praticados pelo monopolista sejam extorsivos, o governo os regula e para minimizar os efeitos de falta de competição, que estimularia melhores serviços, o governo exige níveis mínimos de serviço, que é exatamente o que ocorre com o “monopólio postal”. Afinal, na ausência de regulamentação, a empresa restante em um monopólio natural procurará maximizar seu lucro igualando a receita marginal ao custo marginal em um nível de produção q_m (FIGURA 8), que resultará em um preço maior e em uma produção menor, tornando necessária a intervenção estatal por meio de regulação, que, contudo tende a estabelecer um preço socialmente ideal menor que o custo médio total, gerando perdas para o monopolista, as quais acabam sendo compensadas com o estabelecimento de um preço suficiente para cobertura dos custos totais (McGUIGAN, MOYER E HARRIS; 2016).

Tanto para permitir que o monopolista opere sobre sua curva de custo médio quanto para operar o monopólio, é necessário conhecer os custos envolvidos, o que não é fácil em nenhuma das hipóteses. No primeiro caso, cabe ao regulador buscar conhecer os custos da empresa regulada e, no segundo ao próprio governo conhecer seus custos. Essas dificuldades, agregadas a outras, decorrentes da opção governamental de se operar um monopólio, são argumentos que se agregam ao grupo dos argumentos desfavoráveis ao “monopólio postal”, conforme subitem 2.2.4 adiante apresentado.

Para finalizar este tópico, verifica-se que, se o preço é fixado com base no custo marginal (CMg), então se produz a quantidade socialmente desejável (q_c), mas o monopolista terá prejuízo, pois não cobre seu custo total médio. Se, por outro lado, o preço é fixado com base no custo total médio (CMe), o monopolista cobre seus custos, mas produz q_r , que é menos que o socialmente desejável (q_c), conforme segue.

2.1.2.2 “Monopólio postal” como estratégia para obtenção da produção socialmente ideal

O subitem 2.2.2 demonstra que a quantidade de produção, em um monopólio, é menor que o socialmente ideal. Segundo Viceconti e Neves (2013), a quantidade ofertada e a demandada de um bem são funções dos seus preços. Por isso, a quantidade da produção socialmente ideal em um monopólio é determinada pelo seu preço, que foi abordado no subitem anterior.

Assim, atinge-se o nível de produção socialmente ideal, em um monopólio regulado, fixando-se o preço onde ele é igual à receita marginal (ponto D da FIGURA 8) e, por conta das perdas que o monopolista é, com isso, levado a suportar, pagando a ele um subsídio correspondente à área marcada da referida figura. No caso do serviço postal, não há subsídio direto, mas os preços praticados pela ECT são regulados. Consequentemente, o “monopólio postal” exerce um papel regulador que se soma aos argumentos favoráveis à sua existência.

2.1.3 O “monopólio postal” como estratégia de economia política

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, vetor da reforma administrativa federal empreendida pelo governo de então como estratégia de economia política, deu nova organização à administração pública federal, distinguindo a administração direta da indireta, e estimulou a descentralização administrativa, prevendo a criação de empresas públicas e de sociedades de economia mista. Era o reconhecimento em lei de uma tendência de expansão do capitalismo de Estado iniciada na década de quarenta do século passado com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (Decreto-lei nº 3.002/1941), e que viria a atingir seu ápice no Brasil na década de 1970, com declínio a partir do final dos anos noventa.

No período de 1967 a 1973, o setor terciário da economia apresentou grande expansão. O setor de transportes e comunicações, por exemplo, cresceu, em média, mais de 13% a.a., os investimentos das empresas estatais, em termos reais, cresceram à taxa de cerca de 20% a.a., e, entre 1970 e 1973, o setor público representava 50% da formação do capital bruto fixo (ABREU, 2014).

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) foi criada, como empresa pública, em 20 de março de 1969 em um contexto, portanto, de reforma administrativa com expansão do capitalismo de Estado, tendo sido reservada a ela a parcela das atividades

econômicas (em sentido amplo) correspondente aos serviços postais, a serem explorados em regime de “monopólio”.

2.2 ARGUMENTOS DE NATUREZA ECONÔMICA DESFAVORÁVEIS AO “MONOPÓLIO POSTAL”

2.2.1 O “monopólio postal” como causa de aumento dos preços dos serviços postais

A compreensão do comportamento dos preços em um mercado competitivo é importante para que se possa compreendê-lo na ausência de competição, que caracteriza um monopólio. Para tanto, será tomada como referência a lição de Guimarães e Gonçalves (2010). No desenvolvimento desse esclarecimento, assume-se que a maximização do lucro é o objetivo da empresa que se tem como referência, pois, sem lucro, os preços não têm importância e não há empresa que sobreviva por longo tempo.

Em um mercado perfeitamente competitivo, o produtor pode escolher qual a quantidade (q) de produto e qual o preço (p) que maximizam seu lucro (L), que é formado pela diferença entre a receita total de vendas do produto (RT) e o custo total (C) para produzi-lo. Contudo, nessas condições, se o produtor oferece seu produto acima do preço de mercado, ele não vende nada; se oferece abaixo desse preço, ganha menos do que poderia ganhar com o preço que o mercado já paga. Em concorrência perfeita, o produtor é tomador de preço, pois, como há muitos concorrentes, ele não tem como, sozinho, definir o preço. Por isso, o produtor é forçado a vender ao preço do mercado. Como a receita total (RT) desse produtor será igual à multiplicação do preço (p) pela quantidade vendida (q) ($RT = p \cdot q$), a receita marginal³⁵ ($RMg(q) = R(q+1) - R(q)$) será igual ao preço de mercado, ou seja, como o preço é constante –um produtor não pode alterá-lo unilateralmente–, a variação na receita, decorrente de mais um produto vendido, será igual ao próprio preço. Nesse ponto, a receita marginal (RMg) é também igual ao custo marginal (CMg) ($CMg(q) = C(q+1) - C(q)$), que é o ponto onde o produtor consegue otimizar sua receita com a prestação de q serviços, pois, dali para frente, o custo passa a ser superior à receita, gerando prejuízo.

Em um mercado competitivo, o ponto de equilíbrio a partir do qual não compensa à empresa aumentar sua produção é obtido quando a receita marginal (RMg) é igual ao custo

³⁵ Corresponde à variação da receita total em decorrência da venda de uma unidade adicional de um dado produto.

marginal (CMg) (em q_m), ou seja, a produção eficiente é alcançada quando o custo marginal (CMg) é igual ao preço de mercado (VARIAN, 2012). Isso significa que a empresa ajusta a quantidade de produção ao preço que a demanda está disposta a pagar, pois, como tomadora de preço ela não tem como determinar o preço que, naturalmente, é definido pelo mercado. A partir desse ponto, o custo de produzir uma unidade adicional é superior à receita advinda da venda dessa unidade adicional (q_2), gerando prejuízo, e, antes desse ponto (q_1), a receita é maior, resultando em lucro. O lucro, contudo, é maximizado em q_m , conforme ilustra a FIGURA 9.

A receita total (RT) é função do preço (p) e da quantidade (q) de produtos vendidos ($RT = p \cdot q$). Portanto, quanto maior o preço de um produto, maior a receita, mas menor será a quantidade de itens vendidos, isso é o que expressa a curva de demanda (D_m) da FIGURA 9. Consequentemente, a receita cresce com a quantidade vendida, mas a velocidade em que ela aumenta tende a diminuir à medida em que a quantidade vai aumentando, pois o preço diminui e os custos aumentam.

Por outro lado, em caso de monopólio –em que não há competição– essas variáveis também estão presentes, mas elas são consideradas a partir de uma perspectiva diferente. Assim, a compreensão do comportamento do custo (C) e da receita (RT), bem como de outros conceitos a elas associados é imprescindível para que se compreenda como o monopólio postal leva ao aumento dos preços dos serviços postais sujeitos a ele.

Segundo Mankiw (2012), no monopólio, não há um preço de mercado que possa servir de referência (D_c , que corresponde à curva de demanda de uma empresa individual em um mercado de concorrência perfeita) e, por causa disso, o preço é maior que o custo marginal e que a receita marginal, pois, primeiro, o monopolista define a q_m onde CMg é igual à RMg e depois define o preço na curva de demanda (D_m), conforme segue:

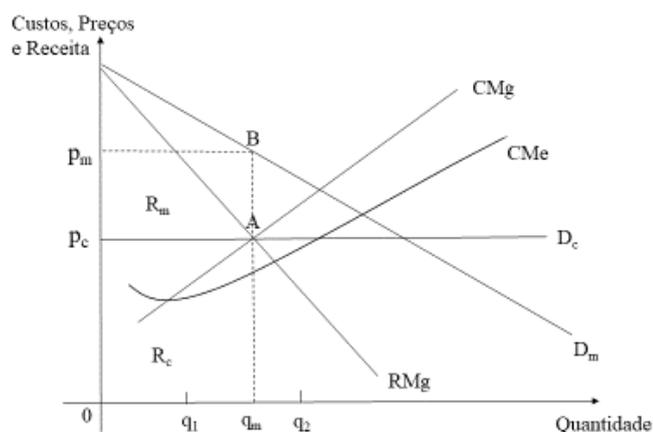


FIGURA 9: Preço no monopólio
 Fonte: Adaptado de MANKIWI (2012)

Em um mercado competitivo, o preço (p_c) é igual ao custo marginal (CMg), correspondente ao ponto A da FIGURA 9, ao passo que, em um monopólio, o preço do monopolista (p_m) é maior que o custo marginal (CMg), correspondente ao ponto B da referida figura, onde o preço maximiza o lucro. “Depois que a empresa monopolista decide o volume de produção que iguala a receita marginal ao custo marginal, usa a curva de demanda para identificar o preço mais alto que pode cobrar por essa quantidade. ” (MANKIWI, 2012, p. 307). Desse modo, a receita da empresa monopolista, dada pela área R_m da FIGURA 9 é maior que a receita auferida pela empresa competitiva, definida pela área R_c da mesma figura.

Como se vê, em um monopólio, há uma tendência de que os preços sejam maiores que em mercados competitivos. A principal diferença entre uma empresa monopolista e uma que atua em mercado concorrencial é o fato de que a primeira tem a capacidade de influenciar o preço de seu serviço (MANKIWI, 2012), aumentando suas receitas.

A esse respeito, convém destacar que o Ministro Marco Aurélio, em seu voto proferido quando do julgamento da ADPF 46-7 (BRASIL, 2019e), destacou que “o preço ofertado pelos Correios para custear certa entrega chega a ser nove vezes superior ao preço realizado pelas demais empresas que operam no mercado [...]”.

Mas, além de o preço do monopolista ser maior, ele produz menos do que a sociedade precisa, gerando um custo social elevado, o que se constitui, também, em um argumento contrário ao monopólio postal.

2.2.2 O monopólio postal como causa de aumento do custo social dos serviços postais

A Lei nº 13.303/2016, estabelece que:

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a **alocação socialmente eficiente** dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte: (g.n.)

I – ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

[...]

O preço em um monopólio tende a ser superior ao preço de um mercado de concorrência perfeita. Contudo, segundo Guimarães e Gonçalves (2010), do ponto de vista global da sociedade, esse não é o principal problema que o monopólio pode gerar, pois, se, por um lado, o consumidor perde com o preço mais alto, por outro, a empresa monopolista tem um ganho que corresponde a essa mesma perda.

No monopólio, a receita marginal (RMg) não é igual ao preço de mercado nem ao custo marginal (CMg) (ponto A da FIGURA 9). O preço do monopolista é obtido na curva de demanda (ponto B da FIGURA 9). Com seu preço mais alto do que uma concorrência perfeita poderia oferecer, o verdadeiro problema do monopólio é que ele leva os consumidores a utilizarem-se muito menos dos serviços monopolizados do que fariam em uma estrutura de mercado oposta. Segundo Mankiw (2012), na competição perfeita, o preço é igual à receita marginal, que é igual ao custo marginal ($p = RMg = CMg$), ao passo que, no monopólio, o preço é maior que a receita marginal e que o custo marginal ($p > RMg = CMg$).

Para maximizar seu lucro, o monopolista cobra um preço superior ao seu custo marginal, conforme já demonstrado no subitem 2.2.1, impondo uma margem (*mark-up*) sobre esse custo e fazendo com que o consumidor, à vista do conseqüente preço alto, consuma menos do que consumiria se o preço correspondesse ao custo marginal. Conforme Kupfer e Hasenclever (2013, p. 10), “A produção é considerada eficiente quando o consumidor paga por uma unidade extra do produto exatamente o custo de produzi-la.” Isso

não acontece no monopólio. Consequentemente, o custo social do monopólio³⁶ postal é o mercado ineficiente.

A ineficiência do monopólio é mensurada pela diferença entre o preço de mercado concorrencial (p_c) e o preço do monopólio (p_m) (KUPFER e HASENCLEVER, 2013). A compreensão do significado dessa diferença de preços em termos de eficiência pressupõe o entendimento prévio de dois conceitos microeconômicos básicos: o de excedente do consumidor e o de excedente do produtor, conforme apresentado a seguir com base em Godoi (2018).

A diferença entre o preço que o consumidor efetivamente paga, correspondente ao preço de mercado, e o preço máximo que ele está disposto a pagar (também chamado de preço de reserva), que corresponde ao valor por ele atribuído ao bem ou serviço, constitui o que se chama de excedente do consumidor. É, em outras palavras, o benefício que o consumidor obtém ao adquirir um serviço por um preço menor do que o serviço vale para ele. O excedente do produtor, por sua vez, corresponde ao ganho líquido por ele auferido com a venda de seu produto por preço (de mercado) superior ao seu custo marginal. Assim, quando o preço de mercado cai, o excedente do consumidor aumenta e o do produtor diminui.

A soma do excedente do consumidor com o do produtor resulta no excedente total, cuja maximização define a eficiência com que o mercado aloca recursos na sociedade. Esse excedente é uma forma de mensuração do bem-estar econômico da sociedade como um todo. Em sentido oposto, quando há transações que potencialmente poderiam realizar-se no mercado, mas que não se realizam, então pode-se dizer que o mercado é ineficiente, caso dos monopólios em geral e do monopólio postal em particular, conforme demonstrado graficamente a seguir:

³⁶ KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (Org.). **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. 2.ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 10, emprega a expressão ônus do monopólio para designar a forma de medir a ineficiência do monopólio; e GUIMARÃES, Bernardo; GONÇALVES, Carlos Eduardo. **Introdução à economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 114, emprega a expressão perda de peso morto para designar as transações que deixam de ser realizadas em decorrência do preço alto do monopólio, ou seja, “A perda de peso morto é dada pela soma das diferenças entre o que os consumidores estariam dispostos a pagar e o custo de produção.”

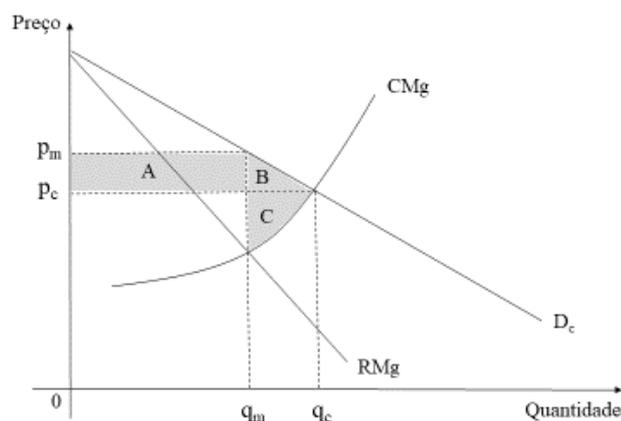


FIGURA 10: O Custo Social do Monopólio
 Fonte: Adaptado de VASCONCELLOS (2017)

Em uma situação ideal, a quantidade de serviço utilizada pelos consumidores deveria corresponder àquela indicada por q_c na FIGURA 10, que é a quantidade socialmente desejável, onde o custo marginal (CMg) é igual ao preço (p_c) na curva de demanda. Para o usuário, o melhor preço é o de equilíbrio entre oferta e procura, ou seja, é aquele onde o custo marginal é igual ao preço. Contudo, isso não ocorre no monopólio porque o preço cobrado –e pago– pelo serviço, que deveria corresponder ao custo de provê-lo, é mais alto. Consequentemente, a quantidade consumida acaba correspondendo a q_m , que maximiza o lucro do monopolista, mas fica significativamente aquém da quantidade socialmente desejável (q_c), afinal, quem define a quantidade a ser produzida e o seu preço é o monopolista, que busca lucro máximo.

Interessante notar que, se já pagam p_m , isso significa que os usuários estariam dispostos a pagar qualquer preço localizado no intervalo entre p_m e p_c (preço socialmente desejável, que é igual ao custo marginal), mas o monopolista não aceitaria nenhum preço inferior a p_s , pois abaixo desse ponto ele passa a ter prejuízo. Entre p_m e p_c , as transações seriam vantajosas tanto para quem presta os serviços quanto para quem os utiliza.

Como no monopólio há transações que deixam de ocorrer em relação a um mercado perfeitamente competitivo, as perdas de excedente dos consumidores superam os excedentes do produtor, o que resulta em um peso morto, com perda de bem-estar geral para a sociedade. As áreas A, B e C da FIGURA 10 correspondem a variações nos excedentes de produtores e consumidores decorrentes de variações de preço (de preço de mercado concorrencial (p_c) para preço de mercado monopolizado (p_m)) e de quantidade (de quantidade de produtos em mercado concorrencial (q_c) para quantidade de produtos em mercado monopolizado (q_m)).

O fato de o preço do monopolista ser maior que o preço de mercado concorrencial leva a um aumento da receita (R) ($R = p \cdot q$) do monopolista em relação à receita que seria obtida caso fosse praticado o preço concorrencial. Note-se que não há alteração na quantidade, senão apenas no preço, vez que é nessa quantidade (q_m) que o custo marginal (CMg) do monopolista é igual à sua receita marginal (RMg). Mencionado aumento gera uma transferência de recursos do consumidor para o produtor, correspondente à área A da FIGURA 10, com conseqüente perda de excedente para o consumidor e ganho para o produtor.

Também em função do típico preço mais alto do monopolista em relação ao preço de mercado, as transações entre q_m e q_c não ocorrem, o que gera uma perda de excedente para os consumidores correspondente à área B do FIGURA 10. Ao mesmo tempo, pelo mesmo motivo, o monopolista também perde excedente, que corresponde à área C da FIGURA 10. A soma das duas áreas (B + C) equivale à perda que a sociedade em geral tem em seu bem-estar, denominada de peso morto³⁷ do monopólio. Para Varian (2012, p. 474), a área B + C “é conhecida como ônus graças ao monopólio. Ela fornece uma medida de quão pior está a situação das pessoas que pagam o preço de monopólio em vez de pagar o preço competitivo.”

Mais ainda, como o monopolista não tem meios para saber quanto cada usuário estaria disposto a pagar por seus serviços, estabelecendo preços diferentes para diferentes usuários, ele fixa o preço em p_m de tal modo que as transações entre q_m e q_c não ocorrem, o que caracteriza uma perda de peso morto decorrente do monopólio, indicada nas áreas B e C da FIGURA 10, o que reforça a sua ineficiência.

Se o monopolista conseguisse distinguir a utilidade que seus serviços têm para cada usuário (grandes clientes poderiam ter descontos) e conseguisse oferecê-lo ao preço que cada um está disposto a pagar, desde que nunca inferior a p_c , o monopólio não seria ineficiente, pois transações localizadas entre q_m e q_c seriam realizadas, ainda que o lucro fosse alto e o preço pago por alguns também o fosse. Uma solução possível para os altos preços cobrados e altos lucros auferidos pelo monopolista pode ser a tributação dos lucros e a sua redistribuição aos usuários ao invés de regular preços.

³⁷ Segundo GODOI, Alexandra Strommer de Farias et al. **Microeconomia em ação: comportamento racional e estrutura de mercado**. São Paulo: Évora, 2018. p. 238, “[O peso morto] surge sempre que uma ação ou uma política leva a uma alocação ineficiente dos recursos – gerando uma redução ou aumento da quantidade comercializada em relação ao equilíbrio.”

Segundo Geradin e Sidak (2019), o serviço postal não deveria financiar suas obrigações relativas à universalização com receitas provenientes de serviços monopolizados, pois, do ponto de vista do consumidor, seria lamentável que o compromisso nacional de prover serviços postais em áreas de alto custo significassem negar a todos os consumidores dos serviços postais “monopolizados” os benefícios substanciais de terem acesso a esses serviços ao preço de mercado competitivo e porque o monopólio estatal não deveria existir para cobrar de todos os consumidores dos serviços básicos um preço de monopólio.

2.2.3 *Novas tecnologias como substitutas dos serviços postais “monopolizados”*

De acordo com Vasconcellos (2017), uma das principais características de uma estrutura de mercado monopolista é o fato de não haver produtos substitutos próximos. Portanto, sem essa característica, o monopólio deixa de existir, pois, de outro modo, haveria um mercado concorrencial. Anuatti Neto (2011, p. 251) explora essa mesma ideia a partir de outra perspectiva, afirmando que “Como os monopólios naturais são definidos como tais em função da tecnologia disponível, é possível que mudanças tecnológicas alterem as condições de competição. ” Uma vez que novas tecnologias inserem produtos substitutos àqueles oferecidos pelo monopólio, este pode encontrar-se seriamente comprometido.

