

A VIABILIDADE DE DESESTATIZAÇÃO DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS

THE FEASIBILITY OF DE-STATIZATION OF THE BRAZILIAN POST AND TELEGRAPH COMPANY

Emerson Ademir Borges de Oliveira

Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Curso Estágio Pós-Doutoral em Democracia e Direitos Humanos na Universidade de Coimbra. Coordenador-Adjunto e Professor Permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília. Advogado e parecerista.

Marcos Vinícius Marini Kozan

Mestrando em Direito pela Universidade de Marília. Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania. Especialista em Direito Processual Civil pelo Complexo Damásio Educacional. Analista Judiciário do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso.

Submetido em: 28/02/2020

Aprovado em: 19/09/2020

Resumo: O presente trabalho possui o propósito precípua de avaliar a viabilidade de desestatização da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, em especial a partir da compreensão neoliberal de redução da intervenção direta do Estado na economia, desde as previsões constitucionais até a recente Declaração de Direitos da Liberdade Econômica. A partir desta plataforma, operacionalizar-se-ia a ideia de subsidiariedade do Estado quanto à intervenção direta, relegando a atividade econômica cada vez mais aos particulares. De certo, a ECT é uma das empresas estatais mais antigas do país, com relevante papel histórico e social perante a população brasileira. A ECT, ainda, mantém, até os dias atuais, o monopólio postal, confirmado pelo STF na ADPF 46, o que lhe confere um tratamento distinto, em alguns pontos próximo da Fazenda Pública. A desestatização da empresa, por outra via, traz à discussão justamente o seu papel social, por vezes deficitário em termos financeiros, o que é incompatível com o exercício privado da atividade. Assim, não bastaria uma análise que se cingisse à obediência ao Programa Nacional de Desestatização (Lei 9.491/1997) e ao Programa de Parcerias de Investimento (Lei 13.334/2016), sendo prudente o questionamento da continuidade intacta de sua função perante a sociedade. O trabalho se desenvolve a partir de método dedutivo e pesquisa bibliográfica.

Palavras-chaves: Atuação do Estado na Economia; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; Serviço Postal; Desestatização.

Abstract: *The main purpose of this investigation is evaluating the feasibility of privatization of the Brazilian Post and Telegraph Company, especially from the neoliberal understanding of reducing the direct intervention of the State in the economy, from the constitutional forecasts to the recent Declaration of Rights of Freedom Economical. From this platform, the idea of state subsidiarity would be operationalized in terms of direct intervention, relegating economic activity more and more to private individuals. Certainly, ECT is one of the oldest state-owned companies in the country, with a relevant historical and social role in the Brazilian population. ECT still maintains, until the present day, the postal monopoly, confirmed by the STF in ADPF 46, which gives it a different treatment, in some points close to the Public Treasury. The privatization of the company, in another way, brings to the discussion precisely its social role, sometimes deficient in financial terms, which is incompatible with the private exercise of the activity. Thus, an analysis that is limited to compliance with the National Privatization Program (Law 9.491/1997) and the Investment Partnership Program (Law 13.334/2016) would not be enough, and it is prudent to question the intact continuity of its function before society. The work is developed from a deductive method and bibliographic research.*

Keywords: *State performance in the economy; Brazilian Post and Telegraph Company; Postal Service; Privatization.*

SUMÁRIO: Introdução. 1. Atuação do estado na economia. 2. A empresa brasileira de correios e telégrafos. 2.1 Serviço Postal. 3. Desestatização? Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O Estado atua no âmbito econômico em menor ou maior escala, a depender do sistema liberal ou intervencionista adotado pelo país. No liberal, o Estado deixa para a iniciativa privada explorar a atividade econômica e para o mercado se autorregular, enquanto no intervencionista atua por meio de incentivo, planejamento, fiscalização, regulação e normatização. Evidente que dentro desses parâmetros existem situações medianas.

A Constituição Federal de 1988 buscou afastar o Estado da atuação e exploração da atividade econômica, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, que recentemente foi reforçado pela Declaração de Direitos da Liberdade Econômica.