Sempre existiram potenciais substitutos próximos ao serviço postal “monopolizado”, ofertados por empresas de *courier*, transportadoras de cargas, empresas de ônibus, companhias aéreas, motoboys etc., mas a barreira legal imposta pela Lei do Serviço Postal os impede de transformarem-se em concorrentes. Por isso, não existem substitutos dentro do mercado postal “monopolizado”. A tecnologia disponível para a ECT, única empresa exploradora dos serviços postais “monopolizados, é a mesma disponível para os potenciais concorrentes, mas estes, vale destacar, não podem entrar no mercado.

O art. 9º da Lei do Serviço Postal estabelece que “São exploradas pela União, em regime de monopólio, as seguintes atividades postais: I - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e cartão-postal”. Desse modo, o “monopólio postal” abarca serviços que consistem em receber uma carta ou um cartão postal de um remetente em um local físico (agência, caixa de coleta, endereço do remetente etc.), transportá-lo fisicamente, por qualquer meio disponível (a pé, de bicicleta, de motocicleta, de carro, ônibus, trem etc.) e entregá-lo também fisicamente a um destinatário

em um local físico (endereço do destinatário, posta restante, caixa postal etc.). Caso o destinatário esteja no exterior, o “monopólio postal” não abrange a entrega, senão apenas a expedição da carta ou do cartão postal para o país do endereço do destinatário.

A perspectiva de mudança de tecnologia traz, contudo, outras nuances à questão, pois os substitutos para os serviços postais “monopolizados” não precisam entrar no mercado “monopolizado” para concorrer com eles. Os serviços que atualmente concorrem com os serviços postais “monopolizados” baseiam-se em tecnologias completamente diferentes, transmutando o mercado monopolizado para um mercado concorrencial ou, pelo menos, para um mercado de monopólio concorrencial. São exemplos dessas novas tecnologias o *e-mail*, o *whatsApp*, o boleto eletrônico, viabilizados por outras tecnologias também inovadoras como os computadores, smartphones, smart TVs, internet etc.

Portanto, se, além da existência de uma única empresa produtora de bem ou serviço e da existência de barreiras à entrada de concorrentes, a principal característica de um monopólio é a inexistência de substitutos próximos (VASCONCELLOS, 2017), então o “monopólio postal” passou a ter, com as novas tecnologias que se apresentam, concorrentes com capacidade de substituí-lo e descaracterizá-lo como instituição econômica, mesmo que, como instituto jurídico, continue existindo.

2.2.4 Imprecisão no dimensionamento dos custos do “monopólio postal” como expressão de sua ineficiência

Varian (2012, p. 480), ao tratar das dificuldades para regulação de monopólios com vistas à eliminação de sua ineficiência intrínseca, destaca que, nos monopólios governamentais (operados pelo governo), “é quase tão difícil medir os custos quanto nos serviços de utilidade pública regulamentados.”, pois estes são frequentemente submetidos a sabatinas, pelo regulador, para justificarem seus preços, ao passo que, nos monopólios governamentais, os burocratas do governo tendem a ser menos rigorosos.

O Decreto-lei nº 509/1969, por seu art. 1º, transformou o Departamento de Correios e Telégrafos em empresa pública com a denominação de Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), nos termos do Decreto-lei nº 200/1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900/1969, que, em seu art. 5ª, inciso II, estabelece que a empresa pública é entidade dotada

de personalidade jurídica de direito privado. Apesar disso, o mesmo Decreto-lei nº 509/1969, pendendo para institutos de direito público, estabelece o seguinte:

Art. 12 - A ECT gozará de **isenção de direitos de importação** de materiais e equipamentos destinados aos seus serviços, dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, quer em relação a **imunidade tributária**, direta ou indireta, **impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços**, quer no concernente a **foro, prazos e custas processuais**. (g.n.)

O § 2º, art. 173, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, prevê que “As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.” Esse texto põe em dúvida a constitucionalidade do citado artigo do Decreto-lei nº 509/1969. Contudo, no julgamento do RE nº 220.906-9 DF, que tratava de execução de decisão judicial trabalhista por precatório, o STF decidiu, em 16/11/2000, conforme Martins (2013, p. 257), pela recepção integral do art. 12 do referido Decreto-lei por parte da Constituição de 1988. Nessa mesma decisão constou também o seguinte:

[...] não incidência da restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.

Desse modo, extraem-se, do art. 12 do Decreto-lei nº 509/1969, quatro benefícios legalmente concedidos para a empresa exploradora do “monopólio postal” que empresas privadas não têm: isenção tributária (isenção de direitos de importação), imunidade tributária, impenhorabilidade (de bens, rendas e serviços) e privilégios processuais (concernentes a foro, prazos e custas processuais).

Esses privilégios seriam custos em uma empresa privada, mas, para a ECT, não são. Consequentemente, eles dificultam a verdadeira apuração dos custos em que incorre a ECT como operadora do “monopólio postal”, caracterizando-se como argumentos de natureza econômica contrários a esse “monopólio”.

2.2.4.1 Isenção tributária como ineficiência da empresa exploradora do serviço postal

Segundo Machado (2011, p. 231), a isenção é sempre decorrente de lei em sentido estrito. A isenção tributária assegurada à ECT consta do Decreto-lei nº 509/1969, e refere-se a direitos de importação, conforme segue:

Art. 12 - A ECT gozará de **isenção de direitos de importação** de materiais e equipamentos destinados aos seus serviços, dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, quer em relação a imunidade tributária, direta ou indireta,

impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços, quer no concernente a foro, prazos e custas processuais. (g.n.)

A expressão direitos de importação, contida no acima transcrito dispositivo legal, é sinônima de imposto de importação³⁸, que é, conforme inciso I, do art. 153 da CF, um tributo de competência da União, seu sujeito ativo. Seu sujeito passivo é o importador, neste caso, a ECT, responsável pelo pagamento desse tributo não fosse a isenção de que ora se trata. O fato gerador do imposto de importação é a entrada de mercadoria estrangeira no território nacional (art. 1º do Decreto-lei nº 37/1966, com a nova redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei nº 2.472/1988; e art. 19 do CTN).

O art. 175 do Código Tributário Nacional (CTN) estabelece que a isenção exclui o crédito tributário. Para Mazza (2018, p. 694), “crédito tributário é o direito que o Fisco tem de exigir do devedor o cumprimento da obrigação tributária”. Segundo Pimenta (2015, p. 197), quando há isenção, “o fato gerador ocorre, a norma incide e a obrigação tributária nasce. Mas não precisa pagar.”

De acordo com Mazza (2018), o Imposto de Importação tem uma função predominantemente extrafiscal, ou seja, visa regular a balança comercial e proteger a indústria nacional mais do que simplesmente arrecadar. Para Pimenta (2015, p.240), a extrafiscalidade de um tributo tem a função de “regular o mercado, estimulando ou desestimulando alguns comportamentos.” Jardim (1995, p. 51), por sua vez, entende que a extrafiscalidade corresponde à “Utilização da competência tributária como instrumento de ação política, econômica e social, em detrimento do objetivo arrecadatório.”

Esses três autores convergem para o mesmo ponto quanto ao caráter extrafiscal do imposto de importação, o que dá, ao art. 12 do Decreto-lei nº 509/1969, um sentido de facilitador do desenvolvimento do serviço postal por meio da aquisição de materiais e equipamentos estrangeiros.

Na verdade, o Imposto de Importação é também abrangido pela imunidade tributária recíproca de que trata o subitem 2.2.4.2, a seguir. No entanto, como ele é tratado

³⁸ Segundo SCHAPPO, Alexandre; MORAES, Suzana. Imposto de Importação. **Portal Jurídico Investidura**, Florianópolis, 4 out. 2011. Disponível em: <<http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-tributario/202247-imposto-de-importacao>>. Acesso em: 31 dez. 2018, o imposto de importação “É também conhecido vulgarmente como tarifa aduaneira, direitos de importação, tarifa das Alfândegas, direitos aduaneiros entre outras denominações.”

separadamente no Decreto-lei nº 509/1969, julgou-se conveniente abordá-lo também separadamente.

O Relatório da Administração dos Correios do exercício de 2014 (ECT, 2019c) registra que a ECT possuía um parque de tratamento automatizado de objetos postais composto por 66 sistemas, distribuídos por 27 centros de triagem e que em 2017 seria concluído o projeto de modernização e expansão desses equipamentos e centros, que passariam a totalizar 107 e 41 respectivamente. Não constam desse relatório nem das notas explicativas das demonstrações financeiras do referido exercício valores sobre mencionados equipamentos, que são importados. No entanto, para que se tenha uma ideia do montante envolvido com essas importações, convém recorrer a um exercício financeiro anterior. Em 31/12/2003, os contratos de financiamento para aquisição de equipamentos de triagem perfaziam R\$ 674,5 milhões (ECT, 2018d, p 94).

Ainda que se possa discutir se a isenção de que trata este subitem alcança ou não também os equipamentos utilizados pela ECT para a prestação de serviços postais não abrangidos pelo “monopólio postal”, é certo que ela abarca os equipamentos e materiais relativos a serviços “monopolizados”. Isso já é suficiente para os fins desta dissertação, denotando um benefício correspondente a um custo que uma empresa privada estaria obrigada a suportar. Não há registros, nas demonstrações financeiras da ECT nem em relatórios de gestão e da administração que demonstrem a dimensão desse benefício que, sob a perspectiva econômica, representa parcela do custo social do “monopólio postal”.

2.2.4.2 Imunidade tributária como ineficiência da empresa exploradora do serviço postal

Ainda na direção dos benefícios tributários concedidos pela legislação à ECT, o Decreto-lei nº 509/1969, estabelece, em matéria de imunidade tributária, o seguinte:

Art. 12 - A ECT gozará de isenção de direitos de importação de materiais e equipamentos destinados aos seus serviços, dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, quer em relação a **imunidade tributária**, direta ou indireta, impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços, quer no concernente a foro, prazos e custas processuais. (g.n.)

A imunidade tributária é, diferentemente da isenção, matéria de natureza constitucional, não cabendo, portanto, a um Decreto-lei instituí-la. Para Machado (2011, p 385-6), “Imunidade é o obstáculo decorrente de regra da Constituição à incidência de regra jurídica de tributação. O que é imune não pode ser tributado.” Note-se que o Decreto-lei em

questão é anterior à Constituição vigente, mas isso se tornou irrelevante por dois motivos: primeiro, porque, de fato, a Constituição vigente contém dispositivos que tratam de imunidade tributária que alcança a ECT e, depois, porque, conforme decisão do STF, o art. 12 do referido Decreto-lei foi considerado recepcionado pela CF de 1988.

A imunidade de que ora se trata é a denominada imunidade recíproca, constante da CF nos seguintes termos: “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; ”. Ocorre que o § 3º desse mesmo artigo coloca dúvida sobre a extensão de sua abrangência em relação aos serviços postais ao instituir o seguinte:

§ 3º - As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel. (g.n.)

Convém lembrar, neste ponto, que, segundo a Lei nº 6.538/1978, apenas uma parte do serviço postal é de titularidade exclusiva da União –a parte sujeita ao “monopólio postal”–, que corresponderia, desse modo, a serviço público. A outra parte, que corresponde a um pedaço do serviço postal relativo a correspondências (impresso, cecograma e pequena-encomenda) e a totalidade dos serviços postais relativos a valores e a encomendas não seriam exclusivos, pois são abertos à exploração privada em regime concorrencial, passíveis, portanto, de se enquadrarem na categoria de atividade econômica em sentido estrito a que se refere a expressão atividades econômicas constante do transcrito § 3º. Se essa fosse a interpretação correta desse dispositivo, então a imunidade recíproca não alcançaria esses últimos serviços.

Carrazza (2004, p. 35) esclarece essa questão nos seguintes termos:

De fato, quando as empresas estatais prestam, na condição de delegatárias, serviços públicos, a elas não se aplica a vedação do art. 150, § 3º, da CF, mas sim o *princípio da imunidade recíproca* (art. 150, VI, “a”, da CF), que lhes garante o direito de não recolher impostos ainda que haja contraprestação ou pagamento de *preços* ou *tarifas* pelo usuário.

Não há falar, pois, no caso, em desempenho de atividade econômica, quando – aí, sim (e somente aí) – o *princípio da imunidade recíproca* deixaria de se fazer sentir.

O STF, ao julgar o RE nº 601.392 PR (BRASIL, 2019f), reforça essa tese, assentando o seguinte:

Recurso extraordinário com repercussão geral. 2. Imunidade recíproca. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. 3. Distinção, para fins de tratamento normativo, entre empresas públicas prestadoras de serviço público e empresas públicas exploradoras de atividade. Precedentes. 4. Exercício simultâneo de atividades em regime de exclusividade e em concorrência com a iniciativa privada. Irrelevância. Existência de peculiaridades no serviço postal. Incidência da imunidade prevista no art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido.

A propósito disso, Martins (2013, p. 265) ressalta que “não é porque uma parcela do serviço postal não é exclusiva, conforme definido em lei, que deixa de ser público, já que seu regime de prestação e disponibilização deve alcançar toda a sociedade brasileira.”

Com esse entendimento, ficou definido que a imunidade recíproca abrange não apenas as receitas provenientes da prestação de serviços ‘monopolizados’, mas também, aquelas provenientes da prestação de quaisquer outros serviços e das vendas de produtos pela ECT.

Ademais disso, segundo Carrazza (2004, p. 127), “A imunidade tributária da Consulente [ECT] alcança também os impostos federais, aí compreendido o *imposto sobre a renda da pessoa jurídica* (IRPJ).”

Assim, a ECT, amparada na jurisprudência do STF, decidiu ativar, como tributos a compensar, desde 2016, os efeitos do pagamento indevido de IRPJ (R\$ 850 milhões), que inclui valores pretéritos –desde 2017 a ECT já não mais paga esse tributo–, e de PIS e COFINS (R\$ 604 milhões), relativos a 2016 e 2017, totalizando R\$ 1.454 milhões (ECT, 2018a).

O reconhecimento desses valores no balanço de 2017 foi, todavia, objeto de ressalva no relatório dos auditores independentes, que concluíram tratar-se de ativo contingente, cujo lançamento no ativo é indevido. Por isso, segundo tais auditores, o ativo constante do referido balanço está apresentado a maior em R\$ 1.454 milhões (MARQUES FILHO, 2019). Embora não se discuta a precisão do valor contabilizado, a posição dos auditores independentes reforça a ideia esposada por Varian (2012) acerca da dificuldade de mensuração dos verdadeiros custos dos monopólios governamentais.

Não se tem aqui um levantamento completo dos valores que a ECT deixou de pagar a título de IRPJ, PIS e CONFINS nos últimos anos nem é este o propósito deste estudo. É possível, contudo, com os poucos dados apresentados, ter-se uma ideia da dimensão do benefício financeiro que a imunidade tributária recíproca proporciona à ECT. Note-se que,

tampouco, foram apresentados valores sobre tributos de competência estadual (ICMS, IPVA) e municipal (IPTU, ISS, ITBI), cujos valores envolvidos, embora não dimensionados, facilmente atingem valores expressivos, como o são, por exemplo, as quantidades (posição de 31/12/2017) de veículos automotores (inclusive motocicletas, 25.043) e de imóveis (edificações: 6.806, não incluídos terrenos) que integram o patrimônio da ECT (ECT, 2018b) e, não fosse sua imunidade tributária, gerariam pagamento de IPVA e IPTU todos os anos.

Helou (2006, p. 6-7), tomando por base dados de 2005, quando a ECT, conforme Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) relativa a esse ano, teve uma receita operacional bruta de R\$ 7,9 bilhões e um lucro líquido de R\$ 396,4 milhões (ECT, 2019h, p. 2) registra o seguinte:

[...] os CORREIOS repassaram à União, a título de dividendos, a importância de R\$ 400 milhões, ou seja, depreende-se que DEU PREJUÍZO à Nação, uma vez que se essa organização fosse privada, deveria estar repassando ao erário, somente em tributos, um valor aproximado de R\$ 3,7 bilhões, e não apenas os dividendos.

Na verdade, Helou confundiu os dividendos com lucro. Conforme balanço patrimonial do exercício findo em 31/12/2005, constavam do passivo circulante R\$ 277,8 milhões a título de dividendos a pagar (ECT, 2019h). O raciocínio, contudo, continua válido, destacando o custo social dos serviços prestados pela ECT, notadamente aqueles que estão sob a égide do “monopólio postal” e, também, a dificuldade em apurá-lo com precisão.

O ministro Gilmar Mendes, em seu voto proferido no julgamento do RE 601.392 PR (BRASIL, 2019f), que tratava da imunidade tributária recíproca da ECT, registra o seguinte: “o poder de tributar envolve também o poder de desorganizar, porque torna as tarifas dos Correios de difícil cálculo, tendo em vista cinco mil e trezentas, cinco mil e quatrocentas unidades com poder tributante – se nós estivermos a falar aqui de ISS.” Isso dá uma ideia do tamanho do benefício concedido à ECT em relação a empresas privadas que operem em diferentes Estados e variados municípios.

2.2.4.3 Impenhorabilidade dos bens da empresa exploradora do serviço postal como expressão de sua ineficiência

O Decreto-lei nº 509/1969, pendendo para institutos de direito público, estabelece o seguinte:

Art. 12 - A ECT gozará de isenção de direitos de importação de materiais e equipamentos destinados aos seus serviços, dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, quer em relação a imunidade tributária, direta ou indireta,

impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços, quer no concernente a foro, prazos e custas processuais. (g.n.)

Para Nascimento (2015, p. 29), “Se a empresa é prestadora de serviço público, revestindo apenas a roupagem privada, *verbi gratia*, a ECT, seu patrimônio configura, sem dúvida, bens públicos e, portanto, garantidos contra a penhora, porquanto estão vinculados diretamente ao serviço público.”

Segundo a decisão proferida pelo STF no julgamento do RE nº 220.906-9 DF (BRASIL, 2018c), os bens, rendas e serviços da ECT são impenhoráveis:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. IMPENHORABILIDADE DE SEUS BENS, RENDAS E SERVIÇOS. RECEPÇÃO DO ARTIGO 12 DO DECRETO-LEI Nº 509/69. EXECUÇÃO. OBSERVÂNCIA DO REGIME DE PRECATÓRIO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. À empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, é aplicável o privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Recepção do artigo 12 do Decreto-lei nº 509/69 e não-incidência da restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.

2. Empresa pública que não exerce atividade econômica e presta serviço público da competência da União Federal e por ela mantido. Execução. Observância ao regime de precatório, sob pena de vulneração do disposto no artigo 100 da Constituição Federal.

Recurso extraordinário conhecido e provido.

Essa decisão não significa, contudo, que a ECT está desobrigada de pagar suas dívidas decorrentes de decisões judiciais. Pelo contrário, elas devem ser pagas, mas podem sê-lo de modo mais suave do que ocorreria se o devedor fosse privado: o pagamento pode ser feito por meio de precatórios, em consonância com o art. 100³⁹ da CF. Como o pagamento dos precatórios só pode ocorrer se previsto no orçamento de um dado exercício, o que tem de acontecer no ano anterior, então o pagamento de tais dívidas é postergado por pelo menos um ano.

Constam do balanço patrimonial da ECT levantado em 31/12/2017, R\$ 373 milhões registrados a título de passivos contingenciais judiciais (ECT, 2018a), que se referem a processos de natureza trabalhista, civil e tributária, classificados como de perda provável, em que aquela empresa é ré. Não estão aí computados, porque as normas contábeis assim o

³⁹ Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

permitem, os valores relativos a processos classificados como de perda possível, cujo montante estimado é de R\$ 1,9 bilhão (ECT, 2018a).

Há ainda, nesse mesmo balanço, R\$ 6,9 milhões lançados a título de Penhora de Numerários, correspondentes a penhoras judiciais realizadas via sistema BacenJud – que interliga o Judiciário ao Banco Central do Brasil e os Bancos – sem prévia comunicação aos Correios (ECT, 2018a). Como a ECT está equiparada à fazenda pública, esses valores foram lançados no ativo, como direito e não como obrigação.

Embora não haja registro de penhora de ativos fixos, pode-se ter uma noção, com base nesse valor, do benefício que a impenhorabilidade dos bens dos Correios representa, caso se sujeitasse às mesmas normas aplicáveis a empresas privadas.

2.2.4.4 Privilégios processuais como expressão da ineficiência da empresa exploradora do serviço postal

Adicione-se ao até aqui apresentado que o mesmo Decreto-lei nº 509/1969, pendendo para institutos de direito público, estabelece também o seguinte:

Art. 12 - A ECT gozará de isenção de direitos de importação de materiais e equipamentos destinados aos seus serviços, dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, quer em relação a imunidade tributária, direta ou indireta, impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços, quer no concernente a **foro, prazos e custas processuais.** (g.n.)

Vilela (2017) destaca, como exemplo de tratamento processual diferenciado dispensado à ECT a contagem de prazo em dobro de que trata o art. 183⁴⁰ do Código de Processo Civil (CPC).