Esse princípio expressa que o Estado deve atuar nos serviços considerados essenciais, como saúde, educação, infraestrutura, seguridade, dentre outros, e deixar que as demais atividades econômicas sejam exploradas pela iniciativa privada, ficando o Estado responsável pela regulamentação de tais atividades, para que não haja abusos.

Nesse sentido, verifica-se que no Brasil existem inúmeras empresas estatais que foram criadas não apenas para cuidar de atividades tidas como essenciais, mas com o fim de obtenção de lucro, o que, na maioria das vezes, não têm alcançado o seu objetivo.

Entre essas empresas, observa-se que os Correios, empresa pública, que detém o privilégio postal e possui um regime jurídico diferenciado, nos últimos anos, não se mostra mais tão atrativa do ponto de vista econômico, em especial em razão dos avanços tecnológicos que diminuiriam sobremaneira sua demanda.

Diante disso, passa-se a discutir a viabilidade da sua desestatização e quais os procedimentos a serem seguidos e como isso poderia ocorrer, tendo em vista sua posição de prestadora de um serviço público e de privilégio postal.

1. ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

A atuação estatal no domínio econômico varia conforme o contexto histórico. No entanto, é relevante anotar que o Estado sempre atuou no âmbito econômico, seja em menor ou maior escala, a depender do sistema mais liberal ou intervencionista adotado pelo país.

No liberalismo, grosso modo, o Estado atua minimamente, deixando que o mercado se regule sozinho, por meio da atuação das empresas privadas, as quais passam a exercer as principais atividades com o fim de atender os mais variados interesses econômicos.

Como elucida Alberto Venâncio Filho (1968, p. 6), no liberalismo o Estado tem três deveres a cumprir, quais sejam: proteger os membros da sociedade; estabelecer uma adequada administração da justiça e manter certas instituições públicas que não se sustentariam pela iniciativa privada, por não gerarem lucro.

Por outro lado, no Estado intervencionista, o mercado se regulará por meio de uma atuação mais rigorosa do Estado, que poderá se utilizar dos mecanismos de incentivo, planejamento, fiscalização, regulação e normatização, além da sua própria atuação direta empresarial.

Segundo Gilberto Bercovici (2011, p. 271), o Estado deve conciliar o sistema de livre mercado com o intervencionista, sabendo equilibrar os lados, não sendo somente liberal ou apenas intervencionista.

Para Leonardo Vizeu Figueiredo (2009, p. 77):

É de se ressaltar que, embora a atual Constituição não admita mais o irrestrito intervencionismo do Estado para estabelecer monopólio de qualquer atividade econômica ou mesmo um movimento estatizante da Ordem Econômica Nacional, não há que se falar em economia de mercado pura, o que aliás não existe em nenhum Estado do mundo. Por intervenção direta do Estado na economia há que se entender a possibilidade de exploração da atividade econômica por parte deste. Por sua vez, como veremos adiante, por intervenção indireta do Estado enten-

de-se a atuação deste como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Assim, pode-se dizer que a intervenção do Estado na economia se dá por algumas razões, e dentre elas se destacam a necessidade em se recriar o mercado, os critérios de equidade na distribuição e a obtenção rápida de determinados objetivos de política econômica (FONSECA, 2017, p. 176).

No primeiro caso, o Estado passa a assumir atividades que não costumam ser vantajosas, como os monopólios naturais, atuando para garantir uma livre competição no mercado. Já no segundo, o Estado objetiva uma redução das desigualdades, proporcionando uma justiça distributiva. Com relação à terceira razão, destaca-se o exercício da função empresarial do Estado, visando atender resultados mais rápidos.

Para Gaspar Ariño Ortiz (1993, p. 56), o Estado passou a atuar de quatro formas distintas: na regulação da economia; na atuação fiscal e financeira; no regime concorrencial; e também com a reserva ao setor público.

No caso da regulação econômica, o Estado edita normas de fomento e regulação, pretendendo a fiscalização dos agentes econômicos, bem como estimulando determinadas atividades econômicas. Já quanto à atuação fiscal e financeira, atua com o fim de conceder benefícios fiscais, ou, ainda, impondo cargas tributárias mais ou menos onerosas, ou seja, estimulando algumas atividades em detrimento de outras.

Quanto ao regime concorrencial, o Estado atua como sujeito econômico, por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista, em regime de concorrência com as demais empresas privadas. No que se refere à reserva ao setor público, este ocorre com a reserva de forma exclusiva de alguns setores da economia, como no caso dos monopólios.

Segundo Eros Roberto Grau (2003, p. 122), existem três modalidades de intervenção: por indução, por direção e por absorção ou participação.

No primeiro caso o Estado altera os instrumentos de intervenção na economia em conformidade com as leis que regem o funcionamento dos mercados. De outro modo, a intervenção por direção ocorre quando o Estado atua por meio de mecanismos e normas de comportamento para os agentes da atividade econômica. Já a intervenção por absorção ou participação se dá quando o Estado assume o controle dos meios de produção, seja atuando em regime de monopólio (absorção) ou em regime concorrencial com as demais empresas.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 641), a intervenção do Estado na economia desponta em três espécies: como agente normativo e

regulador da atividade econômica, ao disciplinar o comportamento dos particulares; fomentador da atividade econômica, por meio de benefícios fiscais; e como agente direto no cenário econômico, por meio das empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 173 que a participação do Estado na atividade econômica ocorrerá diretamente, no regime concorrencial, de forma subsidiária, sendo permitida apenas nos casos de relevante interesse coletivo ou necessário aos imperativos da segurança nacional. Como já foi dito:

Imperativos de segurança nacional dizem respeito à defesa da nação brasileira. Seriam empresas voltadas para o desenvolvimento de atividades que visam resguardar a pátria, a soberania nacional e a integridade territorial, como, por exemplo, a fabricação de armamento ou de aeronaves. Daí porque a necessidade de que tais empresas pertençam exclusivamente à União, não podendo ser criadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Exemplo é a Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), assim como a antiga Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A., que deixou de ser estatal em 1.994.

Relevante interesse coletivo traz um conceito extremamente aberto e sem delimitação legal. Para Eros Grau, o relevante interesse coletivo deve ser ponderado por princípios como a dignidade humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, construção de sociedade justa, livre e solidária, liberdade, erradicação da pobreza, dentre outros (BORGES DE OLIVEIRA, 2020, p. 343).

Dessa forma, quando se tratar de atividades industriais e comerciais que não digam respeito a relevante interesse coletivo ou necessárias à segurança nacional, não seria o caso de o Estado intervir, deixando que o setor privado cuide de referidas atividades.

Já o artigo 174 da Constituição elenca a atuação indireta do Estado no âmbito econômico, por meio de medidas de fomento e regulação. Ele exercerá o poder de fiscalização, incentivo e planejamento sobre a atuação das empresas no mercado.

Portanto, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 buscou afastar o Estado da atuação e exploração da atividade econômica, deixando a cargo deste apenas o que fosse considerado essencial, como por exemplo, atividades envolvendo sistema financeiro, infraestrutura, dentre outros ramos.

Com isso, o Estado deve se preocupar mais em zelar pela fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica, garantindo a eficácia dos princípios elencados no artigo 170 da Constituição, quais sejam, soberania nacional, pro-

priedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

Leonardo Vizeu Figueiredo (2009, p. 77) reforça essa ideia de subsidiariedade ao afirmar que:

Assim, fica claro que a intervenção material do Poder Público em qualquer atividade econômica se dará apenas em caráter excepcional e subsidiário, não estando mais o Estado habilitado pelo mandamento constitucional a retirar dos particulares a iniciativa da exploração da economia. Destarte, a ação estatal no âmbito da economia só será justificada quando os particulares não possam ou não queiram intervir, ou, ainda, quando se fizer necessário, para salvaguardar os interesses da República e, por corolário, de toda a sociedade que ela representa.

Assim também reforça Danilo Vieira Vilela (2018, p. 94) ao afirmar que: “considerando a atual conformação do Estado brasileiro e a prevalência do seu caráter regulador, não cabe mais a este assumir a iniciativa da atividade econômica, que deverá ser avocada apenas de forma excepcional”.

Outro que adota tal posicionamento é João Bosco Leopoldino Fonseca (2017, p. 191) ao entender que o Estado não é eliminado, mas passa a assumir novas funções. Com isso, o direito econômico passa a ser tido como um conjunto de normas que regem a organização do mercado.