Segundo consta das notas explicativas relativas ao balanço patrimonial da ECT do exercício de 2017, aquela empresa era ré em 4.970 processos classificados de perda provável e em 14.194 de perda possível, perfazendo 19.164 processos (ECT, 2018a). Apesar de não constar da referida fonte a quantidade de processos classificados como de perda remota, mencionados números já permitem uma noção da dimensão dos benefícios assegurados pelo

⁴⁰ Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

art. 12 do Decreto-lei nº 509/1969 à ECT em matéria processual, o que a coloca em posição de vantagem em relação a uma empresa privada.

Apesar de as quantidades de processos serem publicamente conhecidas, não há qualquer registro sobre os benefícios financeiros –correspondentes aos custos não incorridos– que os privilégios do referido art. 12 asseguram à ECT.

2.2.4.5 Custo de agência como expressão da ineficiência da empresa exploradora do serviço postal

Segundo Chagas e Vasconcellos (2012), o risco da opção governamental de operar monopólios são as nomeações políticas para cargos importantes nas empresas estatais, o que as desvia para fins não econômicos potencialmente ineficientes. De fato, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) instaurada em 2005 no Congresso Nacional com a denominação de CPMI dos Correios⁴¹ apurou um esquema de “troca de apoio político, no Congresso Nacional, por cargos e posições de mando em empresas estatais e diversos órgãos públicos da Administração Direta e Indireta” (SERRAGLIO, 2006, p. 4). Nessa mesma esteira, o Ministro Marco Aurélio Mello registra, em seu voto na ADPF nº 46-7 (BRASIL, 2019e), que “A presidência da estatal [ECT] é disputadíssima, uma vez que assegura, ao detentor, a possibilidade de preencher mais de 120 cargos no alto escalão, entre diretores e coordenadores regionais [...]”.

Segundo Carazza (2018), Sérgio Machado, ex-senador e presidente da Transpetro (subsidiária da Petrobrás responsável pelo transporte de petróleo, gás e etanol), em petição dirigida ao STF sobre colaboração premiada, apresenta sua visão sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro:

desde 1946 o sistema funciona com três instâncias: 1) políticos indicam pessoas para cargos em empresas estatais e órgãos públicos e querem o maior volume possível de recursos ilícitos, tanto para campanhas eleitorais, quanto para outras finalidades; 2) empresas querem contratos e projetos e, neles, as maiores vantagens possíveis, inclusive por meio de aditivos contratuais; e 3) gestores de

⁴¹ Segundo SERRAGLIO, Osmar. **Relatório final dos trabalhos da CPMI “dos correios”**: íntegra do relatório do deputado Osmar Serraglio lido no Congresso Nacional em 29 de março de 2006. São Paulo: Escala, 2006. p. 4, 16-7, esta CPMI foi instaurada depois de a revista VEJA ter publicado, em 18/5/2005 (edição nº 1.905), matéria sobre a gravação em vídeo de diálogos entre o então Chefe do Departamento de Contratação e Administração de Material da ECT e um pretense fornecedor. Esses diálogos revelaram irregularidades que estariam ocorrendo naquela empresa com a participação de dirigentes e deputados federais, inclusive do deputado do PTB que cunhou o vocábulo mensalão durante o desenrolar dessa CPMI, da qual derivou também o Valerioduto.

empresas estatais têm duas necessidades, uma a de bem administrar a empresa e outra a de arrecadar propina para os políticos que os indicaram.

Fatos como os narrados, fartamente registrados não apenas na CPMI dos Correios, mas também em diversos inquéritos policiais e processos judiciais, contribuíram fortemente para o aparecimento da Lei nº 13.303/2016, que instituiu diversos mecanismos de controle, fiscalização e supervisão até então não obrigatórios nas estruturas de mencionadas empresas. As estruturas de governança das empresas públicas eram até então definidas pela lei que as criou e por estatuto. No caso da ECT, sua estrutura, definida no Decreto-lei nº 509/1969 e no seu estatuto era bastante peculiar até 2011, quando essa empresa assumiu uma estrutura de governança⁴² que a convergiu para a estrutura de uma sociedade anônima.

No caso específico da ECT, é certo que tais fatos caracterizaram conflito de agência e a sua solução, por meio da instituição de diversos mecanismos de controle, fiscalização e supervisão, levou a ECT a incorrer em custos de agência adicionais⁴³. Apresenta-se, a seguir, o modo como a estrutura organizacional da ECT foi-se expandindo ao longo dos anos para que se tenha uma visão comparativa do tamanho relativo da estrutura hoje existente.

A ECT assumiu diferentes conformações em sua estrutura de governança ao longo de sua história, das quais serão apresentadas apenas duas: a de antes de sua convergência para a Lei nº 6.404/1976 (Lei das SA) e a que a que foi implantada depois da Lei das Estatais (BRASIL, 2018h). Antes que se realizem as comparações pretendidas, é necessário que se estabeleça um referencial. Para tanto, apresenta-se, a seguir, a estrutura de governança de uma sociedade anônima (do setor não financeiro), conforme previsto na Lei das SA:

⁴² Neste estudo, a palavra governança será empregada de acordo com a seguinte definição: “é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e demais partes interessadas.”, conforme INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo: IBGC, 2018. Disponível em: <<http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

⁴³ O conflito de agência decorre da separação entre quem detém o capital e quem administra a empresa, pois cada um tentará maximizar seus próprios interesses. Na ECT, a União, denominada de principal, detém 100% do capital social dessa empresa. Os fatos descritos pela CPMI dos Correios indicam que gestores da ECT (agentes) a utilizaram como meio para maximizar seus próprios interesses ao invés de priorizarem os interesses do acionista (o principal), o que caracteriza o conflito de agência. Para minimizar os efeitos desse conflito, foram instituídos diversos mecanismos de controle, fiscalização e supervisão que visam assegurar que o agente trabalhe em seu benefício do acionista, ao invés de priorizar seus próprios interesses. O custo decorrente desses mecanismos é denominado custo de agência.

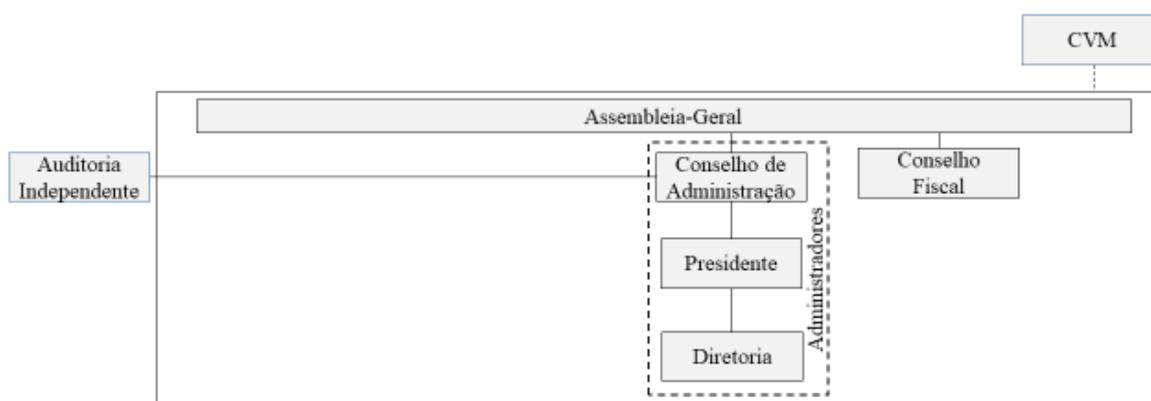


FIGURA 11: Estrutura de governança de uma sociedade anônima de acordo com a Lei das SA
Fonte: Ferraz e Souza (2018, p. 772)

De acordo com o art. 1º do Decreto-lei nº 509/1969, que criou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), ela é uma empresa pública vinculada ao atual Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações. A estrutura de governança da ECT estava, até o advento da Lei nº 12.490/2011, definida no já citado Decreto-lei e também no estatuto aprovado pelo Decreto nº 1.687/1995, que foi revogado pelo Decreto nº 7.483/2011. Essa estrutura assumia a seguinte forma:

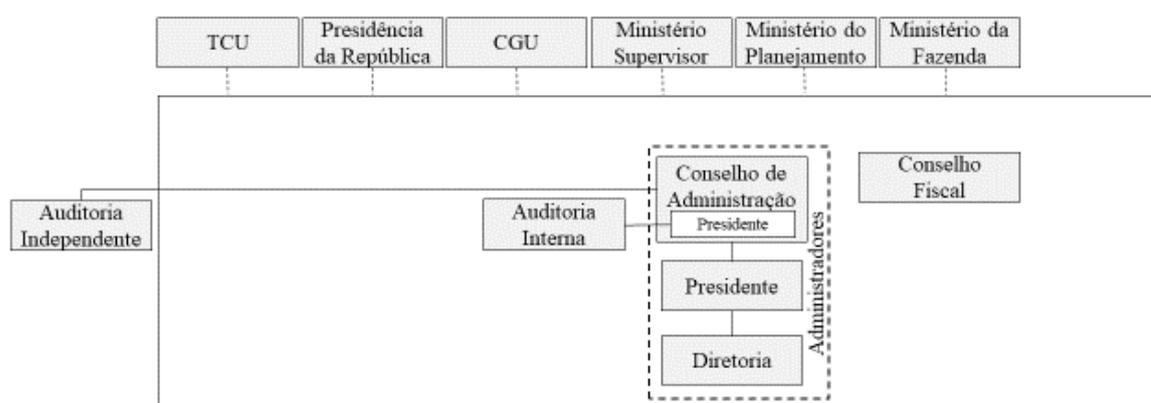


FIGURA 12: Estrutura de governança da ECT até 15 de maio de 2011
Fonte: Ferraz e Souza (2018, p. 772)

Dessa estrutura de governança, regida pelo estatuto da ECT destaca-se o seguinte:

- Um membro do Conselho de Administração era indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (inciso III, art. 16);
- A mesma pessoa que ocupava a Presidência da ECT, que era nomeada pelo Presidente da República, também presidia o Conselho de Administração (inciso I, do art. 22 do Estatuto referido);
- Um membro do Conselho Fiscal era indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda (inciso II, art. 27);

- A contratação de auditoria não estava prevista no estatuto, mas era realizada com base em normas sobre prestação de contas ou com base em decisão do Conselho de Administração ou do Conselho Fiscal.

A Lei nº 12.490/2011 alterou o Decreto-lei nº 509/1969 e, também, o Estatuto Social da ECT, que foi renovado com a edição do Decreto nº 7.483/2011. Com isso, são inseridas na estrutura de governança da ECT as seguintes modificações importantes:

- É instituída a Assembleia-Geral (art. 8º, inciso I), que tem competência para eleger os membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal (art. 14, inciso III);
- O Presidente da Empresa passa a ser membro do Conselho de Administração (art. 16, inciso I), cuja presidência passa a ser ocupada por outra pessoa. O presidente do CA e o seu vice-presidente são indicados pelo Ministro das Comunicações para eleição pela Assembleia-Geral (art. 16, inciso I);
- A Auditoria Interna é vinculada ao Conselho de Administração (art. 19) ao invés do seu Presidente, que antes era a mesma pessoa que presidia a Diretoria;
- As atividades de aprovação do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna e de acompanhamento de sua execução passam a ser competência do CA (art. 20, inciso III, alínea e), ao invés do Conselho Fiscal, como era antes;
- É atribuída ao CA competência para “fiscalizar a gestão da Diretoria Executiva (art. 20, inciso II);
- As demonstrações financeiras da Empresa passam a ter de ser submetidas a auditores independentes por conta de previsão estatutária (art. 38, § 1º);
- A contratação e rescisão dos respectivos contratos de auditores independentes passa a depender de aprovação do CA (art. 23, inciso III, alínea c, item 11) realizada com base em proposta da Diretoria (art. 23, inciso II, alínea m);
- O CA passa a ser integrado por um representante dos empregados, de acordo com o previsto na Lei nº 12.353/2010;
- Foram instituídas reuniões para avaliação da Diretoria Executiva pelo CA sem a participação do Presidente da ECT (art. 17, parágrafo único);
- Foi instituída a obrigatoriedade do encaminhamento à Assembleia-Geral das demonstrações financeiras, acompanhadas de ‘parecer’ dos auditores independentes, do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal (art. 38, § 2º),

bem como do relatório anual da administração (art. 20, III, alínea h), cujas publicações devem ser realizadas até 30 de abril de cada ano (art. 40).

Não se pode deixar de mencionar o fato de que não constou do Estatuto de 2011, a previsão de que a ECT devesse submeter sua prestação de contas anual ao TCU. Isso, contudo, continuou a ser obrigatório em função de outras normas específicas sobre o assunto. Com as mencionadas inovações estatutárias, a estrutura de governança da ECT passou a ser a seguinte:

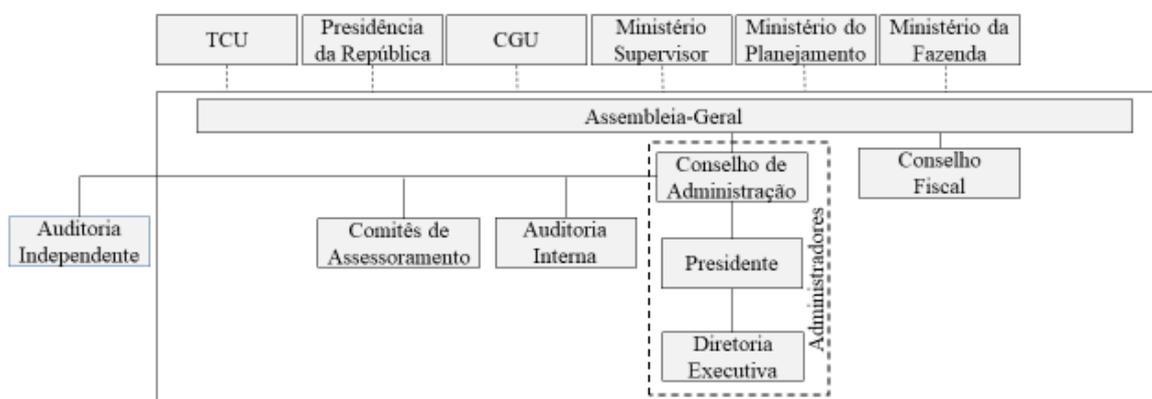


FIGURA 13: Estrutura de governança da ECT de acordo com o estatuto aprovado pelo Decreto nº 7.483/2011

Fonte: Ferraz e Souza (2018, p. 774)

Já neste ponto é possível perceber que a estrutura de governança da ECT caminhou na direção de uma estrutura típica de uma SA, embora mais complexa que esta. O Decreto nº 8.016/2013, que aprovou um novo Estatuto para a ECT, reforça isso ao instituir, em seu art. 49, que “aplicam-se subsidiariamente à ECT as disposições da Lei nº 6.404/1976. ”. O caminho na direção de uma SA foi ainda mais pavimentado com o advento da Lei nº 13.303/2016, que, em seu art. 7º, estabeleceu que a Lei das SA aplica-se diretamente às empresas públicas e que, ademais disso, aplicam-se as elas também as normas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras e sobre a obrigatoriedade de tais demonstrações serem auditadas por auditor independente registrado naquele órgão. Essa lei trouxe ainda mais inovações à estrutura de governança da ECT, tais como obrigações relativas a divulgação de informações e documentos, fiscalização, gestão de risco e controle, dentre as quais se destacam as seguintes:

- Instituição de que a área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e pela gestão de riscos deve ser vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário com mecanismos que lhe assegurem independência (art. 9º, § 2º);

- O estabelecimento de que a auditoria interna deva ser vinculada ao Conselho de Administração, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário (art. 9º, § 3º, inciso I);
- A criação de um “comitê estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros. ”

Além disso, o regulamento da Lei das Estatais, o Decreto nº 8.945/2016, estabeleceu, em seu art. 24, inciso V, a constituição do Comitê de Auditoria Estatutário e também que toda empresa estatal pública deverá ter Assembleia-Geral, regida pela Lei das SA. Com isso, a estrutura de governança da ECT chega à sua configuração atual, assim representada:

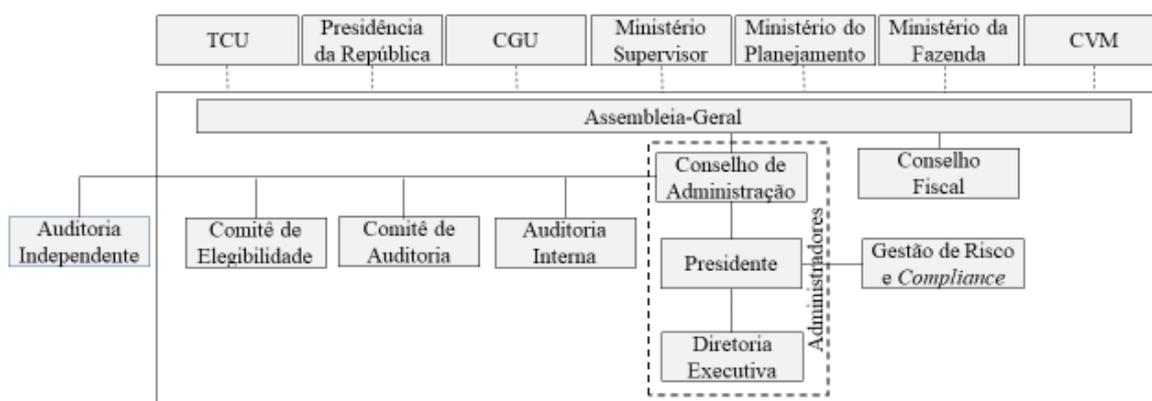


FIGURA 14: Estrutura de governança da ECT segundo a Lei das Estatais
Fonte: Ferraz e Souza (2018, p. 775)

Verifica-se, ao se comparar a FIGURA 14 com a 11, que, conforme já detectado por Ferraz e Souza (2018) em estudo recentemente publicado, cujas ideias principais foram sintetizadas neste subitem, a estrutura de governança da ECT realmente migrou de uma estrutura bastante singular para uma estrutura típica de sociedade anônima acrescida de diversos órgãos e complexos mecanismos de controle, fiscalização e supervisão que superam significativamente o seu paradigma. Isso tudo aumenta o custo de agência e, conseqüentemente, gera ineficiência.

2.2.4.6 Regime de contratação como expressão da ineficiência da empresa exploradora do serviço postal

A CF estabelece que as contratações de obras, serviços, compras e alienações da administração indireta federal deverão, ressalvados os casos especificados na legislação pertinente, ser realizadas mediante licitação, conforme segue:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (g.n.)

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (g.n.)

Para que se tenha uma ideia, ainda que aproximada, da dimensão do processo de contratação da ECT, basta mencionar que no início de janeiro de 2019 havia 216 licitações em andamento (ECT, 2019i), o que exige a alocação de expressiva quantidade de recursos (pessoal, espaços em prédios, equipamentos de informática etc.) para administrá-las. A realização dessas licitações depende de pessoal altamente qualificado na intrincada legislação que rege a matéria e com habilidades que lhes permitam conduzir complexos processos administrativos, às vezes com repercussões judiciais, que permitam a aquisição tempestiva de insumos com qualidade e na quantidade necessários ao adequado funcionamento do serviço postal em todo o país.

Empresas privadas não estão sujeitas a essas exigências legais. Por isso, em relação a elas, a ECT deve assumir custos adicionais relativos ao cumprimento da legislação sobre licitações.

2.2.4.7 Instituto do concurso público como expressão da ineficiência da empresa exploradora do serviço postal

Na ECT, salvo raras exceções (conselheiros e dirigentes), todos são empregados públicos, sujeitos, portanto, à regra do inciso II do art. 37 da CF:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (g.n.)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (g.n.)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (g.n.)

Do mesmo modo que as licitações representam um ônus adicional às operações da ECT comparativamente a empresas privadas, o instituto do concurso público também exige dela a alocação de significativos recursos (pessoas, equipamentos etc.) que, não fossem as exigências legais em questão, representariam, no mínimo redução de despesas, com repercussão nos resultados daquela empresa.

O ministro Gilmar Mendes, em seu voto proferido no julgamento do RE 601.392 PR (BRASIL, 2019f), que tratava da imunidade tributária recíproca da ECT, destaca o seguinte:

O fato também é que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, ainda quando exerce atividades fora do regime de privilégio, está sujeita a uma série de condições que não são extensivas à iniciativa privada, a exemplo da exigência de prévia licitação para celebração de contratos ou da captação de recursos humanos precedida de **concurso público**, dificuldade de terceirização. Há uma série de limitações decorrentes desse *status*. ((g.n.)

O concurso público não é privilégio, senão um ônus imposto à ECT por conta de sua natureza pública, que lhe agrega ineficiência, mas, há, de fato, além dos privilégios concedidos pela lei à ECT já abordados até aqui, outros que também reforçam o argumento da ineficiência imposta à ECT pela natureza dos serviços por ela prestados sob a égide do “monopólio postal”, conforme segue.