Ainda, para André Ramos Tavares (2011, p. 267):

A subsidiariedade, como visto, significa a possibilidade de o Estado atuar no âmbito econômico estrito de forma supletiva à atuação privada. No momento atual, a intervenção autorizada constitucionalmente não mais convive com esse sentido estrito de subsidiariedade, albergado pelo sistema constitucional pretérito. Encontra-se na redação do art. 173 sua consagração, na medida em que a exploração de atividade econômica pelo Estado é considerada uma exceção à regra geral. A constituição apregoa que ao Estado resta um papel restrito, subsidiário, no contexto econômico do país, mas nem por isso de menor relevância econômica. A primazia constitucional da atividade econômica dos particulares (DIMOULIS, 2006:141) é a consequência direta da assunção do princípio da subsidiariedade.

Há que se destacar, nesta linha, a Lei nº 13.874, de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo garantias de livre mercado, e que, em seu artigo 2º, inciso III, elencou o princípio da intervenção

subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas, deixando ainda mais claro que a intervenção do Estado na economia deve ocorrer de forma excepcional.

Para que o Estado atue na atividade Econômica ele se valerá da Administração Indireta, sendo necessária a criação de empresas estatais (empresas públicas, sociedades de economia mista ou suas subsidiárias), conforme preconiza o artigo 173, §1º da Constituição (VILELA, 2018, p. 96).

Conforme disposição do artigo 5.º II, do Decreto-Lei 200, a empresa pública é dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito¹. Como exemplo, pode-se citar a Caixa Econômica Federal e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Como regra, a sua atuação envolve a prestação de serviço público ou o desenvolvimento de atividade econômica propriamente dita. Admite-se também que a empresa tenha por objeto a prestação de serviços de apoio ao próprio Estado. Neste caso seu objetivo seria satisfazer necessidades do próprio Estado (JUSTEN FILHO, 2015, p. 289).

Já a Lei nº 13.303, de 2016, em seu artigo 3º, disciplina que a empresa pública é dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios. Verifica-se que houve uma alteração no tocante ao ente público, abrangendo também os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por outro lado, segundo o disposto no artigo 5.º III, do Decreto-lei 200, a sociedade de economia mista é dotada de personalidade de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou à entidade da Administração Indireta. Como exemplo, pode-se citar o Banco do Brasil e a Petrobras.

O regime jurídico a ser seguido no caso das empresas estatais é o próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comer-

¹ “No contexto das empresas públicas, a despeito de uma enorme variação conceitual no direito comparado, entre nós, a primeira Instituição com as características que lhe atribuímos foi o Instituto de Resseguros do Brasil, de 1939. Sua rápida ascensão durante o período da II Guerra chegou a gerar entre alguns doutrinadores a crença de que tais empresas provocariam um abandono da utilização da fórmula da sociedade mista, o que, de fato, não ocorreu” (BORGES DE OLIVEIRA, 2017, p.243-244).

ciais, trabalhistas e tributários. Isso com o objetivo de não gerar concorrência desleal com o setor privado. No entanto, em alguns casos, será permitido o tratamento diferenciado, quando, por exemplo, essas empresas prestarem serviços públicos (CARVALHO FILHO, 2015, p. 523).

Sendo assim, os principais aspectos do regime jurídico das empresas públicas são: que as decisões dos seus dirigentes equiparam-se a atos de autoridades para fins de ajuizamento de mandado de segurança, ação popular e ação civil pública; observância do artigo 37 da Constituição Federal, necessitando da realização de licitação para contratar; o regime dos trabalhadores rege-se pela Consolidação das Leis dos Trabalhos, necessitando de aprovação prévia em concurso para a investidura, não necessitando de motivação para dispensa; há um controle administrativo exercido pelo órgão da Administração direta a que se vincula a entidade.

2. A EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) é uma empresa pública de direito privado, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), que teve sua origem no Brasil em 25 de janeiro de 1663, com a criação do Correio-Mor no Rio de Janeiro. Portanto, é uma das empresas mais antigas do país.

Ela é responsável pela execução do envio e entrega de correspondências e encomendas no Brasil, bem como à logística integrada, como serviços financeiros e de conveniência, atendendo toda a população brasileira, nos mais de 5.500 municípios do país. Dessa forma, funciona também como um grande integrador nacional, ao conectar pessoas de todos os lugares do país e até mesmo do mundo.

No período colonial, as cartas eram o único meio de comunicação à longa distância existente, tendo sido muito utilizadas ao longo do processo de colonização. Além disso, representavam uma forma de controle de informações sobre as riquezas e demais assuntos da colônia. Nesse período, os cargos do Correio-Mor eram exercidos por integrantes da coroa portuguesa (BOVO, 1997, p. 19).

Foi apenas em janeiro de 1663 que houve a nomeação dos primeiros assistentes do Correio-Mor para o Brasil. A partir de então, começou o processo de interiorização dos correios e a criação de linhas postais, sendo estabelecido a primeira comunicação postal terrestre entre São Paulo e Rio de Janeiro.

Com a vinda da família real para o país, os correios passam a ter um papel de maior importância, aumentando a prestação de seus serviços, como o estabelecimento do serviço telegráfico e a consequente expansão para as províncias (BOVO, 1997, p. 20).

Posteriormente, no período da República, houve mais desenvolvimento dos Correios, com a aquisição de novas máquinas, ampliação da área interna e externa e evolução dos transportes, ocasionando uma expansão dos serviços às populações de todas as regiões do país.

No ano de 1931, por meio do Decreto 20.859, de 26 de dezembro de 1931, foi criado o Departamento dos Correios e Telégrafos, continuando a ser um órgão diretamente vinculado ao Estado brasileiro. Nas décadas de 1940 e 1950, o DCT investiu na criação do Correio Aéreo Nacional (BARROS NETO, 2004, p. 47).

Com o desenvolvimento dos setores produtivos no país, tornava-se necessária a reorganização postal de uma forma mais moderna que o DCT, uma vez que o serviço se apresentava de forma ineficiente e sem a devida infraestrutura. Nesse sentido, em 20 de março de 1969, foi criada a empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações.

A mudança foi seguida por uma grande alteração no modelo de gestão do setor postal brasileiro, tornando-o mais eficiente. Assim, a empresa passou a cumprir também importante ação social do governo, atuando no pagamento de pensões e aposentadorias, na distribuição de livros escolares, no transporte de doações em casos de calamidade, em campanhas de aleitamento materno e no treinamento de jovens carentes.

Nos dizeres de Tadeu Gomes Teixeira (2013, p. 58):

Com isso, os correios passaram a transitar entre duas lógicas administrativas: uma empresarial e outra pública. Garantiu-se à empresa a manutenção de seu patrimônio como pertencente integralmente à União. Além disso, garantiu-se autonomia à ECT para escolher – como na lógica empresarial – as estratégias de gestão que deviam guiá-la para, como em uma empresa privada, buscar a eficiência e o lucro em suas operações.

Atualmente, conforme discurso do presidente dos Correios, Floriano Peixoto, na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, em sessão realizada na Câmara dos Deputados, em 6 de agosto de 2019, os correios são responsáveis por atender 5.570 municípios, entregando mais de 20 milhões de mensagens por dia, possuindo mais de 11 mil agências de atendimento, com mais de 99 mil empregados, distribuídas em 45 unidades de tratamento e 1.052 unidades distribuidoras, bem como 11 linhas aéreas postais noturnas e 24,8 mil veículos próprios, entregando mais de um milhão de encomendas por dia, num total de 21,9 milhões de objetos distribuídos por dia².

² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público Câmara dos Deputados - Presença do ministro Marcos Pontes - 06/08/2019. Disponível em: <https://www.you->

Ainda, cumpre frisar que a receita obtida no regime concorrencial corresponde a 56,7%, enquanto a receita obtida por meio do regime de monopólio diz respeito a 43,3% do total de receita.

Na exposição, o Presidente dos Correios, também, destacou a crescente na entrega de encomendas. Em contrapartida, demonstrou o decréscimo no número de envio de mensagem via carta nos últimos anos.

Isso se dá em razão dos avanços tecnológicos e do *e-commerce*, que alterou substancialmente a forma de aquisição dos bens pelas pessoas, as quais, muitas, vezes deixam de ir até a sede da empresa e optam por comprar diretamente pela internet e aguardar o produto em sua casa.