2.2.4.8 Outros privilégios assegurados à empresa exploradora do “monopólio postal” como expressão de sua ineficiência

Vianna (2016, p.13-4), preocupado com o avanço da ECT sobre o segmento de transporte de cargas, em especial de cargas fracionadas (*less than a truck load*, LTL), “que compreende desde pequenas encomendas, expressas ou não, até despachos com grande quantidade de volumes, mas que não chegam a lotar um caminhão” e sobre o segmento de transporte de malotes (documentos), geralmente expresso, denominado *courier*, entende que a ECT vem “alijando do mercado seus concorrentes, seja sob o manto de um duvidoso monopólio postal, seja por desfrutar de privilégios que tornam impossível uma competição

justa.” Helou (2006) arrola o que ele denomina de benefícios operacionais que a ECT tem e que desequilibram a concorrência. Resumidamente, tais benefícios, que se traduzem em argumentos desfavoráveis ao “monopólio postal” são os seguintes:

- a) Seguro de cargas: as transportadoras em geral estão obrigadas a contratar o seguro de Responsabilidade Civil do Transportador Rodoviário de Cargas (RCTR-C) e, subliminarmente obrigadas, a contratar o seguro de Responsabilidade Civil Facultativa por Desaparecimento de Carga (RCF-DC). Como a ECT não está obrigada a contratar tais seguros, ela contribui para a diminuição da receita do mercado securitário e, conseqüentemente, para a elevação dos prêmios pagos pelas transportadoras;
- b) Benefícios Tributários: a ECT vinha pagando dividendos à União, mas, se ela fosse uma empresa privada, teria de pagar muito mais em tributos (esse argumento contrário ao monopólio postal foi abordado mais detalhadamente no subitem 2.2.4.2 desta dissertação);
- c) Barreiras fiscais: os caminhões da ECT não são obrigados a parar em postos de fiscalização localizados nas divisas estaduais, diferentemente do que ocorre com caminhões das transportadoras em geral, que permanecem nesses locais por horas e até dias, gerando custos elevados.
- d) Rodízio municipal: na cidade de São Paulo, quanto existente o rodízio de veículos, que ficavam proibidos de circular um dia por semana, os veículos da ECT não eram atingidos por essa restrição, diferentemente do que ocorria com as empresas privadas de transporte em geral, que se viam obrigadas a paralisar 20% de sua frota, com elevados custos adicionais em relação àquela da empresa estatal;
- e) Notas Fiscais: a ECT pode transportar cargas sem suas respectivas notas fiscais, o que facilita a inserção de cargas ilícitas (armas, tóxicos, contrabando) em seus veículos, ao passo que as transportadoras rodoviárias de carga transportam produtos de procedência certa.
- f) Falência: a ECT não corre risco de falência. No caso das empresas privadas, essa possibilidade –o estresse do fracasso– exerce pressão para que sejam eficientes. Ademais, as dívidas decorrentes de decisões judiciais são pagas por precatórios, o que diminui a pressão sobre o caixa da ECT (esse argumento contrário ao “monopólio postal” foi abordado no subitem 2.2.4.3 desta dissertação);
- g) Greve: as greves realizadas por empregados da ECT costumavam gerar impacto amplo na sociedade, com atrasos em pagamentos de faturas, de fechamento de

negócios, adiamento de viagens por falta de documentos etc. A pulverização da prestação do serviço postal por diversas empresas privadas, mesmo que mantida a ECT, minimizaria esse impacto;

- h) Controle do cidadão: a centralização dos serviços postais em uma única empresa facilita a invasão da privacidade do cidadão, pois, por meio de seu cadastro unificado, a ECT pode saber quanto cada cidadão paga de luz e telefone, quantas casas, cartões de crédito e contas bancárias tem etc., o que não seria possível se os serviços postais fossem pulverizados em milhares de empresas privadas.

Os argumentos das alíneas e, g e h merecem esclarecimentos adicionais. Quanto à alínea e, exceto as encomendas postadas por pessoas jurídicas como mercadorias, as demais não são necessariamente acompanhadas de nota fiscal, mas não é essa a causa da existência de objetos ilícitos no tráfego postal, pois notas fiscais falsas podem ser emitidas e cargas irregulares dos mais variados tipos também podem ser enviadas por criminosos por meio de transportadoras privadas. Além disso, o serviço postal relativo a encomendas não é sujeito ao “monopólio postal”. Note-se que não há que se falar em notas fiscais para cartas e cartões postais, vez que não são mercadorias. Quanto à alínea “g”, com a substituição tecnológica das correspondências, o impacto das greves na vida do cidadão tem sido cada vez menor. Por fim, quanto à alínea “h”, não foi apresentada, pelo autor referido, nenhuma evidência de que a ECT mantenha um banco de dados com o conteúdo de correspondências. Além disso, mesmo que tivesse, por conta da substituição tecnológica do serviço postal relativo a correspondências, atualmente esse banco de dados já estaria bastante reduzido. Desse modo, consideram-se fracos tais argumentos desfavoráveis ao “monopólio postal”. Apesar disso, julga-se necessário arrolá-los para que se tome conhecimento deles.

Não se pode esquecer que há ainda dispositivos da Lei do Serviço Postal que asseguram, à ECT, comparativamente a empresas privadas, vantagens quanto ao transporte de malas postais (obrigatoriedade de transporte de malas postais por parte de empresas de transporte, prioridade no transporte de mala postal, isenção tributária sobre transporte rodoviário e estacionamento facilitado de veículos da ECT) e quanto a medidas que os usuários dos serviços postais devam tomar para facilitar a atuação da ECT (instalação de caixas individuais, local para recebimento de correspondência, responsabilidade pelo recebimento, extravio e violação de correspondências, reserva de área para tratamento de malas postais), conforme segue:

Art. 18 - A **condução de malas postais é obrigatória** em veículos, embarcações e aeronaves em todas as empresas de transporte, ressalvados os motivos de segurança, sempre que solicitada por autoridade competente, mediante justa remuneração, na forma da lei. (g.n.)

§ 1º - O transporte de mala postal tem **prioridade** logo após o passageiro e respectiva bagagem. (g.n.)

§ 2º - No transporte de malas postais e malotes de correspondência agrupada, **não incide o imposto sobre Transporte Rodoviário**. (g.n.)

Art. 19 - Para embarque e desembarque de malas postais, coleta e entrega de objetos postais, é permitido o **estacionamento de viatura** próximo às unidades postais e caixas de coleta, bem como nas plataformas de embarque e desembarque e terminais de carga, nas condições estabelecidas em regulamento. (gn.)

Art. 20 - Nos edifícios residenciais, com mais de um pavimento e que não disponham de portaria, é obrigatória a **instalação de caixas individuais** para depósito de objetos de correspondência. (g.n.)

Art. 21 - Nos estabelecimentos bancários, hospitalares e de ensino, empresas industriais e comerciais, escritórios, repartições públicas, associações e outros edifícios não residenciais de ocupação coletivo, deve ser instalado, obrigatoriamente, no recinto de entrada, em pavimento térreo, **local destinado ao recebimento de objetos de correspondência**. (g.n.)

Art. 22 - Os responsáveis pelos edifícios, sejam os administradores, os gerentes, os porteiros, zeladores ou empregados são credenciados a receber objetos de correspondência endereçados a qualquer de suas unidades, **respondendo pelo seu extravio ou violação**. (g.n.)

Art. 23 - As autoridades competentes farão constar dos códigos de obras disposições referentes às condições previstas nos artigos 20 e 21 para entrega de objetos de correspondência, como condição de "**habite-se**". (g.n.)

Art. 24 - Na construção de terminais rodoviários, ferroviários, marítimos e aéreos, a empresa exploradora do serviço postal deve ser consultada quanto à **reserva de área para embarque, desembarque e triagem de malas postais**. (g.n.)

O benefício previsto no § 2º do art. 18 foi tratado mais detalhadamente no subitem 2.2.4.2 desta dissertação.

2.2.5 O “monopólio postal” como monopólio não natural

O apelo à teoria econômica no que diz respeito à noção de monopólio natural tem sido uma das escoras da argumentação favorável à manutenção do “monopólio postal”. Esse argumento já foi amplamente explorado no subitem 2.1.1. Em oposição a isso, desponta o argumento fundado na ideia contrária, ou seja, a de que o “monopólio postal” não é um monopólio natural.

A Associação Brasileira de Empresas de Distribuição (Abraed) informa, em sua petição inicial relativa à ADPF nº 43-7 DF (BRASIL, 2019e), que suas associadas contavam cerca de quinze mil, espalhadas por todo o território nacional, as quais empregavam mais de um milhão e duzentas mil pessoas. A ADPF nº 43-7 DF (BRASIL, 2019e) foi ajuizada porque a ECT estaria hostilizando tais empresas por meio de medidas administrativas (notificações extrajudiciais e oferecimento de *notitia criminis* dirigida à Política Federal) e judiciais sob a alegação de estarem violando o “monopólio postal” e com o propósito de afastá-las definitivamente do segmento da economia protegido por esse instituto jurídico.

O argumento de que um monopólio natural requerer barreiras legais contra competidores para sobreviver contradiz a ideia de que seja natural, pois, se o fosse, não precisaria de barreiras para manter-se (MOORE, 1990). A existência mesmo de tal número de interessados em integrar-se ao serviço postal já é uma demonstração de que o “monopólio postal” não é natural.

O argumento derradeiro consiste na ideia de que a teoria do monopólio natural é uma ficção econômica que nunca existiu, pois, no final do século XIX e início do século XX, os serviços públicos eram prestados em um ambiente de competição vigorosa nos EUA, para benefício dos consumidores, mas, muitos provedores desses serviços queriam e conseguiram a proteção governamental contra a competição, o que, mais tarde, foi racionalizado pelos economistas como monopólio natural (DILorenzo, 1996).

Apesar de inicialmente serem vistos como monopólios naturais, diversos serviços historicamente mantidos sob a égide de monopólios estatais têm sido desregulamentados, a exemplo do setor de eletricidade e de telefonia, o que posiciona o “monopólio postal” entre os últimos remanescentes dessa espécie de monopólio. Muito embora também no Brasil o serviço postal fosse considerado monopólio natural quando da criação da ECT, a exemplo de outros setores como os mencionados, conforme constou do voto do Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADPF 46-7 DF (BRASIL, 2019e), posteriormente, a tecnologia adotada na produção diminuiu os custos fixos e a sua proporção no custo total, modificando a inicial definição de setores de infraestrutura como monopólios naturais.

O “monopólio postal” no Reino Unido recaía sobre cartas (que lá incluía cartões postais) e excluía jornais e encomendas, assim como acontece com o “monopólio postal” no Brasil. Também lá esse assunto foi debatido. Senior (1970, p. 11 e 32), em estudo por ele realizado sobre o “monopólio postal”, traz interessantes contribuições a propósito do tema

deste subitem, asseverando que o monopólio legal dos Correios sobre cartas não tinha fundamento econômico –quanto a ser natural– e que, por isso, deveria ser abolido e aduzindo, a propósito, que:

Poder-se-ia argumentar que o serviço de cartas constitui um monopólio natural [...]. Mas, o argumento do monopólio natural nunca foi aceito para encomendas e jornais e que não há nenhuma razão para pensar que ele devesse ser bom para as cartas. De fato, em alguns casos poderia ser demonstrado que pelo menos o serviço local de cartas poderia ser estabelecido com um gasto muito pequeno de recursos. Por exemplo, um serviço de distribuição de leite seria capaz de transportar cartas localmente sem vans nem pessoal adicional. Se serviços competitivos podem ser iniciados sem significativa demanda por novos recursos, o argumento do monopólio natural baseado no “desperdício” de recursos cai por terra⁴⁴. (tradução nossa)

O conceito econômico de monopólio natural e a sua negação como fundamento que justifique o “monopólio postal” mostra-se, assim, presente não apenas no Brasil, mas também nos EUA e na Europa. Embora cada uma das abordagens apresentadas contenha sutilezas específicas, todas convergem para o ponto central do tema deste subitem. No velho continente, o “monopólio postal” foi extinto nos países da UE em 2013⁴⁵, mas persiste, ainda, a despeito do argumento que lhe pesa em contrário, no continente americano, particularmente no Brasil e nos EUA.

A teoria econômica abordada nesta dissertação encontra seus alicerces na escolha neoclássica, de onde se destaca o marginalismo, que é dominante atualmente. Todavia, essa escola foi objeto de duras críticas por parte de Piero Sraffa apud Oliveira e Gennari (2009), que coloca em dúvida a validade de conceitos como concorrência perfeita, equilíbrio de preços etc., abandonando a oferta e a demanda como determinantes dos preços. Com isso, todos os argumentos favoráveis e desfavoráveis ao “monopólio postal”, constantes do capítulo dois desta dissertação, podem ser obliterados à luz das ideias de Sraffa, não quanto à existência do “monopólio postal” em si, mas quanto ao seu comportamento econômico.

⁴⁴ O texto original em inglês é o seguinte: It might be argued that the letter service constitutes a natural monopoly [...]. Yet this argument has never been accepted for parcels and newspapers and there seems no strong reason why it should be thought to hold good for letters. Indeed, in some cases it could be shown that at least a local letter service could be set up with negligible outlay of resources. For example, a milk delivery service might be able to carry local letters without additional vans or staff. If competing services could be started without significant demand for new resources, the natural monopoly argument based on ‘wasteful’ duplication falls.

⁴⁵ Conforme União Europeia. Parlamento Europeu. **Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 15 de dezembro de 1997. Relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997L0067-20080227>>. Acesso em: 5 jan. 2019a., com as emendas das Diretivas 2002/39/EC e 2008/6/EC.

3 O “MONOPÓLIO POSTAL” COMO INSTITUTO JURÍDICO

Grau (2015, p. 90 e 143-5), ao tratar das formas de atuação do Estado no processo econômico (atividade econômica em sentido amplo), informa que intervenção significa atuação em área de outrem, tratando-se de palavra adequada a designar, portanto, a atuação do Estado em atividade econômica em sentido estrito, área de titularidade do setor privado. Prossegue, nesse raciocínio, classificando a intervenção em três espécies: intervenção por absorção ou participação (atuação como agente econômico), por direção (atuação como regulador, estabelecendo normas, controlando preços etc.) e por indução (atuação como estímulo, concedendo isenção tributária, subsídios etc.), sendo que a intervenção por absorção ocorre quando a intervenção funciona em regime de monopólio e a intervenção por participação, em regime de competição. Portanto, ter-se-ia, no setor postal, uma intervenção por participação caso o serviço postal fosse atividade econômica em sentido estrito. Como é serviço público, trata-se apenas de atuação do Estado em setor cuja titularidade já é sua.

O “monopólio postal”, sob o ponto de vista jurídico, não existe, embora ainda conste do texto da Lei nº 6.538/1978 (Lei do Serviço Postal). O Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar, em 2009, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46-7 DF, decidiu que o serviço postal é serviço público e, como tal, a expressão que se lhe deve aplicar para designar exclusividade na sua exploração é privilégio. Trata-se, desse modo, do privilégio postal da União. Monopólio é expressão reservada para exclusividade na exploração de atividade econômica em sentido estrito. A inclusão do serviço postal na categoria dos serviços públicos, não é mera retórica, pois atrai para ele o art. 175 da CF, o que significa que sua delegação só é possível mediante licitação. Assim, a titularidade do serviço postal é do Estado, mas sua execução pode ser delegada a terceiros privados.

A titularidade do serviço postal, desde sua origem atribuída ao Estado, vem, de Constituição em Constituição, de lei em lei, de decreto em decreto mantendo-se viva no ordenamento jurídico brasileiro. Essa continuidade e alguma uniformidade no tratamento da questão têm gerado uma tradição jurídica, reconhecida na jurisprudência, que fortalece os argumentos favoráveis ao “monopólio postal”. Isso tem relação com o fato de o serviço postal ter sido considerado, pelo STF, no julgamento da ADPF nº 46-7 DF, um serviço público, argumento este fundamental para a existência jurídica do “monopólio postal”. Não bastasse isso, a disposição brasileira de seguir as tendências internacionais em matéria de

correios se vê reforçada pelo fato de que o “monopólio postal” ter o amparo da maior economia do mundo atualmente.

Esses são os argumentos favoráveis, mas há também que se tratar dos que contrariam o “monopólio postal”, que foram extraídos, sobretudo, do voto do Ministro Marco Aurélio, proferido no julgamento da ADPF Nº 46-7 DF, que, embora vencido, trouxe à baila princípios constitucionais de natureza econômica. A última contribuição para os argumentos contrários ao “monopólio postal” diz respeito à extinção do monopólio postal na UE.

3.1 ARGUMENTOS JURÍDICOS FAVORÁVEIS AO “MONOPÓLIO POSTAL”

3.1.1 O serviço postal como atividade econômica de titularidade do Estado desde sua origem

Por meio da carta régia de 19 de dezembro de 1662, a coroa portuguesa ordenou que fosse designado pelos governos das colônias os assistentes dos Correios-Mor, o que, no Brasil, foi feito no ano seguinte, denotando a origem estatal do serviço postal (ECT, 2019k). Outros detalhes históricos sobre a evolução histórica do “monopólio postal” serão apresentados no subitem 3.1.3. Por hora, será suficiente avançar para a primeira Constituição republicana –de 1891– que estabeleceu, em seu art. 7º, item 4º, que era da competência exclusiva da União decretar taxas dos correios; no art. 9º, § 1º, item 2º, que competia exclusivamente aos Estados decretar contribuições concernentes aos seus correios; e, no art. 34, item 15º, que competia privativamente ao Congresso Nacional legislar sobre o serviço de correios. Não havia menção a serviço postal, nem ao regime em que devesse ser prestado.

Cerca de quatro décadas depois, a Constituição de 1934 estabeleceu, em seu art. 5º, inciso VII, que competia privativamente à União manter o serviço de correios; no art. 6º, inciso II, que era competência privativa da União cobrar taxas postais e de outros serviços federais; e no art. 39, inciso X, que competia privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República, legislar sobre o serviço de correios. Aqui surge a expressão “manter o serviço de correios”, ainda presente, em seus termos essenciais, na Constituição de 1988, com se verá adiante.

Em seguida, a Constituição de 1937 estabeleceu, no seu art. 15, inciso VI, que competia privativamente à União manter o serviço de correios; no art. 16, inciso X, que

competia privativamente à União o poder de legislar sobre correios; e, no art. 20, inciso II, que era competência privativa da União cobrar taxas postais e de outros serviços federais.

Menos de dez anos depois, na Constituição de 1946, a expressão serviço postal aparece pela primeira vez: no art. 5º, inciso XI, que estabelece competir à União manter o serviço postal. Constatou-se uma única menção a correio na expressão Correio Aéreo Nacional, que, contudo, não é objeto desta dissertação.

A Constituição de 1967 não faz menção à expressão serviço postal nem a correio. Tal se deveu ao fato de que essa Constituição simplesmente manteve a de 1946 e tratou principalmente de questões eleitorais de interesse direto do movimento revolucionário que a produziu.

No entanto, na Constituição de 1969⁴⁶, a expressão serviço postal aparece duas vezes: uma no art. 8º, inciso XII, que estabeleceu competir à União manter o serviço postal; e outra, nesse mesmo artigo, mas no inciso XVII, alínea j, que estabeleceu competir à União legislar sobre serviço postal. Não houve uma menção a correios, senão na expressão Correio Aéreo Nacional.

Na Constituição Federal de 1988, ora vigente, a expressão serviço postal também aparece duas vezes: uma no art. 21, inciso X, que estabelece competir à União manter o serviço postal; e outra, no art. 22, inciso V, que atribui à União competência para privativamente legislar sobre o serviço postal. Quanto à palavra correios, há uma menção sobre Correio Aéreo Nacional.

Nota-se que a expressão serviço postal aparece, nas Constituições republicanas, somente em 1946, embora a expressão taxas postais já tivesse aparecido em 1934 e, juntamente com ela, a ideia de que os correios constituíam um serviço federal. As Constituições anteriores vinham empregando, até então, apenas a palavra correios. Não consta de nenhuma Constituição republicana, contudo, a expressão “monopólio postal”, que era objeto da legislação infraconstitucional.

⁴⁶ Trata-se, na verdade, da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que deu novo texto à Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, conforme BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 1969, retificado em 21 out. 1969 e republicado em 30 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 4 mar. 2019h.

Não há, nos textos das constituições examinadas, nenhuma indicação explícita do modo como o serviço postal devesse ser prestado –se diretamente pelo Estado, se mediante delegação ou diretamente pelo setor privado–, a não ser a menção de que, no entanto, ele devesse ser mantido pela União. Conforme Mesquita (2016, p. 47), “Historicamente no Brasil os serviços postais são prestados diretamente pelo Estado, primeiro pela Administração Direta e depois pela Indireta, por meio do mecanismo da descentralização.”

De fato, em 1931, foi criado, pelo Decreto nº 20.859, de 26 de dezembro daquele ano, o Departamento de Correios e Telégrafos (DCT), decorrente da fusão da Diretoria Geral dos Correios com a Repartição Geral dos Telégrafos. O DCT, conforme art. 1º desse Decreto, estava imediatamente subordinado ao ministro da Viação e Obras Públicas. Tratava-se, portanto, de órgão da administração pública federal indireta. Nesse decreto, em seu art. 23, item 26, há indicação de que o serviço postal era prestado em regime de “monopólio”, pois ele estabelecia que competia ao Diretor Geral denunciar à Procuradoria da República as infrações do “monopólio postal”.