Por outro lado, a diminuição na troca de cartas tem ocorrido em razão da utilização da internet e demais mídias sociais, em que as pessoas trocam mensagens instantaneamente, sem praticamente custo algum.

Como resultados recentes da empresa, expôs que no período de 2014 a 2016 a empresa teve prejuízo, enquanto nos anos de 2017 e 2018 foi obtida uma margem de lucro. No ano de 2014 o prejuízo foi de 20 milhões de reais, enquanto no ano de 2015 o prejuízo foi de 2.121 milhões de reais e em 2016 o prejuízo foi de 1.489 milhões de reais. Por outro lado, no ano de 2017 a empresa obteve um lucro de 667 milhões de reais e em 2018 de 161 milhões de reais.

Ademais, ressaltou que do total de 5.570 municípios que são atendidos pela empresa, apenas 324 geram lucro, enquanto nos outros 5.246 municípios ocorre prejuízo. Os critérios utilizados foram o de potencial de mercado, concorrência, demanda de mercado e compra/venda de encomendas.

Assim, verifica-se que o lucro obtido nesses poucos municípios serve para balancear o prejuízo gerado nos demais, equilibrando as contas da empresa, que, por um lado, obtém muito lucro em poucos municípios, enquanto acumula alto índice de despesas com a maior parte dos municípios, especialmente os mais afastados e menores. Além disso, constata-se que a maioria desses municípios que geram lucro se concentram nas regiões Sul e Sudeste e algumas capitais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Sendo assim, pode-se dizer que a maior parte dos municípios menores ou mais afastados dos grandes centros urbanos acabam gerando um déficit para a empresa. Para exemplificar com os números de 2018, nesses 324 municípios houve receita de 18,12 bilhões de reais, com despesa de 11,41 bilhões de reais.

[tube.com/watch?v=9PXhYF-10Js&t=1807s](https://www.youtube.com/watch?v=9PXhYF-10Js&t=1807s). Acesso em: 30 out. 2019.

Enquanto isso, nos demais municípios, a receita seria de 1,58 bilhões de reais, enquanto as despesas chegariam a 8,12 bilhões de reais. Assim, no balanço total, considerando todos os 5.570 municípios, as receitas seriam de 19,70 bilhões de reais, enquanto as despesas alcançariam 19,53 bilhões de reais.

2.1. SERVIÇO POSTAL

A Lei 6.538/1978, a qual dispõe sobre os serviços postais, em seu artigo 2º, disciplina que o serviço postal e o de telegrama são explorados pela União, por meio de uma empresa pública. Além disso, o artigo 7º da referida lei elenca que o serviço postal constitui-se como um conjunto de atividades que torna possível o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomenda.

Ademais, o artigo 9º da mencionada lei expressa que é monopólio da empresa o recebimento, transporte e entrega no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta, cartão-postal e de correspondência agrupada, além da fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal.

Essa lei, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46, foi declarada recepcionada pelo Supremo Tribunal Federal. Com isso, ficou estabelecido que cartas pessoais e comerciais, cartões-postais, correspondências agrupadas (malotes) só poderiam ser transportadas e entregues pela empresa pública.

Em julgamento, o STF assentou que o serviço postal é um serviço público e não seria uma atividade econômica em sentido estrito, englobando-o em um sistema de exclusividade, ao invés de monopólio.

Por outro lado, o Plenário entendeu que as transportadoras não cometeriam crimes ao entregar outros tipos de correspondências e encomendas. No entendimento dos ministros, essa tipificação de crime só deveria ocorrer caso o objeto transportado fosse de distribuição exclusiva da empresa dos Correios, como no caso das cartas.

O relator para o acórdão do caso à época, Ministro Eros Grau, discriminou em seu voto que a Empresa dos Correios deveria atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem situação de privilégio, que seria o privilégio postal.

Ainda, cabe destacar que o artigo 21, inciso X da Constituição Federal, dispõe que compete à União manter o serviço postal e o correio aéreo nacional. Assim, verifica-se que se trata de competência exclusiva da União.