Em 1969, o DCT foi transformado, pelo Decreto-Lei nº 509/1969, em empresa pública, denominada Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), vinculada ao Ministério das Comunicações. Tratava-se, portanto, de entidade da administração pública federal indireta, resultante da política de descentralização administrativa preconizada pelo Decreto-Lei nº 200/1967. Consta do inciso I, do art. 2º do Decreto-Lei nº 509/1969, que à ECT compete executar e controlar, em regime de “monopólio”, os serviços postais em todo o território nacional. A Lei nº 6.538/1978, estabelece, em seu art. 9º, que são exploradas pela União, em regime de “monopólio”, as atividades postais que relaciona, as quais serão, adiante, examinadas mais detidamente. Ademais disso, essa lei tipificou como crime a violação do privilégio postal da União (art. 42), que corresponde à violação do que essa mesma lei definiu como “monopólio postal”. A distinção entre privilégio e monopólio também será tratada adiante.

Sobre isso, cabe destacar que a Lei do Serviço Postal (foi editada em perfeita consonância com a Constituição de 1967, art. 157, § 8º, e sua Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (Constituição de 1969), art. 163, que atribuíam à legislação infraconstitucional competência para instituir monopólios⁴⁷.

⁴⁷ Constituição de 1967, art. 157, § 8º. São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança

Constata-se, assim, que o serviço postal sempre foi, no Brasil, atividade de titularidade do Estado, o que dá ao instituto do “monopólio postal” uma força inercial histórica bastante relevante e pesa como argumento favorável a ele. Não se pode desconsiderar que o serviço postal, em sua trajetória de mais de 350 anos, esteve presente em eventos que definiram a nacionalidade brasileira como, por exemplo, a carta de Pero Vaz de Caminha, marco da origem do país, e a carta de Dona Leopoldina, entregue por Paulo Bregaro, patrono dos Carteiros, ao Imperador Pedro I, que o levou a declarar a independência do Brasil.

Os elementos históricos ora levantados dão sentido a um outro argumento favorável ao “monopólio postal”, que é o fato de o serviço postal ser tido como um serviço público, o que será visto no próximo subitem.

3.1.2 O serviço postal como serviço público

Após esse breve histórico da evolução da legislação sobre serviço postal em geral e do “monopólio postal” em particular, convém compreender como a legislação organiza as atividades econômicas no Brasil e onde, dentro delas, se localiza o serviço postal. Assim, segundo Silva Neto (2008, p. 70), foi na Constituição de 1934 que apareceram pela primeira vez normas relativas à ordem econômica. A Constituição brasileira avocou para si a prerrogativa de definir o espaço público em relação ao espaço privado na economia (AGUILLAR, 2016), permitindo, no entanto, ao legislador ordinário, excepcionalmente, mudar as fronteiras desses espaços.

O julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 46-7 DF (BRASIL, 2019e) definiu o lugar do serviço postal no contexto das atividades econômicas em geral (ou atividades econômicas em sentido amplo). Nesse julgamento, foi relator para o acórdão o Ministro Eros Roberto Grau, cuja doutrina sobre a matéria em questão é altamente recomendada por razões óbvias. Assim, na perspectiva de Grau (2015),

nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais. (g.n.)

Constituição de 1969, art. 163. São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais. (g.n.)

Nota-se que há duas diferenças entre esses dispositivos: o primeiro emprega a palavra União e eficiência onde o segundo emprega federal e eficácia. Isso contudo, não repercute a análise que ora se empreende.

as atividades econômicas em geral são subdivididas em duas espécies: atividades econômicas em sentido estrito e serviços públicos. As primeiras cabem preponderantemente, mas não exclusivamente, ao privado⁴⁸, ao passo que as segundas cabem ao Estado⁴⁹, mas o privado pode prestá-las por delegação estatal.

A Lei do Serviço Postal divide as atividades econômicas exploradas pela ECT nas categorias correspondentes a serviço postal, atividades correlatas e atividades afins, conforme o seguinte quadro-resumo:

Art. 7º, § 1º.	Art. 7º, § 2º.	Art. 7º, § 3º.	Art. 8º, I.	Art. 8º, II.	Art. 8º, III.	Art. 2º, § 1º, d.
Constitui serviço postal o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, conforme definido em regulamento.			São atividades correlatas ao serviço postal:			Compreende-se no objeto da empresa exploradora dos serviços
São objetos de Correspondência:	Constitui serviço postal relativo a valores:	Constitui serviço postal relativos a encomendas a	Venda de selos, peças filatélicas, cupões resposta internacionais, impressos e papeis, com ou sem valor mercantil, por via postal.	Venda de publicações divulgando regulamentos, normas, tarifas, listas de código de endereçamento e outros assuntos referentes ao serviço postal.	Exploração de publicidade comercial em objetos de correspondência.	Exercer outras atividades afins.
Cartas;	Remessa de dinheiro através de carta com valor declarado;	remessa e entrega de objetos, com ou sem valor mercantil, por via postal.				Observação: Estas atividades não estão explicitadas na lei. A autorização do Ministro ao qual se vincula a ECT é suficiente para criá-los.
Cartão-postal;	Remessa de ordem de pagamento por meio de vale postal;					
Impresso;	Recebimento de tributos, prestações, contribuições e obrigações pagáveis à vista, por via postal.					
Cecograma;						
Pequena-encomenda.						

FIGURA 15: Atividades econômicas exploradas pela ECT segundo a Lei nº 6.538/1978
Fonte: Adaptado de Souza (2001, p. 20, tradução nossa)

Conforme art. 9º da Lei do Serviço Postal, são exploradas pela União em regime de “monopólio” as atividades postais relativas a carta, cartão postal e correspondência agrupada, sendo que esta última, segundo o art. 47 dessa mesma lei, diz respeito a volumes

⁴⁸ Constituição Federal de 1988, Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei.

⁴⁹ Constituição Federal de 1988, Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos.

que agrupem objetos em que pelo menos um deles é carta ou cartão-postal. O “monopólio postal” abrange, portanto, apenas os dois primeiros objetos de correspondência da primeira coluna da FIGURA 15. Conforme referido dispositivo, são também sujeitas ao “monopólio” a fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal. Esta última parte não será, contudo, por questões de delimitação do tema, objeto desta dissertação.

O fato de a Constituição Federal de 1988 não prever explicitamente o “monopólio postal” fez surgirem questionamentos sobre a sua existência jurídica. A Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (Abraed) ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 46-7 DF) (BRASIL, 2019e) em desfavor da ECT, argumentando que não havia previsão constitucional expressa sobre o “monopólio” dos serviços arrolados na Lei do Serviço Postal e que a ECT estaria, em defesa do monopólio, impedindo, por meio de notificações extrajudiciais e de oferecimento de *notitia criminis*, que outras empresas prestassem tais serviços. A Abraed alegou, também, que a ECT estaria, desse modo, infringindo os preceitos constitucionais relativos à livre iniciativa, liberdade de exercício de qualquer profissão, livre concorrência e livre exercício de qualquer atividade econômica. Os argumentos apresentados pela Abraed fariam sentido em um ambiente normativo em que o serviço postal fosse enquadrado na categoria de atividade econômica em sentido estrito, o que, conforme entendimento do STF, não era o caso.

Em 2009, ao julgar a ADPF nº 46-7 DF (BRASIL, 2019e), o STF decidiu que o serviço postal não é atividade econômica em sentido estrito, senão serviço público. Caso se enquadrasse na primeira categoria e fosse explorado exclusivamente pelo Estado, enquadrar-se-ia no regime de monopólio. Todavia, como serviço público, trata-se de um privilégio do Estado, que o vem exercendo exclusivamente por intermédio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Quanto a essa ideia de exclusividade, Mill (2017, p. 98), com uma visão econômica do assunto, lembra que os serviços públicos são monopólios. É verdade, há apenas um fornecedor e muitos compradores, mas os conceitos estritamente econômicos não podem ser confundidos com os jurídicos, ainda que, por vezes, tenham pontos comuns. Segundo Aguillar (2011, p.19), “Para o direito econômico [...] serviço público é uma atividade econômica sob regime de *privilégio* estatal.” O STF pronunciou-se nestes termos: “É imprescindível distinguirmos o regime de privilégio, que diz com a prestação de serviços públicos, do regime de monopólio sob o qual, muitas vezes, a exploração de atividades econômicas em sentido estrito é empreendida pelo Estado.”, acrescentando, em seguida, que “A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve atuar

em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal. “

Portanto, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pela Abraed foi julgada improcedente e a expressão “monopólio postal” foi considerada inadequada, pois serviço postal é serviço público, em cujo âmbito a expressão correta para designar exclusividade é privilégio postal. Nos dizeres de Conrado (2013, p. 262), que analisou a ADPF nº 46-7 DF (BRASIL, 2019e), “[...] a exclusividade de exercício de uma atividade econômica deve ser denominada monopólio, enquanto a exclusividade de exercício estatal, ínsita ao serviço público (ainda que o Estado decida delegar a prestação), deve ser denominada de privilégio. ” Não se trata apenas de um jogo de palavras, pois o enquadramento do serviço postal na categoria dos serviços públicos atrai para ele todas as consequências jurídicas do fato de ser serviço público, que não são poucos, pois, como lembra Grotti (2006), os serviços públicos se submetem a um regime jurídico próprio, a um conjunto de normas que impõem deveres e atribuem direitos, distinguindo-os de todos os outros institutos relativos a atividades desempenhadas pelo Estado. Pode-se afirmar que a principal consequência do enquadramento do serviço postal na categoria de serviço público é a obrigação de cumprimento do art. 175 da Constituição Federal⁵⁰ quanto ao fato de que tais serviços poderão ser prestados por privados, mas somente por meio de concessão, permissão e autorização, mediante prévia licitação.

Há uma sutileza que não pode ser ignorada na decisão do STF: foi decidido que o serviço postal é serviço público, mas não foi dito se apenas a parte até então rotulada de “monopólio postal” (os dois primeiros itens da primeira coluna do FIGURA 15, arrolados como objetos de correspondência) ou se também todo o resto, nomeadamente impresso, cecograma, pequena encomenda e, sobretudo, os serviços relativos a valores e encomendas, estariam excluídos da categoria dos serviços públicos. Se estiverem, poderão ser prestados por terceiros privados independentemente de concessão, permissão ou autorização, que é o que já vem ocorrendo na prática; mas, se não, então somente poderão ser prestados por privados mediante o cumprimento de tais exigências, inclusive quanto ao serviço postal relativo a encomendas, que, atualmente, já vem sendo prestado livremente por muitas

⁵⁰ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

empresas, o que é atestado pela própria existência da autora (Abraed) da ADPF nº 46-7 DF (BRASIL, 2019e).

Há, contudo, uma outra sutileza que precisa ser levada em conta: o entendimento doutrinário de que há serviços públicos exclusivos (privativos) e não exclusivos (não privativos). No entendimento de Grau (2015), os serviços públicos se subdividem em privativos e não privativos, sendo que os primeiros só podem ser prestados pelo privado mediante concessão ou permissão, ao passo que os segundos podem ser prestados pelo privado independentemente disso, como é o caso de serviços públicos de saúde e educação (art. 199⁵¹ e 209⁵² da CF). Poder-se-ia imaginar, então, que os serviços postais não abarcados pelo “monopólio postal” originalmente previstos na Lei do Serviço Postal poderiam ser serviços públicos não exclusivos (não privativos), disponíveis, portanto, à prestação privada sem necessidade de prévia licitação. O mesmo Grau (2015, p. 121) esclarece isso, afirmando que “Quanto aos serviços públicos do tipo privativo, ao texto do art. 21 da Constituição de 1988 extraímos a conclusão de que há serviço público, de titularidade da União, na prestação dos serviços referidos nos seus incisos X, XI e XII [...]”. O art. 21, inciso X, mencionado, estabelece que compete à União manter o serviço postal. Se é assim, então os serviços postais são serviços públicos sujeitos às consequências jurídicas do art. 175 da CF, inclusive os serviços relativos a impresso, cecograma, valores e encomendas pequenas ou não.

Esses últimos serviços postais fogem do escopo desta dissertação, pois não estão abarcados pelo “monopólio postal”. O que interessa é que prevalece, atualmente, a posição do STF no sentido de que serviço postal é serviço público, não restando dúvida sobre o fato de que os serviços postais “monopolizados” estão incluídos nessa categoria de atividade econômica.

Além disso, também engrossa as fileiras dos argumentos favoráveis ao “monopólio postal” o fato de ele estar presente no direito constitucional comparado, conforme segue.

⁵¹ Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

⁵² Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada [...].

3.1.3 O “monopólio postal” como instituto jurídico presente no direito constitucional comparado

O “monopólio postal” não mais existe nos países que integram a União Europeia, mas continua existindo em grandes países como Brasil e EUA. A busca de institutos jurídicos estrangeiros para justificar ou negar os nacionais é uma prática comum no âmbito do direito comparado. A julgar pela assertiva que abre este parágrafo, poder-se-ia imaginar que tanto argumentos favoráveis quanto contrários ao “monopólio postal” seriam doravante apresentados. Contudo, não será assim, pois a comparação que se pretende realizar tomará como referência apenas os EUA, cujas características, como se verá a seguir, o colocam em boa posição para uma comparação.

Na classificação de David (1996), o direito norte-americano integra, do ponto de vista macro, a família do *common law*, ao passo que o brasileiro integra a família do direito romano-germânico, o que, à primeira vista, poderia, senão inviabilizar, ao menos dificultar a comparação, pois se comparariam objetos incomparáveis. Contudo, este não é o caso, pois pretende-se comparar direito com direito e o que se quer conhecer não são apenas as semelhanças, mas, também, as diferenças entre eles que sustentam a instituição e manutenção do “monopólio postal”.

Em primeiro lugar, em ambos os países há serviço postal, assim como há também “monopólio postal”. Além disso, o serviço postal é prestado por entidades semelhantes: aqui, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; lá, pelo *United States Postal Service*. Os serviços postais tanto no Brasil quanto nos EUA devem ser universais, disponíveis, portanto, a toda sua população em todo seu território. Tanto Brasil quanto EUA têm, em comum, vastos territórios e grandes populações: 208 (IBGE, 2019a) e 332 milhões de habitante (EUA, 2019a) e 8,5 (IBGE, 2019) e 9,3 milhões de km², respectivamente. Em ambos os países há também grandes diferenças de densidade populacional entre regiões: no Amazonas ela é de 2,2 habitantes por km², contra 444,0 no Distrito Federal (IBGE, 2019b), ao passo que, em Wyoming ela é de 2,2 habitantes por km², contra 334,8 na Ilha de Rodes (EUA, 2019d), por exemplo. Há, portanto, nesse particular, dificuldades comuns à universalização dos serviços postais. Ambos os países estão entre as dez maiores economias do planeta (EUA é a primeira e Brasil a nona⁵³) (BRASIL, 2018a). Embora os EUA, sob essa perspectiva,

⁵³ Precedido por Itália, Índia, França, Reino Unido, Alemanha, Japão, China e Estados Unidos, conforme _____. Fundação Alexandre de Gusmão. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. **As 15 maiores**

sejam mais de dez vezes o tamanho do Brasil⁵⁴, isso não desmerece a comparação; pelo contrário, a justifica, pois os EUA, à vista das potencialidades ainda não realizadas do Brasil, representam um ideal de desenvolvimento econômico e, como tal, comparar-se com eles pode ajudar a compreender as causas das diferenças e a encontrar o caminho que leva até aonde eles chegaram. Para isso, é necessário, contudo, que, em primeiro lugar, identifiquem-se as semelhanças e diferenças entre um e outro.

As entidades estatais exploradoras do serviço postal no Brasil e nos EUA mantêm entre si diferenças, em termos de dimensão, semelhantes àquelas relativas aos seus respectivos países. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e o *United States Postal Service* (USPS) possuem, respectivamente, 106 mil e mais de 500 mil empregados; 7,5 mil e 31,6 mil agências; receitas anuais de US\$ 4,5 bilhões⁵⁵ (2017) e de US\$ 70,6 bilhões (setembro de 2017 a outubro de 2018) (ECT, 2019g e 2019f) e (USPS, 2018a e 2018b).

Justificada a comparação, resta esclarecer aonde se quer chegar com ela. Assim, a questão que se levanta é: o “monopólio postal” dos EUA e a do Brasil tem a mesma natureza jurídica? Há diferenças entre os fundamentos que levaram tanto um país quanto o outro a instituírem o “monopólio postal”? Essas questões serão respondidas por meio de uma microcomparação, que “consiste na comparação entre institutos jurídicos afins em ordens jurídicas distintas”, no caso, o “monopólio postal”, em contraposição à ideia de macrocomparação, que consiste na “comparação entre sistemas jurídicos considerados em sua globalidade” (CARVALHO; ALMEIDA, 2016, p.13 e 12).

A Constituição dos Estados Unidos da América data de 17 de setembro de 1787 (SOUTO, 2015). Desde então, ela sofreu relativamente poucas modificações⁵⁶, mas nenhuma na parte que toca diretamente o serviço postal, que é tratado no art. 1º, Seção 8, cláusula 7 (conhecida em inglês como *Postal Clause*), nos seguintes termos: Será

economias do mundo. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/o-ipri/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>>. Acesso em 5 mar. 2018a.

⁵⁴ O PIB nominal do Brasil é de US\$ 1,8 trilhão e os dos EUA, de US\$ 18,6 trilhões, conforme BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. **As 15 maiores economias do mundo.** Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/o-ipri/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>>. Acesso em 5 mar. 2018a.

⁵⁵ Convertida em dólares à cotação de R\$ 3,8633 por dólar em 1 de dezembro de 2018.

⁵⁶ A Constituição americana tem 27 emendas. A última foi emitida em 1992, conforme RAPHAEL, Ray. **The U.S. constitution: explained clause by clause for every american today.** New York, Vintage Books, 2017. p. 177.

competência do Congresso estabelecer agências e rotas postais⁵⁷. Essa Cláusula Postal está inserida no artigo da Constituição americana que atribui poderes legislativos ao Congresso dos Estados Unidos.

Por seu turno, já na primeira Constituição brasileira –a de 25 de março de 1824– aparece uma menção a correios, em um inciso do art. 179, que versa sobre a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. Trata-se do inciso XXVII: “O Segredo das Cartas é inviolável. A Administração do Correios fica rigorosamente responsável por qualquer infração deste Artigo”⁵⁸. Mais tarde, na primeira Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891, também aparece menção sobre correios, mas, desta feita, de modo diferente. O seu art. 34, item 15, estabelece competir ao Congresso Nacional legislar sobre o serviço dos correios e telégrafos federais. Assim, no que diz respeito a correios, a primeira Constituição republicana brasileira se assemelha à americana no que tange a poderes atribuídos ao Congresso em matéria postal, embora tais poderes não fossem exatamente os mesmos. Uma dá poderes ao Congresso para estabelecer agências e rotas postais e a outra dá poderes para legislar de modo abrangente, não apenas sobre agências ou rotas.

Vale lembrar, no entanto, que a vigente Constituição da República Federativa do Brasil data de 5 de outubro de 1988, foi objeto, desde então, de 99 emendas⁵⁹, mas, também

⁵⁷ O original em inglês é “The Congress shall have Power To [...] establish Post Offices and post Roads;” conforme ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). United States Senate. **Constitution of the United States**. Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019a. Segundo a norma americana 39 CFR 310.1(d), “Rotas Postais são rotas nas quais o correio é transportado pelo Serviço Postal. Elas incluem rotas postais assim definidas na 39 U.S.C. 5003, como segue: a. As águas dos Estados Unidos, durante o tempo em que o correio é nelas transportado. b. Estradas de ferro ou partes de estradas de ferro e rotas aéreas em operação. c. Estradas públicas, autoestradas, e estradas pedagiadas, durante o tempo em que o correio é nelas transportado. c. Rotas de transporte de cartas estabelecidas para a coleta e entrega de correspondências.”, conforme UNITED STATES POSTAL SERVICE (USPS). **Post routes**. Disponível em: <https://about.usps.com/publications/pub542/pub542_ch2_004.htm>. Acesso em: 1 abr. 2018d, tradução nossa. No Brasil, não cabe ao Congresso estabelecer rotas postais. Estas são definidas na esfera administrativa pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, do que são exemplo as Linhas Tronco (LTs), de transporte rodoviário, criadas em 1970, e a Rede Postal Aérea Noturna (RPN), de transporte aéreo, criada em 1974, conforme BARROS NETO, João Pinheiro de. **Administração pública no Brasil: uma breve história dos correios**. São Paulo: Annablume, 2004. (Administração, 292), p. 135-6. Embora haja divergências quanto à tradução da palavra *roads*, ora traduzida para estradas (CONSTITUIÇÃO dos Estados Unidos da América. Rio de Janeiro, Edições Trabalhistas, 1986. p. 15), ora para rotas (CARVALHO, José Luiz Tuffani de. **Constituição americana: 17 de setembro de 1787: todas as emendas constitucionais: as instituições dos Estados Unidos: o congresso e o executivo: o bipartidarismo: as eleições presidenciais: o Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Espaço Jurídico, 2000. p. 26; e GABAN, Eduardo Molan. **Regulação do setor postal**. São Paulo: Saraiva, 2012. p.84), adota-se neste trabalho, a segunda.

⁵⁸ A ortografia foi atualizada.

⁵⁹ A última emenda é de dezembro de 2017. Sobre isso, veja-se BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emendas Constitucionais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm>. Acesso em 15 abr. 2018b.

neste caso, nenhuma sobre o serviço postal, que é tratado no seu art. 21, inciso X, que estabelece competir à União “manter o serviço postal [...]”⁶⁰; e no art. 22, inciso V, que estabelece competir privativamente à União legislar sobre serviço postal. Esses dispositivos estão inseridos no Título III da Constituição brasileira, que versa sobre a organização do Estado, Capítulo II, que, em seu turno, versa sobre a União. Há que se mencionar também, porque tem relação com o serviço postal, o inciso XII, do art. 5º, localizado no Capítulo I, que trata dos direitos e deveres individuais, Título II, que, por sua vez, versa sobre os direitos e garantias fundamentais: “é inviolável o sigilo da correspondência [...]”.

Ademais, vale notar que a Constituição americana faz menção a agências e rotas postais, mas não emprega a expressão serviço postal nem faz menção a sigilo da correspondência, ao passo que a CF emprega dita expressão duas vezes e aborda o referido sigilo. Segundo Solove (2006), nos EUA, o sigilo da correspondência (*secrecy of correspondence, privacy of correspondence* ou *secrecy of letters*) é tratado em uma lei de 1825 (42 U.S.C. § 1702) e é assunto pacificado, do ponto de vista constitucional, pela Suprema Corte, no caso *Ex parte Jackson* (96 U.S. 727 (1877)), que envolveu discussão sobre a quarta emenda, relativa a buscas e apreensões. Nesse caso, ficou decidido que nenhuma carta pode ser aberta sem mandado judicial.

É certo que agências e rotas são particularidades do serviço postal. Não obstante a Constituição americana pareça mais restrita quanto aos poderes legislativos em matéria de correios, o exercício desses poderes ocorreu de modo tão amplo quanto no Brasil, pois, tanto em um país quanto no outro, a legislação infraconstitucional foi abrangente o suficiente para regular toda uma indústria – um segmento inteiro de suas economias nacionais –, atribuindo a entidades estatais o “monopólio postal”. Nem a Constituição americana nem a brasileira, no entanto, mencionam a expressão “monopólio postal”, pois, como se demonstra a seguir, trata-se de matéria abordada em normas infraconstitucionais em ambos os países, embora isso ocorra, evidentemente, com embasamento constitucional.

Nos EUA, apesar de a Constituição atribuir ao Congresso competência para legislar em matéria de agências e rotas postais, segundo Gaban (2012, p. 84), “interpretou-se extensivamente tal prerrogativa a ponto de se aceitar que fosse criada uma empresa

⁶⁰ Foi excluída a parte final desse dispositivo que corresponde a “e o correio aéreo nacional;”, pois embora seja empregada aqui a palavra correio, ela não diz respeito ao serviço postal objeto deste artigo.

pública^[61] que, em regime de monopólio legal, se encarregasse dos serviços postais, nos primórdios tidos apenas como a entrega de cartas.” De fato, a *Postal Clause* dá ao Congresso americano o que STANGE (2008) denomina de poder implícito, ao lado das outras duas classes de poder contidas naquela Constituição: os poderes enumerados e os intrínsecos. Por certo, agências e rotas não são suficientes para que o serviço postal funcione. A Constituição contém um enunciado genérico que precisa ser detalhado pelo Congresso, que tem poder para tanto.

A Constituição americana dá ao Congresso competência para legislar em matéria postal quanto ao estabelecimento de agências e rotas postais, mas o Congresso, no exercício de seu poder implícito, optou por ir além disso, criando, por meio do *Private Express Statutes*⁶², uma entidade pública com poderes de monopólio, que é, desde 1970, o *United States Postal Service* (USPS), também conhecido como *Post Office, U.S. Mail* e *Postal Service*. Com o *Postal Reorganization Act*, de 12 de agosto de 1970, o USPS substituiu o *Post Office Department* (USPS, 2019c), que existia desde 1792. O USPS é uma entidade independente que integra o Poder Executivo Federal dos EUA. Até 1971, quando o USPS entrou efetivamente em operação, o *Postmaster General* (autoridade máxima do Correios) integrava o gabinete do Presidente dos EUA (MOORE, 1990), o que equivaleria, à vista da estrutura do Poder Executivo Federal no Brasil, a um ministro, denotando a importância atribuída ao serviço postal desde a fundação dos Estados Unidos da América.

A declaração de independência das treze colônias que formaram os EUA ocorreu em 1776, mas, antes da Constituição definitiva, emitida somente em 17 de setembro de 1787, houve os Artigos da Confederação, de 1º de março de 1781 (CARVALHO, 2000), que ratificaram os de 15 de novembro de 1777. Dos artigos de 1781, destaca-se o IX, que atribuiu

⁶¹ Não há uma correspondência precisa entre o sentido que a expressão empresa pública assume no Brasil e a natureza jurídica do USPS. Trata-se de uma aproximação. CAMPBELL JR., James I. *The postal monopoly law: a historical perspective*. In: HUDGINS, Edward L. (Ed.) **The last monopoly**: privatizing the postal service for the information age. Washington: Cato Institute, 1996. p. 18, refere-se ao USPS como “an independent federal agency”. SIDAK, J. Gregory; SPULBER, Daniel F. **Protecting competition from the postal monopoly**. Washington: AEI, 1996. p. 5, 7, 11, emprega, contudo, a expressão *public enterprise* para referir-se à entidade que, nos EUA, explora o serviço postal. ADIE, Douglas K. **Monopoly mail**: privatizing the U.S. postal service. New Brunswick, USA: Transaction Publishers, 1989. p. 5, por outro lado, refere-se ao USPS como *public corporation*.

⁶² É um conjunto de normas. “Os PES, originalmente aprovados pelo Congresso em 1792 para restringir o transporte privado de cartas, são baseados em disposições da Constituição americana que dão poder ao Congresso ‘para estabelecer Agências de Correios e Rotas Postais’. O Congresso aprovou essas normas com o fim de estabelecer um robusto sistema postal que pudesse arcar com a distribuição de cartas entre duas localidades, por mais remotas que fossem.” Disponível em: UNITED STATES POSTAL SERVICE (USPS). **About**: 1-2 background. <https://about.usps.com/publications/pub542/pub542_ch1_002.htm>. Acesso em: 1 abr. 2018c. tradução nossa.

ao Congresso “o único e exclusivo direito e poder de [...] estabelecer ou regular os correios de um Estado para o outro, através de todo os Estados Unidos, e exigindo tal postagem nos papéis que passam através do mesmo como requisito para cobrir as despesas do dito correio [...]” (EUA, 2018b, tradução nossa). Na interpretação de Haldi e Johnston Jr. (1974), as palavras único e exclusivo são claramente evidências da intenção de estabelecer-se um monopólio postal, que, por 150 anos, tanto na Inglaterra⁶³ quanto nas suas colônias, tinha sido um monopólio do governo e que agora remanesce monopólio sob os Artigos da Confederação.

A Lei de 22 de setembro de 1789, que foi a primeira lei sobre correios aprovada pelo novo Congresso, já sob a égide da Constituição, estabelecia que os regulamentos sobre essa matéria deveriam ser como eles foram sob as normas aprovadas pelo último Congresso, que era o de 1782, quando o Congresso Continental aprovou uma revisão da Lei do Serviço Postal provendo o monopólio, mas autorizando uma exceção no caso de mensageiro especial (empregado em uma única ocasião especial) (HALDI, JOHNSTON JR; 1974). Essa lei durou até 1792, quando o Congresso aprovou a primeira Lei do Serviço Postal ampla emitida depois do advento da Constituição.

Embora a Constituição não mais contivesse as palavras único e exclusivo dos Artigos da Confederação, o monopólio postal, nelas fundamentado, continuou na legislação infraconstitucional, que, a partir da Lei de 3 de março de 1845, passou a oficialmente denominar de *Private Expresses* as empresas privadas (correios privados, *private posts* ou, simplesmente, *expresses*) que operavam no setor postal (HALDI; JOHNSTON JR, 1974), transgredindo o monopólio postal, daí a expressão *Private Express Statutes* (PES) atribuída ao conjunto de normas que, em sua essência, impõe restrições na atuação de tais empresas e comina as penas correspondentes à sua inobservância.

Reiteradas decisões da Suprema Corte Americana sobre a *Postal Clause* têm reforçado o monopólio instituído por meio dos PES, conforme exemplos a seguir relatados mencionados por Forte (2018, tradução nossa). No caso *Ex parte Jackson* (96 U.S. 727 (1877)), foi decidido que o poder congressional sobre os correios é mesmo amplo, incluindo o direito de determinar o que pode e o que não pode ser postado. No caso *In re Rapier* (143

⁶³ Segundo CAMPBELL JR, James I. The postal monopoly law: a historical perspective. In: HUDGINS, Edward L. (Ed.) **The last monopoly**: privatizing the postal service for the information age. Washington: Cato Institute, 1996. p. 20, “A lei do monopólio postal dos Estados Unidos derivou diretamente de um decreto temporário emitido por Charles I em 1635.” (tradução nossa).

U.S. 110 (1892)), foi decidido que o Congresso tem poder exclusivo sobre o correio, o que inclui o poder de proibir a circulação de materiais que são imorais e injuriosos. Em *Brennan v. United States Postal Service* (439 U.S. 1345 (1978)), foi reafirmado o monopólio do governo sobre o sistema postal. No caso *Air Courier Conference of America v. American Postal Workers Union* (498 U.S. 517 (1991)), foi confirmado que o Congresso criou o monopólio postal como medida de proteção de receitas com vistas a assegurar ao serviço postal recursos para o cumprimento de sua missão.

No Brasil, não há nenhuma menção, em qualquer de suas Constituições, sobre o regime econômico em que o serviço postal devesse ser prestado: se em regime de livre concorrência ou em regime de “monopólio”. Somente na Constituição de 1934, que foi a primeira a tratar da ordem econômica, é que o serviço postal é visto juridicamente como atividade de cunho econômico, mas mesmo assim sem lhe atribuir um regime sob o qual devesse funcionar. Pode-se afirmar, no entanto, que, conforme Mesquita (2016, p. 47), “Historicamente no Brasil os serviços postais são prestados diretamente pelo Estado, primeiro pela Administração Direta e depois pela Indireta, por meio do mecanismo da descentralização. ” De fato, o serviço postal, em especial o segmento ainda hoje “monopolizado”, vem sendo prestado pelo Estado desde os tempos do Império, pela Administração Direta, e, desde 1969, pela Indireta (a empresa pública ECT), movimento que se assemelha ao também ocorrido nos EUA, inclusive quanto as datas: nos EUA o USPS, que é uma entidade semelhante a uma empresa pública brasileira integrante do Poder Executivo Federal, foi criado em 1970.

A expressão “monopólio postal” é empregada, pelo menos, desde o Decreto nº 14.722/1921, que reorganizou os serviços dos Correios da República. Esse decreto define o que seja serviço dos Correios e institui o “monopólio” sobre parte dele, fazendo-o nos seguintes termos:

Art. 1º. O serviço dos Correios da República dos Estados Unidos do Brasil compete à União e está a cargo do Ministério da Viação e Obras Públicas.

Art. 2º O serviço dos Correios compreende:

1º. Recebimento, transmissão e registro de cartas, cartas-bilhetes, bilhetes postais, impressos, amostras de mercadorias e pequenas encomendas, permutados dentro do território da República.

2º. Recebimento, transmissão e registro de cartas, cartas-bilhetes, bilhetes-postais, manuscritos, impressos, amostras de mercadorias e pequenas encomendas, destinados ao exterior da República e sua distribuição, quando procedentes de países estrangeiros;

3º. Permutação de numerário;

- 4º. Recebimento, transmissão, registro e distribuição de bilhetes-postais de indústria privada, do e para o interior e o exterior da República, observadas as disposições do presente regulamento e da Convenção Internacional;
 - 5º Recebimento de assinaturas para jornais e outras publicações periódicas;
 - 6º. Serviços de Caixas Econômicas Postais;
 - 7º Cobrança, por conta de particulares, de recibos, letras e obrigações, pagáveis à vista;
 - 8º Transmissão de objetos com valor, em cartas e encomendas registradas com declaração de valor, e de objetos de valor mercantil, em encomendas seguradas;
 - 9º. Serviços que derivem de convenções ou tratados internacionais.
- Art. 3º. A União tem monopólio:
- 1º - Do transporte e da distribuição de cartas-missivas fechadas e correspondência de qualquer natureza, fechada como carta;
 - 2º - Do fabrico, da emissão e da venda de sellos (sic) e outras fórmulas de franquia.

O Decreto nº 20.859/1931, criou o Departamento de Correios e Telégrafos com a fusão da Diretoria Geral dos Correios com a Repartição Geral dos Telégrafos. O art. 23, item 26, desse decreto, estabelecia que competia ao Diretor Geral denunciar à Procuradoria da República as infrações do “monopólio postal”, o que demonstra, desse modo, que o serviço postal era sujeito a monopólio, conforme já estabelecido em norma anterior. Não há menção a “monopólio” em nenhum outro dispositivo desse decreto.

O Decreto-lei nº 1.191, de 4 de abril de 1939, estabelecia o seguinte;

- Art. 3º Constituem monopólio da União;
- a) o transporte e a distribuição de cartas fechadas, ou não, de correspondência de qualquer natureza, contendo nota ou comunicação de caráter atual e pessoal, e daquela cujo conteúdo não possa ser verificado sem violação;
 - b) o transporte e a distribuição de outros objetos de correspondência, até os limites de peso e dimensão estabelecidos pela lei tarifária, tais como impressos de qualquer natureza, papéis em relevo para uso dos cegos, manuscritos, amostras de mercadorias e encomendas que apresentarem, no respectivo envoltório, a manuscrito, impresso ou datilografado, endereço a qualquer destinatário.
 - c) o fabrico, emissão ou venda de selos postais ou outras fórmulas de franquia;
 - d) a utilização de máquinas de franqueamento de correspondências;
 - e) o fabrico de vinhetas para estampagem de selos na correspondência;
 - f) todo e qualquer serviço de Correios previstos ou não em lei, decreto ou regulamento.

Esse Decreto-lei teve vida curta. Em 13 de outubro de 1939 ele foi revogado pelo Decreto-lei nº 1.681, que estabeleceu, em seu art. 1º, que a União tem “monopólio”:

- I – Da expedição para o exterior da República e do transporte e da distribuição no território nacional:
 - a) de cartas missivas fechadas ou abertas;
 - b) de cartões postais que trouxerem o endereço do destinatário;
 - c) de qualquer correspondência fechada como carta.
- II – Do fabrico, da emissão e da venda de selos postais adesivos e outras fórmulas de franquimento (sic) postal.
- III – Do fabrico, da importação e da utilização:
 - a) de máquinas de franquiar correspondência;
 - b) de matrizes para estampagem de selos postais.

Quase doze anos depois, com o Decreto nº 29.151/1951, que aprovou o Regulamento dos Serviços Postais e de Telecomunicações, o “monopólio postal” assumiu contornos mais próximos dos atuais:

Art. 1º - É de competência da União explorar os serviços postais e de telecomunicações em todo o território nacional, com exclusividade aos primeiros.
[...]

Art. 7º - Constitui monopólio da União:

- a) o transporte, a distribuição, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de objeto de correspondência com caráter de mensagem;
- b) o fabrico, a emissão e venda de selos e outras fórmulas de franqueamento postal;
- c) o fabrico, a importação e a utilização de máquinas de franquiar correspondência;
- d) o fabrico, a importação e a utilização de matriz para estampagem de sêlo (sic) postal.

Mais tarde, chega-se à norma ainda vigente. O Decreto-lei nº 509/1969, transforma (art. 1º) o Departamento de Correios e Telégrafos (DCT), até então uma autarquia federal⁶⁴, em empresa pública, vinculada ao Ministério das Comunicações, com a denominação de Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, atribuindo-lhe competência para, conforme seu art. 2º, inciso II, executar e controlar, em regime de “monopólio”, os serviços postais em todo o território nacional. Note-se que nesse decreto o serviço postal é todo ele “monopolizado”, mas os regulamentos que o precederam e vigoram⁶⁵ até o advento da Lei do Serviço Postal em 1978 especificavam a parte do serviço postal sujeita a “monopólio”.

A Lei do Serviço Postal, por fim, também trata do “monopólio postal”. Ela define o que é serviço postal, a quem compete explorá-lo, qual parte desse serviço está sujeita a “monopólio” e tipifica o crime de violação do privilégio postal da União, fazendo-o nos seguintes termos:

Art. 2º - O serviço postal e o serviço de telegrama são explorados pela União, através de empresa vinculada ao Ministério das Comunicações.

§ 1º - Compreende-se no objeto da empresa exploradora dos serviços:

- a) planejar, implantar e explorar o serviço postal e o serviço de telegrama;

[...]

Art. 7º - Constitui serviço postal o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, conforme definido em regulamento.

§ 1º - São objetos de correspondência:

- a) carta;
- b) cartão-postal;
- c) impresso;
- d) cecograma;

⁶⁴ Conforme Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. In: Wikipédia. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Empresa_Brasileira_de_Correios_e_Telegrafos>. Acesso em: 30 mar. 2018.

⁶⁵ O art. 21 do Decreto-lei nº 509, de 25 de março de 1969, estabelecia que “Até que sejam expedidos os Estatutos, continuarão em vigor as normas regulamentares e regimentais que não contrariem o disposto neste Decreto-lei.”

e) pequena-encomenda.

§ 2º - Constitui serviço postal relativo a valores:

- a) remessa de dinheiro através de carta com valor declarado;
- b) remessa de ordem de pagamento por meio de vale-postal;
- c) recebimento de tributos, prestações, contribuições e obrigações pagáveis à vista, por via postal.

§ 3º - Constitui serviço postal relativo a encomendas a remessa e entrega de objetos, com ou sem valor mercantil, por via postal.

Art. 9º - São exploradas pela União, em regime de monopólio, as seguintes atividades postais:

I - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e cartão-postal;

II - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de correspondência agrupada;

III - fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal.

[...]

§ 2º - Não se incluem no regime de monopólio:

- a) transporte de carta ou cartão-postal, efetuado entre dependências da mesma pessoa jurídica, em negócios de sua economia, por meios próprios, sem intermediação comercial;
- b) transporte e entrega de carta e cartão postal; excetuados eventualmente e sem fins lucrativos, na forma definida em regulamento.

[...]

VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL DA UNIÃO

Art. 42 - Coletar, transportar, transmitir ou distribuir, sem observância das condições legais, objetos de qualquer natureza sujeitos ao monopólio da União, ainda que pagas as tarifas postais ou de telegramas.

Pena: detenção, até dois meses, ou pagamento não excedente a dez dias-multa.

O Decreto nº 29.151/1951, foi revogado pelo Decreto nº 83.858/1979, que aprovou o Regulamento do Serviço Postal e do Serviço de Telegrama. Esse foi o último regulamento do serviço postal vigente, que durou até sua revogação em 15 de fevereiro de 1991 por Decreto sem número de 15 de fevereiro de 1991. O último regulamento continha, em matéria de “monopólio postal”, em seu art. 16, as mesmas atividades descritas no art. 9º da Lei do Serviço Postal.

Interessante notar que a Lei do Serviço Postal foi editada sob a égide da Constituição de 1969⁶⁶, cujos dispositivos (art. 8º, incisos XII e XVII, alínea j) que versam sobre o serviço postal são, essencialmente, os mesmos artigos 21, inciso X (competem à União manter o serviço postal⁶⁷), e 22, inciso V (competem à União privativamente legislar sobre serviço postal), da CF hoje vigente.

De diferente, havia, no entanto, o art. 163, cujo *caput* estabelecia o seguinte:

⁶⁶ Trata-se, na verdade, da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que deu novo texto à Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

⁶⁷ Note-se que esse texto vem sendo mantido, em sua essência, desde a Constituição de 1934, onde aparece pela primeira vez com a seguinte redação: “Compete privativamente à União manter o serviço de correios (art. 5º, inciso VII). A expressão serviço de correios foi substituída por serviço postal pela primeira vez na Constituição de 1946.

São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

Assim, “desde uma perspectiva histórica, sempre se tratou o serviço postal, no direito brasileiro, como serviço público.” (COSTÓDIO FILHO, 2006, p. 183), tendo sido muito comumente empregada a palavra “monopólio” para atribuir ao Estado exclusividade na prestação desse serviço, não obstante, fosse de se esperar que essa palavra tivesse sido reservada para referir-se a atividades econômicas em sentido estrito. Como historicamente a palavra “monopólio” vinha sendo impropriamente empregada, conforme se verifica nas normas até aqui mencionadas, Costódio Filho (2006, p. 181) conclui que:

parece razoável supor que o legislador, ao produzir o DL 509/69 e a Lei nº 6.538/78, deixou-se levar pela ‘força do hábito’ ao manter o emprego do termo ‘monopólio’ para descrever a posição da União no setor postal; não pretendia, com tal vocabulário, conscientemente, enquadrar o serviço postal na categoria das atividades econômicas em sentido estrito.

Quando da apresentação da Exposição de Motivos relativa ao Projeto de Lei sobre o Sistema Nacional de Correios em 1999 (BRASIL, 1999, p. 48037), entendia-se que “o monopólio atribuído à ECT não é decorrência direta do texto constitucional, mas sim da lei que regulamenta a atividade postal, anterior à promulgação da Constituição Federal.”

O julgamento da ADPF 46-7 DF (BRASIL, 2019e) pôs fim a qualquer dúvida sobre a constitucionalidade do “monopólio postal” (no sentido de privilégio postal da União), enquadrando explicitamente o serviço postal na categoria dos serviços públicos, reforçando o fato de que a titularidade do serviço postal é exclusiva da União.

Como se vê, o “monopólio postal” decorre, tanto no Brasil quanto nos EUA, de interpretação constitucional, transmitida para a legislação infraconstitucional, apesar de os textos constitucionais serem significativamente diferentes. Será, então, que ao menos os fundamentos subjacentes à legislação infraconstitucional se aproximam?

As questões que animaram este estudo dizem respeito à natureza jurídica do instituto do “monopólio postal” e às suas razões fundamentais tanto nos Estados Unidos da América quanto no Brasil. As comparações realizadas permitiram concluir, em primeiro lugar, que o serviço postal é matéria tratada na Constituição dos dois países, ainda que de maneira muito distinta. No Brasil, segundo a Constituição, compete à União manter o serviço postal, ao passo que, nos EUA, o Congresso tem o poder de estabelecer agências e rotas postais. Baseando-se nesses textos tão singulares, a legislação infraconstitucional dos dois países

chega a um ponto comum: o “monopólio postal”. Em um, porque a ideia de manter o serviço postal pressupõe a existência de um serviço público, cuja titularidade é exclusivamente da União. No outro, porque o poder atribuído ao Congresso pela Constituição é bastante amplo, permitindo-lhe ir bem além do sentido literal das disposições sobre serviço postal, o que lhe dá, inclusive, capacidade para criar o monopólio postal.

Portanto, embora o serviço postal seja matéria constitucional nos dois países levados em conta neste estudo comparativo, o “monopólio postal” não o é. Ele é instituído por meio de legislação infraconstitucional com base em interpretação dos dispositivos constitucionais que tratam de serviço postal. A Suprema Corte, nos EUA, e o Supremo Tribunal Federal, no Brasil, têm proferido decisões que reforçam a constitucionalidade do “monopólio postal”.

3.2 ARGUMENTOS JURÍDICOS DESFAVORÁVEIS AO “MONOPÓLIO POSTAL”

3.2.1 O “monopólio postal” como violação do princípio constitucional da livre iniciativa

O Art. 1º, IV, e o art. 170 da CF, foram arguidos pela Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (Abraed) na ADPF nº 46-7 DF (BRASIL, 2019e) e abordados pelo Ministro Marco Aurélio em seu voto, embora vencido, pela procedência da ação. Esses dispositivos constitucionais estabelecem o seguinte:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (g.n.)

[...]

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (g.n.)

[...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (g.n.)

O princípio constitucional da livre iniciativa, previsto logo no Título I da CF, que versa sobre princípios fundamentais, e, mais adiante, também no Título VII, que cuida da ordem econômica e financeira, encerra a ideia de que a entrada e a saída do mercado estão abertas para quem queira entrar, nele permanecer ou sair. Segundo Mankiw (2012), uma das condições para que uma economia de mercado seja perfeitamente competitiva é as empresas poderem entrar e sair livremente do mercado. A livre iniciativa é, desse modo, princípio estruturador de uma economia de mercado (ou capitalista) juntamente com o princípio da livre concorrência que será abordado em outro subitem.

A propósito do princípio em questão, o Ministro Marco Aurélio assevera que “não se pode conceber, porque não há qualquer dispositivo constitucional que assim o permita, é a convivência da liberdade de iniciativa como princípio fundamental da República Federativa brasileira e o vetusto e ultrapassado monopólio.” (BRASIL, 2019e). Em síntese, na sua visão, essa convivência não é possível porque o monopólio foi instituído antes da CF de 1998 e já não mais atende ao interesse público, que seria melhor atendido se o serviço postal fosse prestado em regime de concorrência, que, por sua vez, induz melhorias tecnológicas, redução de custos e queda de preços, combatendo os resultados negativos da ECT. Ademais, as mutações havidas no direito administrativo e constitucional, no que diz respeito aos limites de participação do Estado na economia, indicam a necessidade de que o inciso X do art. 21 da CF (manter o serviço postal), que vem sendo repetido basicamente desde a Constituição de 1934, quando o Estado teria assumido atividades econômicas por conta da inexistência de empresas privadas que poderiam executá-las, deve ser interpretado à vista do princípio da subsidiariedade, que preconiza a ideia de que a atuação do Estado no domínio econômico deve dar-se somente quando o privado não tem capacidade para atuar. Atualmente há empresas com capacidade para executar atividades econômicas que antes eram do Estado, inclusive as relativas ao serviço postal.

Em uma perspectiva estritamente econômica, mas consistente com a posição jurídica do Ministro Marco Aurélio, Wheelan (2018, p. 101), ao abordar o fato de que o USPS tem o monopólio da entrega de correspondências de primeira classe (que corresponde às cartas no Brasil), posiciona-se no sentido de que “o governo não deveria ser o único fornecedor de um bem ou serviço, a menos que haja razão compulsória para acreditar que o setor privado falharia nesse papel” e conclui dizendo que há “uma porção de coisas que o governo não deveria estar fazendo. Entregar correspondências é uma delas.”

Dado que a atuação do Estado deve ser apenas subsidiária, o que deve prevalecer na economia nacional é a atuação do privado. Assim, a transferência do serviço postal “monopolizado” para a iniciativa privada estaria, desse modo, em consonância com o princípio constitucional da livre iniciativa, que tem relação direta com outro princípio constitucional que também reforça essa mesma posição: o princípio do livre exercício de qualquer atividade econômica, a seguir apresentado.

3.2.2 O “monopólio postal” como violação do princípio constitucional do livre exercício de qualquer atividade econômica

Art. 170, parágrafo único, da CF, foi arguido pela Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (Abraed) na ADPF nº 46-7 DF (BRASIL, 2019e) e abordado pelo Ministro Marco Aurélio em seu voto, embora vencido, pela procedência da ação. Esses dispositivos constitucionais estabelecem o seguinte:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Embora apresentado no voto referido separadamente do princípio da livre iniciativa, para Vilela (2017), o princípio mencionado no parágrafo único do art. 170, anteriormente transcrito, corresponde ao mesmo princípio da livre iniciativa constante do *caput* desse artigo, entendimento também esposado por Aguillar (2016).

O Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto proferido no julgamento da mesma ADPF 46-7 DF (BRASIL, 2019e), trata o princípio em questão como princípio da livre concorrência.

O entendimento de que o princípio em questão deva prevalecer diante do “monopólio postal” também decorre, como já explanado no subitem 3.2.1, da interpretação de que a expressão “manter o serviço postal” constante do inciso X do art. 21 da CF não significa “monopólio”, senão que a atuação do Estado nesse segmento deva dar-se somente subsidiariamente, ou seja, quando o privado não pode ou não tem interesse em nele atuar.

Assim, à vista do entendimento do Ministro Marco Aurélio, explanado em seu voto já referido, qualquer pessoa é livre para exercer qualquer atividade econômica, inclusive atividades relativas ao serviço postal tidas como “monopolizadas”.

3.2.3 O “monopólio postal” como violação do princípio constitucional do livre exercício de qualquer trabalho

O art. 5º, XIII, da CF, arguido pela Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (Abraed) na ADPF nº 46-7 DF (BRASIL, 2019e) e abordado pelo Ministro

Marco Aurélio em seu voto, embora vencido, pela procedência da ação, estabelece o seguinte: “Art. 5º [...]. XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Mas, o que tem a ver esse princípio com o “monopólio postal”? Ocorre que a profissão de carteiro, ou qualquer outra cujo exercício consista na entrega (ou distribuição) de carta ou cartão postal só pode ser exercida no âmbito da ECT, pois, de outro modo, estaria caracterizado o crime de violação do privilégio postal da União previsto no art. 42 da Lei do Serviço Postal.

Portanto, o “monopólio postal”, na visão do Ministro Marco Aurélio, não se coaduna com o caráter liberal da ordem econômica instituída pela CF.

3.2.4 O “monopólio postal” como violação do princípio constitucional da livre concorrência

Art. 170, inciso IV, da CF, arguido pela Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (Abraed) na ADPF nº 46-7 DF (BRASIL, 2019e) e abordado pelo Ministro Marco Aurélio em seu voto, embora vencido, pela procedência da ação, estabelece que a ordem econômica deve observar o princípio da livre concorrência.

Para Vilela (2017), assim como o princípio da livre iniciativa, o princípio da livre concorrência, que não se confunde com o primeiro, é intrínseco a uma economia capitalista liberal (de mercado), sem o que ela não existe. Por isso, qualquer atuação tendente a limitar a concorrência é incompatível com a CF porque desestrutura o mercado, colocando em risco o seu funcionamento segundo os padrões liberais preconizados na própria Constituição.

O monopólio é uma estrutura de mercado que corresponde ao oposto de um mercado concorrencial. Por isso, inevitável o aparecimento do argumento de que o “monopólio postal” contraria o princípio em questão.

3.2.5 O “monopólio postal” como instituto jurídico extinto na união europeia

A Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997 (UE, 2019a), com base na resolução do Conselho, de 7 de fevereiro de 1994, que tratava

do desenvolvimento dos serviços postais comunitários, estabeleceu, em seu art. 7º, do Capítulo 3, que trata do financiamento do serviço universal, entre diversas outras regras sobre o serviço postal, algumas definições basilares nessa área, das quais se destacam a seguinte:

1. Os Estados-Membros não concedem nem mantêm em vigor direitos exclusivos ou especiais para o estabelecimento e a prestação de serviços postais. Os Estados-Membros podem financiar a prestação do serviço universal de acordo com um ou mais dos meios previstos nos nº 2, 3 e 4 ou com outros meios compatíveis com o Tratado. (g.n.)

Com essa norma, foram dados os primeiros passos na direção da liberalização do mercado postal na União Europeia, embora, antes mesmo disso, segundo Lochagin (2013, p. 165), a Finlândia e a Suécia⁶⁸ já tivessem abolido o “monopólio postal” em 1993 e a Alemanha, em 1997, juntamente com outros países que fizeram o mesmo, o tivesse limitado às correspondências de até duzentos gramas.

A regulamentação da União Europeia impôs ao mercado postal uma abertura gradual. A partir de 1998, o monopólio postal foi reduzido a itens com peso de 350g ou menos; a partir de 2003, a itens com peso de 100g ou menos; e, a partir de 2006, a itens com peso de 50 gramas ou menos. Desde 2011, para onze países, e, desde 2013, para todos os países, o mercado postal foi completamente liberalizado. De acordo com a regulamentação da União Europeia, os seus Estados membros estão livres para decidir se mantêm ou não operadores públicos dos serviços postais (Herman, tradução nossa).

Segundo Lochagin (2013, p. 185)

O mercado postal abriu-se tardiamente e a passos lentos, pelo receio de que recém-admitidos agentes econômicos privados, caso conquistassem alguma forma de poder de mercado, abusariam de sua posição dominante. Era preciso, pois, garantir antes a competitividade do setor. Por consequência sua abertura foi lenta, gradual e tardia.

Em seu voto proferido no julgamento da ADPF 46-7 DF (BRASIL, 2019e), o Ministro Marco Aurélio, que, apesar de vencido, entendia que o “monopólio postal” não estava contemplado na CF, fazia menção à diretiva em questão e ainda destacava a Finlândia, a Suécia e a Nova Zelândia como países onde esse instituto jurídico já não mais existia.

⁶⁸ Suécia e Finlândia aderiram à União Europeia em 1995, conforme UNIÃO EUROPEIA (UE). **Finlândia**. Disponível em: < https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/finland_pt >. Acesso em 15 jan. 2019b e UNIÃO EUROPEIA (UE). **Suécia**. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/sweden_pt>. Acesso em: 15 jan. 2019c.

CONCLUSÃO

Para o direito brasileiro, o serviço postal relativo a cartas e cartões postais é um serviço público, prestado com exclusividade pela ECT. Como tal, esse serviço está sujeito, pelo menos, aos princípios constitucionais que regem o funcionamento da administração pública, que são cinco. Apenas esses princípios permitem trinta e uma combinações entre eles, o que, hipoteticamente, geraria trinta e um⁶⁹ argumentos contrários ou favoráveis ao “monopólio postal”. Se forem agregados a esses princípios apenas outros nove enumerados nos incisos do art. 170 da CF, relativos à ordem econômica, ter-se-á um total de dezesseis mil trezentas e oitenta e três combinações que formariam, cada uma, um hipotético argumento. Se considerada também a negação de cada um desses argumentos, então essas quantidades dobrariam.

Contudo, esta dissertação não resulta de pesquisa cujo propósito era identificar argumentos hipotéticos. Pelo contrário, ela visou identificar, na lei, na jurisprudência na doutrina jurídica e na teoria econômica e na teoria sobre políticas públicas relacionadas ao serviço postal, argumentos que têm sido apresentados tanto para sustentar quanto para desconstituir o “monopólio postal”. São, portanto, argumentos reais. Talvez nem todos tenham sido identificados, mas, seguramente, os mais importantes o foram.

Embora inter-relacionados e, por vezes, bastante entranhados uns nos outros, os argumentos favoráveis e desfavoráveis ao “monopólio postal” foram classificados em três grupos que mantêm relação com a Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale: os relativos a políticas públicas (fato), os de natureza econômica (valor) e os de natureza jurídica (norma). No primeiro grupo, foram identificados quinze argumentos favoráveis e três desfavoráveis; no segundo, três favoráveis e doze desfavoráveis; e, no terceiro, três

⁶⁹ Excluindo-se o conjunto vazio.

favoráveis e seis desfavoráveis. No total, são vinte e um argumentos favoráveis e igual quantidade de desfavoráveis.

Uma análise rápida desses números levaria facilmente à conclusão de que há um impasse, pois os argumentos que são favoráveis ao “monopólio postal” somam a mesma quantidade que os argumentos que lhe são desfavoráveis. Na verdade, embora o “monopólio postal” esteja justificado no Brasil, não é a quantidade de argumentos a ele favoráveis que define esse resultado, pois os argumentos levantados neste estudo não têm o mesmo peso. Em um Estado democrático de direito, há primazia da lei e, conseqüentemente, os argumentos jurídicos acabam sobrepujando os de outras naturezas. Por isso, não se pode afastar o fato de que o “monopólio postal” é matéria de direito, tratada tanto em nível constitucional quanto no nível dos seus desdobramentos infraconstitucionais. O julgamento, pelo STF, da ADPF- 46-7 DF (BRASIL, 2019e) dá como recepcionada pela CF a Lei do Serviço Postal, o que pôs fim a qualquer dúvida sobre a regularidade, do ponto de vista legal (em sentido amplo), “do monopólio postal” no Brasil. Vencem, portanto, os argumentos jurídicos favoráveis, independentemente de sua quantidade, mas, sobretudo, por conta dos seus próprios fundamentos.

A propósito, o emprego de técnicas de direito comparado foi bastante útil para a compreensão da tendência do modo como o “monopólio postal” vem sendo tratado no exterior. Na União Europeia, ele já foi extinto, mas persiste ainda nos EUA. Novas tecnologias geraram impactos importantes nos serviços postais de ambos, assim como tem acontecido também no Brasil, embora em velocidade menor.

Outro aspecto do qual não se pode olvidar é o quantitativo (custos marginais, quantidade de maximização, preço, receita total etc.), que, de algum modo, é considerado nas regulações estabelecidas pelo Estado. No caso do serviço postal há índice setorial para reajuste de tarifas postais relativas a serviços ditos “monopolizados” e mecanismos de subsídio cruzado, todos abordados na teoria econômica, que se vê confirmada, demonstrando convergência entre a perspectiva jurídica e a econômica, ainda que a primeira seja, por vezes, uma transgressão da segunda. Monopólio em economia significa uma estrutura de mercado e, no mundo jurídico, significa intervenção do Estado em atividade econômica em sentido estrito. Intervenção também tem significados diferentes nessas duas perspectivas: na primeira, significa atuação estatal em atividade econômica, qualquer que seja e, na segunda, significa apenas atuação estatal em atividade econômica cuja titularidade é privada, não

cabendo falar-se em intervenção em serviço público, porque já é atividade tipicamente estatal.

Entretanto, despontam com especial relevância os argumentos econômicos desfavoráveis ao “monopólio postal” e, entre eles, o argumento da existência de novas tecnologias substitutas dos serviços postais “monopolizados” (subitem 2.2.3) e de que esse monopólio não é natural (subitem 2.2.5).

Na perspectiva econômica, é condição para a existência de um monopólio a inexistência –no caso do “monopólio postal– de serviços que sirvam de bons substitutos para os serviços monopolizados. Os serviços postais “monopolizados” não vêm sofrendo concorrência direta dentro do seu campo restrito de atuação, mas sim, fora dele, por serviços que utilizam novas tecnologias para transmissão de mensagens, que são a essência das cartas e cartões postais. Tem havido uma substituição gradativa dos serviços de mensagens prestados pela ECT por serviços eletrônicos os mais variados (pagamento eletrônico de boletos, *whatsApp*, e-mails, internet em geral etc.), que se têm demonstrado bons substitutos para o serviço postal “monopolizado”. O tráfego de objetos postais do segmento “monopolizado” vem caindo e, em 2017, a sua receita já era menor que a receita auferida pela ECT nos segmentos que não são objeto de “monopólio”.

Portanto, ainda que o “monopólio postal” seja, por um lado, assegurado à ECT, pela lei, conforme os argumentos jurídicos nela fundamentados, por outro lado, do ponto de vista econômico, ele tende a deixar de existir porque lhe faltará o elemento que o caracteriza como tal: inexistência de substitutos próximos.

O segundo argumento econômico desfavorável ao “monopólio postal” (o do monopólio não natural) tem relação com o primeiro, pois a concepção de monopólio natural está associada à tecnologia empregada para prestação dos serviços, ou seja, é a tecnologia disponível em um dado momento que impõe elevados custos fixos, que acabam excluindo do mercado outros concorrentes que não suportam tais custos. Para os que entendem que o “monopólio postal” é monopólio natural, os custos fixos de montagem de uma infraestrutura de transporte e distribuição de objetos físicos por todo o país tornam desinteressante os investimentos nessa área, sobretudo se feitos simultaneamente por diferentes concorrentes, o que, mais cedo ou tarde, faria com que sobrasse mesmo somente um interessando em prestar o serviço postal, o que resultaria, naturalmente, em um monopólio. A invés de esperar que o “monopólio postal” se formasse naturalmente, o Estado decidiu instituí-lo e operá-lo.

Esse argumento tem relação com o primeiro porque é exatamente a tecnologia que não apenas passou a oferecer substitutos próximos para os serviços postais “monopolizados” como também reduziu os custos para montagem de uma infraestrutura que viabiliza a existência de concorrentes, tornando obsoleto o argumento de que o “monopólio postal” é natural. Na verdade, ainda que tivesse sido, ao longo de toda a sua existência desde 1663, um monopólio natural, à vista das tecnologias atualmente existentes para transmissão de mensagens, já não é mais.

Assim, o “monopólio postal” poderá continuar a ser um monopólio governamental, assegurado por lei, mas não será um monopólio natural nem tampouco outro monopólio na perspectiva econômica, pois haverá concorrentes. Talvez se possa considerar que, com as novas tecnologias, o monopólio natural tenha se transmutado para uma concorrência monopolística, deixando, desse modo, de ser um monopólio puro.

Como reforço dessa conclusão, é possível acrescentar, ainda, que, do confronto entre os argumentos levantados na pesquisa realizada para elaboração desta dissertação, constata-se que os argumentos de natureza econômica desfavoráveis ao “monopólio postal” têm sobrepujado os argumentos favoráveis, mas eles não têm sido considerados importantes o suficiente para sobrepujar os argumentos favoráveis de natureza jurídica nem os argumentos sobre políticas públicas.

Os argumentos econômicos desfavoráveis exploram a ineficiência do monopólio, mas eles são anulados pelo argumento de que o serviço postal em geral e a sua parte “monopolizada” em particular não visam lucro, senão atender a um interesse público, ainda que os custos para isso superem as receitas. Pesam a favor desses últimos argumentos a sua natureza jurídica associada a políticas públicas, que os colocam em posição superior em relação aos primeiros.

Assim, até agora, o direito tem definido a economia. Todavia, com a inevitável substituição dos serviços postais “monopolizados” por serviços baseados em novas tecnologias, muito provavelmente, ainda que os argumentos econômicos não sobrepujem os jurídicos, ou seja, ainda que a economia não defina o direito, o “monopólio postal” não acabará por falta de normas jurídicas que o defendam nem por ausência de políticas públicas que o mantenham, mas por retração da demanda de serviços que o sustentem. Será norma vigente, mas sem eficácia; será, como diz Reale (2002), lei do papel. Poderá estar na lei, mas ficará confinado nela.

Agregue-se a isso que, sob a perspectiva das políticas públicas, a substituição tecnológica mencionada também lhe tirará argumentos, pois não caberá mais, ao menos quanto à parte “monopolizada” do serviço postal, o argumento da universalização, nem o do interesse público, pois a demanda desses serviços, como demonstrado no corpo da dissertação, apresenta crescimento negativo e pode chegar a um nível de demanda que não justifique mais a sua existência ou que, pelo menos, lhe reduza significativamente a importância, porque, em não sendo mais demandado pela população, faltará o que lhe é fundamental para caracterizar-se como política pública: o problema público que, com a política do “monopólio postal”, se quer resolver.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ADIE, Douglas K. **Monopoly mail**: privatizing the U.S. postal service. New Brunswick, USA: Transaction Publishers, 1989.

AGUILLAR, Fernando Herren (Coord.). **Serviços públicos**: doutrina, jurisprudência e legislação. São Paulo: Saraiva, 2011. (Coleção Direito Econômico).

AGUILLAR, Fernando Herren (Coord.); PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; CASAGRANDE, Paulo Leonardo. **Direito concorrencial**: doutrina, jurisprudência e legislação. São Paulo: Saraiva, 2016. (Coleção Direito Econômico).

AMORIM, Sidney. **Direito administrativo esquematizado quadro a quadro**. Brasília: Alumnus, 2014.

ANTONIONI, Peter; FLYNN, Sean Masaki. **Economia para leigos**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2012. Tradução da 2.ed. Tradução de: Economics for dummies.

ANUATTI NETO, Francisco. Regulamentação dos mercados. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval; TONETO JR., Rudinei (Orgs.). **Introdução à economia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4.ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARROS NETO, João Pinheiro de. **Administração pública no Brasil**: uma breve história dos correios. São Paulo: Annablume, 2004. (Administração, 292).

BATISTA JÚNIOR, Onofre. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2.ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Dólar americano**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww4.bcb.gov.br%2Fpec%2Ftaxas%2Fbatch%2Ftaxas.asp%3Fid%3Dtxdolar>> Acesso em 14 jan. 2019a

_____. **EM Interministerial nº 00013/MME/MF/MDIC/MAPA/MC/MP**, de 28 de abril 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-

[2014/2011/Exm/EMI-13-MME-MF-MDIC-MAPA-MC-MP-Mpv532.htm](http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/o-ipri/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp)>. Acesso em: 13 jan. 2019b.

_____. Fundação Alexandre de Gusmão. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. **As 15 maiores economias do mundo**. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/o-ipri/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>>. Acesso em 5 mar. 2018a.

_____. Ministério das Comunicações. Exposição de Motivos (EM) nº 307, de 27 de setembro de 1977. Projeto de lei que dispõe sobre serviços postais. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, p. 577-86, 15 abr. de 1978.

_____. Ministério das Comunicações. Ministério da Fazenda. Ministério do Orçamento e Gestão. Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 89/MC/MF/MOG, de 30 de junho de 1999. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, p. 48033-73, 9 out. 1999.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Boletim das empresas estatais federais**. Vol. 7, set. 2018. Brasília: 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/boletim-das-empresas-estatais>>. Acesso em 5 jan. 2019c.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emendas Constitucionais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm>. Acesso em 15 abr. 2018b.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ACO nº 765-1 RJ**. Autor: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Réu: Estado do Rio de Janeiro. Relator para o acórdão Ministro Eros Grau. Brasília, 1 jun. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=559781>>. Acesso em: 11 jan. 2019d.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 46-7 DF**. Arguente: Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (ABRAED). Arguida: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Relator para o acórdão Ministro Eros Grau. Brasília, 5 nov. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608504>>. Acesso em: 17 jan. 2019e.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 220.906 DF**. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Recorrido: Ismar José da Costa. Relator: Min. Maurício Corrêa. 16 nov. 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=249355>>. Acesso em: 16 dez. 2018c.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 601.392 PR**. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Recorrido: Município de Curitiba. Relator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. 28 fev. 2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=145126916&ext=.pdf>>. Acesso em 1 jan. 2019f.

BROWNING, Edgar K.; ZUPAN, Mark A. **Microeconomics theory & applications**. 6.ed. New York: Addison-Wesley, 1999.

CAMPBELL JR., James I. The postal monopoly law: a historical perspective. In: HUDGINS, Edward L. (Ed.) **The last monopoly**: privatizing the postal service for the information age. Washington: Cato Institute, 1996.

CAMPBELL, Roberto Malcolm. **The politics of postal transformation**: modernizing postal systems in the electronic and global world. Quebec City: McGill-Queen's University Press, 2002.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Imunidade tributária das empresas estatais delegatárias de serviços públicos**: um estudo sobre a imunidade tributária da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARVALHO, Jorge Morais; ALMEIDA, Carlos Ferreira. **Introdução ao direito comparado**. 3.ed. Coimbra: Almedina, 2016.

CARVALHO, José Luiz Tuffani de. **Constituição americana**: 17 de setembro de 1787: todas as emendas constitucionais: as instituições dos estados unidos: o congresso e o executivo: o bipartidarismo: as eleições presidenciais: o poder judiciário. Rio de Janeiro: Espaço Jurídico, 2000.

CASTRO, Paulo Rabelo. **O mito do governo grátis**: o mal das políticas econômicas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Análise de políticas públicas**: o estudo do estado em ação. Salvador: EDUNEB, 2012.

CHAGAS, André Luís Squarize; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de. Estruturas de mercado. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval; TONETO JR., Rudinei (Orgs.). **Introdução à economia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CHANG, Ha-Joon. **Economia**: modo de usar: um guia básico dos principais conceitos econômicos. Traduzido por Isa Mara Lando e Rogério Galindo. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015. Tradução de: Economics: the user's guide.

CONRADO, Regis da Silva. **Serviços públicos à brasileira**: fundamentos jurídicos, definição e aplicação. São Paulo: Saraiva, 2013.

CONSTITUIÇÃO dos Estados Unidos da América. Rio de Janeiro, Edições Trabalhistas, 1986.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & Economics**. 6.ed. San Francisco: Addison-Wesley, 2012.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **O serviço postal no direito brasileiro**. Curitiba: JM, 2006.

DALLARI BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito. In: DALLARI BUCCI, M. P. **Políticas públicas**: reflexões para um conceito jurídico. São Paulo: Saraiva: UNISANTOS, 2006.

DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. Traduzido por Hermínio A. Carvalho. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. Tradução de: Les grands système du droit contemporains. (Ensino Superior).

DILORRENZO, Thomas J. Natural monopoly myths: lessons for postal service. In: HUDGINS, Edward L. (Ed.). **The last monopoly**: privatizing the postal service for the information age. Washington: Cato Institute, 1996.

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2017**. Disponível em: <http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa/pdf/CARTAANUAL_2018_2017final.pdf>. Acesso em 2 jan. 2019a.

_____. **Carta**. Disponível em: <<https://www.correios.com.br/precos-e-prazos/servicos-nacionais/carta>>. Acesso em: 5 fev. 2019j.

_____. **Demonstrações contábeis**: exercício 2013. Brasília: ECT, 2014. Disponível em: <http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras/pdf/Demonstracoes_fin_2013.pdf>. Acesso em 24 jan. 2019b.

_____. **Demonstrações financeiras**: exercício 2014. Brasília: ECT, 2015. Disponível em: <http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras/pdf/copy_of_DemonstraesFinanceirasde2014.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019c.

_____. **Demonstrações financeiras**: exercício 2015. Brasília: ECT, 2016. Disponível em: <<http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras/pdf/DemonstraesFinanceirasde2015.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2019d.

_____. **Demonstrações financeiras**: exercício 2016. Brasília: ECT, 2017. Disponível em: <<http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras/pdf/DemonstraesFinanceirasde2016Assinada.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2019e.

_____. **Demonstrações financeiras**: exercício 2017. Brasília: ECT, 2018. Disponível em: <<http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras/pdf/DemonstraesFinanceirasde2017.pdf>>. Acesso em 24 jan. 2019f.

_____. **Demonstrações financeiras**: exercício de 2005. Brasília: ECT, 2006. Disponível em: <http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras/pdf/Demonstracoes_Financeiras_2005.pdf/view>. Acesso em: 3 fev. 2019h.

_____. **Estatuto Social**. Assembleia-Geral Extraordinária, 30 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.correios.com.br/sobre-os-correios/acesso-a-informacao/institucional/base-juridica/pdf/EstatutoSocialdosCorreios.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2018c.

_____. **História postal**. Disponível em: <<https://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/historia>>. Acesso em: 25 mar. 2019k.

_____. **Licitações em andamento.** Disponível em : <http://www2.correios.com.br/institucional/licitacoes/resultado_andamento2.cfm>. Acesso em 9 jan. 2019i.

_____. **Notas explicativas às demonstrações financeiras:** exercício de 2017. Brasília: 2018. Disponível em: <<http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras/pdf/DemonstraesFinanceirasde2017.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2018a.

_____. **Notas explicativas às demonstrações financeiras de 2003.** Brasília: ECT, 2004. Disponível em: <http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras/pdf/Demonstracoes_Financeiras_2003.pdf>. Acesso em 31 dez. 2018d.

_____. **Principais números.** Disponível em: <<http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/quem-somos/principais-numeros>>. Acesso em 3 fev. 2019g.

_____. **Relatório da administração:** exercício financeiro de 2017. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/relatorios/relatorios-de-administracao/pdf/RA_2017_assinado.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2018b.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). U.S Supreme Court. **Courier Conference of America v. American Postal Workers Union.** Argued nov. 28, 1990. Decided feb. 26, 1991. 498 U.S. 517 (1991). Disponível em <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/498/517/case.html>>. Acesso em: 1 abr. 2018a.

_____. **U.S. Code § 101 – Postal Policy.** 12 ago. 1970. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/39/101>>. Acesso em: 7 jan. 2019c.

_____. **U.S. Constitution:** the Articles of Confederation. Disponível em: <<https://usconstitution.net/articles.html#Article5>>. Acesso em 7 abr. 2018b.

_____. United States Census Bureau. **American fact finder:** population, housing units, area, and density. Disponível em: <https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=DEC_10_SF1_GCTPH1.ST05&prodType=table>. Acesso em: 25 mar. 2019d.

_____. United States Census Bureau. **U.S. and world population clock.** Disponível em: <<https://www.census.gov/popclock/>>. Acesso em 25 jan. 2019b.

_____. United States Senate. **Constitution of the United States.** Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019a.

FERRAZ, Daniel Amim; SOUZA, Silas Roberto de. Empresa pública é companhia? **Nomos Revista do programa de pós-graduação em direito da UFC**, Fortaleza, v. 38, n. 2, p. 765-79, jun./dez. 2018. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/39897/95994>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

FORTE, David R. **Post office.** Disponível em: <<https://www.heritage.org/constitution/#!/articles/1/essays/45/post-office>>. Acesso em 17 mar. 2018.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração.** 3.ed. refund. e aum. São Paulo: Malheiros, 2014.

GABAN, Eduardo Molan. **Regulação do setor postal.** São Paulo: Saraiva, 2012.

GERADIN, Damien; SIDAK, Gregory. **The future of the postal Monopoly:** american and european perspective after the presidential commission and flamingo industries. Disponível em:

<https://www.criterioneconomics.com/docs/the_future_of_the_postal_monopoly1.pdf>. Acesso em 10 jan. 2019.

GIOVANI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). **Dicionário de políticas públicas.** 2.ed. São Paulo: Unesp, Fundap, 2015.

GODOI, Alexandra Strommer de Farias et al. **Microeconomia em ação:** comportamento racional e estruturas de mercado. São Paulo: Évora, 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988:** interpretação crítica. 17.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo econômico.** São Paulo: Malheiros, 2006.

GUIMARÃES, Bernardo; GONÇALVES, Carlos Eduardo. **Introdução à economia.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

HALDI, John; JOHNSTON JR., Joseph. **Postal monopoly:** an assessment of the private express statutes. Washington: American Enterprise for Public Policy Research, 1974. (Evaluative Studies).

HELOU, Urubatan. Um selo contra a ética. In: HELOU, Urubatan; VIANNA, Geraldo. **A injustiça do monopólio postal.** São Paulo: CETCESP, [2006?].

HERMAN, Christoph. **Deregulating and privatizing postal services in Europe:** the precarization of employment and working conditions. Global Research, 1 jan. 2014. Disponível em: <<https://www.globalresearch.ca/deregulating-and-privatizing-postal-services-in-europe/5363277>>. Acesso em 4 jan. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e estados.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html>>. Acesso em: 25 jan. 2019a.

_____. **Densidade demográfica nos censos demográficos, segundo as grandes regiões e as unidades da federação:** 1872-2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=10&uf=00>>. Acesso em: 25 mar. 2019b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo: IBGC, 2018. Disponível em: <<http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Dicionário jurídico tributário**. São Paulo: Saraiva, 1995.

KRAMER, Paulo Roberto. Tanta lucidez assim é mitocídio: Raymond Aron e Roberto Campos como intelectuais públicos. In: ALMEIDA, Paulo Roberto (Org.). **O homem que pensou o Brasil**: trajetória intelectual de Roberto Campos. Curitiba: Appris, 2017.

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (Org.). **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. 2.ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LEÃO, Pedro. **Economia dos mercados e da empresa**. Lisboa: Escolar, 2011.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. A comissão europeia e a proteção da concorrência no setor postal. **Revista de Estudo de Direito Postal da ECT**, Brasília, v. 1, p. 251-77, nov. 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 32.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011.

MANKIW, N. Gregory. **Princípios de microeconomia**. Tradução de Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learning, 2012. Tradução da 5.ed. norte-americana de: Principles of microeconomics.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARQUES FILHO, Alfredo Ferreira. **Relatório do auditor independente sobre as demonstrações contábeis da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos de 31/12/2017**. BDO RCS Auditores Independentes SS. Brasília: BDO, 2018. Relatório de Auditoria. Disponível em: <<http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras/pdf/ParecerdaAuditoria2017.pdf>>. Acesso em 1 jan. 2019.

MARTINS, Marcos Antônio Tavares. A imunidade tributária conferida à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e à ordem federativa. **Revista de Estudo de Direito Postal da ECT**, Brasília, v. 1, p. 251-77, nov. 2013.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito tributário**. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MCGUIGAN, James R.; MOYER, R. Charles; HARRIS, Frederick H. de B. **Economia de empresas**: aplicações, estratégia e táticas. Traduzido por Lívia Koepl e Priscila Lopes. 3.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016. Tradução de: Managerial economics. Tradução da 13.ed. norte-americana.

MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo. **Regime jurídico do setor postal**: desafios contemporâneos e perspectivas para o setor. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MILL, Alfred. **Tudo o que você precisa saber sobre economia**. 3.ed. Traduzido por Leonardo Abramowicz. São Paulo: Gente, 2017. Tradução de: Economics 101.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (orgs.). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MOORE, Thomas Gale. The federal postal monopoly: history, rationale, and future. In: FERRARA, Peter J. (Ed.). **Free the mail**: ending the postal monopoly. Washington: Cato Institute, 1990.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Direito tributário I**: imunidade dos correios e penhora on-line. Ilhéus, BA: Editus, 2015. (Série Estudos de Direito Tributário, 5)

NÓBREGA, Maílson da; RIBEIRO, Alessandra. **A economia**: como evoluiu e como funciona: ideias que transformaram o mundo. São Paulo: Trevisan, 2016.

NOGAMI, Otto; PASSOS, Carlos Roberto Martins. **Princípios de economia**. 7.ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

NORTH, Douglas C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Traduzido por Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018. Tradução de: Institutions, institutional changes and economic performance.

NUNES, Pedro. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12.ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990. (Biblioteca jurídica Freitas Bastos)

OLIVEIRA, Roberson de; GANNARI, Adilson Marques. História do pensamento econômico. São Paulo: Saraiva, 2009.

PERON, José Luiz. **Filatelia**. Brasília: Escola Superior de Administração Postal, [1983]. Módulo 2.

PIMENTA, Luciana. **Tributário para quem odeia tributário**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PINTO JÚNIOR, Mário Engler. **Empresa estatal**: função econômica e dilemas societários. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: InterSaberes, 2012. (Série Gestão Pública).

RAPHAEL, Ray. **The U.S. constitution**: explained clause by clause for every american today. New York, Vintage Books, 2017.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIZZIERI, Juarez Alexandre Baldini. Introdução à economia. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELOS, Marco Antônio S. de; TONETO JR., Rudinei (Orgs.). **Manual de economia**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROCHA, J. A. Oliveira. **Gestão do processo político e políticas públicas**. Lisboa: Escolar, 2010.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010. (Folha Explica)

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. (Sinopses Jurídicas, 19).

ROSSETI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 21.ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SCHAPPO, Alexandre; MORAES, Suzana. Imposto de Importação. **Portal Jurídico Investidura**, Florianópolis, 4 out. 2011. Disponível em: <<http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-tributario/202247-imposto-de-importacao>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SENIOR, Ian. **The postal service: competition or monopoly?** London: The Institute of Economic Affairs, 1970. (IEA Background Memorandum, 3)

SERRAGLIO, Osmar. **Relatório final dos trabalhos da CPMI “dos correios”**: íntegra do relatório do deputado Osmar Serraglio lido no Congresso Nacional em 29 de março de 2006. São Paulo: Escala, 2006.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22.ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2002.

SIDAK, J. Gregory; SPULBER, Daniel F. **Protecting competition from the postal monopoly**. Washington: AEI, 1996.

SILVA, César Roberto Leite da; LUIZ, Sinclayr. **Economia e mercados: introdução à economia**. 20.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SMITH, Kevin B. Economic techniques. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Eds.). **The oxford handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, 2008. (The Oxford Handbook of Political Science)

SOLOVE, Daniel J. **A brief history of information privacy law**. Washington: The George Washington University, 2006. p. 1-7. Disponível em: <https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.br/&httpsredir=1&article=2076&context=faculty_publications>. Acesso em 15 abr. 2018.

SOUTO, João Carlos. **Suprema corte dos Estados Unidos da América: principais decisões**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SOUZA, Silas Roberto de. **Macroeconomics aspects to be considered in the strategic planning and in the risk assessing process of the post office**. Washington: George Washington University, 2001. Disponível em: <<https://www2.gwu.edu/~ibi/minerva/Fall2001/souza.silas.pdf>>. Acesso em 25 mar. 2019.

STANGE, Mark. **Understanding the U.S. constitution**: reproducible questions & activities: trial test: the birth of the constitution: the articles: the amendments: the legislative, executive, & judicial branches of government. Greensboro, NC: Mark Twain Media, 2008.

STORY, Joseph. **A familiar exposition of the constitution of the United States**: containing a brief commentary on every clause, explaining the true nature, reasons, and objects thereof: designed for the use of school libraries and general readers. New York: Harper & Brothers, 1865. Reprinted by Lawbook Exchange, 2012.

THE WORLD BANK. **World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files**. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=SZ>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

TROSTER, Roberto Luís. Estruturas de mercado. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELOS, Marco Antônio S. de; TONETO JR., Rudinei (Orgs.). **Manual de economia**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

UNIÃO EUROPEIA (UE). **Finlândia**. Disponível em: < https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/finland_pt >. Acesso em 15 jan. 2019b.

_____. Parlamento Europeu. **Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 15 de dezembro de 1997. Relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997L0067-20080227>>. Acesso em: 5 jan. 2019a.

_____. **Suécia**. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/sweden_pt>. Acesso em: 15 jan. 2019c.

UNITED STATES POSTAL SERVICE (USPS). **About the United States Postal Service**. Disponível em: <<http://about.usps.com/who/profile/>>. Acesso em 1 dez. 2018a.

_____. **About:** 1-2 background . <https://about.usps.com/publications/pub542/pub542_ch1_002.htm>. Acesso em: 1 abr. 2018c.

_____. **About:** postal reorganization act. Disponível em: <https://about.usps.com/publications/pub100/pub100_035.htm>. Acesso em: 25 mar. 2019c.

_____. **Post routes**. Disponível em: <https://about.usps.com/publications/pub542/pub542_ch2_004.htm>. Acesso em: 1 abr. 2018d.

_____. **Publication 542 – Understanding the private express statutes – Contents**. Disponível em: <https://about.usps.com/publications/pub542/pub542_ch1_002.htm>. Acesso em 20 jan. 2019b.

_____. **Report on universal postal service and the postal monopoly**. Disponível em: <<https://about.usps.com/postal-act-2006/universal-postal-service.htm>>. Acesso em 7 jan. 2019a.

_____. **U.S. Postal Service Reports Fiscal Year 2018 Results**. Disponível em: <https://about.usps.com/newsroom/national-releases/2018/pr18_093.pdf>. Acesso em 1 dez. 2018b.

UNIÃO POSTAL UNIVERSAL (UPU). **Decisões do 25º congresso Doha 2012**: Convenção postal universal. Berna: Secretaria internacional da União Postal Universal, 2013. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/445054/RESP_OSTA_RECURSO_2_999230016363201519_PO-Convengo.pdf>. Acesso em 24 mar. 2019.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia**: uma abordagem moderna. Tradução de Elfio Ricardo Doninelli e Regina Célia Simille de Macedo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de; BRAGA, Márcio Bobik. Teoria da firma: os custos de produção. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Antonio Sandoval de; TONETO JR. (Orgs.). **Introdução à economia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **Economia**: micro e macro: teoria e exercícios: glossário com os 300 principais conceitos econômicos. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

VIANNA, Geraldo. Na contramão do mundo. In: HELOU, Urubatan; VIANNA, Geraldo. **A injustiça do monopólio postal**. São Paulo: CETCESP, [2006?].

VICECONTI, Paulo; NEVES, Silvério das. **Introdução à economia**. 12.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

VILELA, Danilo Vieira. **Direito econômico**. 2.ed. rev. e atual. Salvador: JusPODIVUM, 2017. (Coleção Sinopses para Concurso).

WHEELAN, Charles. **Economia**: o que é: para que serve: como funciona. Traduzido por George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Tradução de: Naked economics (Undressing the dismal science).