Desse modo, por se tratar o serviço postal de prestação de um serviço público, apesar de os Correios contarem com a natureza jurídica de uma

empresa pública, possuem um tratamento jurídico diferenciado, equiparando-se à Fazenda Pública. Disso decorre a imunidade tributária recíproca, o pagamento de seus débitos mediante o regime de precatórios e o tratamento processual diferenciado, como o prazo em dobro (VILELA, 2018, p. 129).

Com relação aos servidores dos Correios, para a despedida destes, deve-se haver uma motivação, em razão do tratamento jurídico de Fazenda Pública que a ela é dispensado (TST SDI-1 OJ 247).

Em julgados do STF, como no Recurso Extraordinário 627.051/PE, de relatoria do ministro Dias Toffoli, bem como consta do Informativo 767 do STF, a Corte entendeu que a imunidade tributária também se aplicaria nos casos em que a empresa realiza o transporte de bens e mercadorias, uma vez que, diferentemente das demais empresas, ela não poderia se recusar a entregar em lugares distantes, conforme previsão do artigo 7º, caput e §3º da Lei 6.538/78.

Sendo assim, como seria obrigatória a regularidade do serviço postal e a sua continuidade, não seria desarrazoado que a empresa aproveitasse espaços ociosos nos veículos que utilizasse para exercer atividades afins. Dessa forma, não se estaria criando determinada estrutura para competir com particulares, mas aproveitando meios já disponíveis e utilizados, necessários ao serviço postal.

Além disso, as atividades exercidas sob regime concorrencial existiriam para custear aquela exercida sob o regime constitucional de monopólio (RE 627051/PE, rel. Min. Dias Toffoli, 12.11.2014, Info 767).

Outra questão polêmica envolvendo a empresa diz respeito à entrega de carnês de IPTU e ISS. Conforme julgados do STJ, como o AResp 228.049-MG, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, bem como o Informativo 519 do Tribunal, os municípios poderiam realizar a entrega de carnês para cobrar impostos, como o IPTU e ISS. Isso seria possível porque a notificação e constituição do crédito tributário seria ato próprio dos entes federativos, no exercício da sua competência tributária.

Dessa forma, não haveria privilégio dos Correios para a entrega desses carnês, não havendo, portanto, violação do privilégio da União na manutenção do serviço postal.

3. DESESTATIZAÇÃO?

A desestatização é o afastamento do Estado da posição de executor de certas atividades e serviços, por meio da venda de ativos públicos ou a transferência da prestação de serviço público à iniciativa privada por prazo determinado. Há

várias formas de desestatização, como as privatizações, a desregulamentação, a concessão, a permissão e a terceirização (SOUTO, 2000, p. 9).

Para Odete Medauar (2015, p. 114):

A desestatização significa a existência de maior autonomia para a sociedade decidir seu próprio destino, com menos presença do Estado. Com esse sentido, abrangeria a desregulamentação e a privatização. A desregulamentação consiste na eliminação total ou parcial de normas incidentes sobre o mercado e as atividades econômicas, levando à simplificação e desburocratização. Por sua vez, a privatização aparece, num sentido amplo, para expressar o controle e participação mais efetivos da sociedade no processo produtivo, e, em sentido restrito, como transferência do controle acionário de empresas estatais ao setor privado.

Isso ocorre em razão da ordem política e econômica, muitas vezes porque a empresa não está mais gerando lucro ou por estar enfrentando crises financeiras.

As empresas estatais são exemplos de ativos que podem ser privatizados. Por outro lado, alguns serviços que podem ser desestatizados são os relacionados aos setores de energia elétrica, saneamento, gás, portos, aeroportos, rodovias, saúde, educação, dentre outros.

Essa venda pode ocorrer de duas formas: pulverizada, por meio da venda de ações; ou concentrada, quando há a realização de leilões públicos.

A privatização ocorre quando há a transferência de ativos ou de ações de empresas estatais para a iniciativa privada em definitivo.

Já a concessão é a transferência da prestação do serviço público à iniciativa privada por prazo determinado. Essa pode ser comum ou em regime de parceria público-privada (PPP). No primeiro caso, a tarifa cobrada do usuário e as outras receitas da administração do serviço são suficientes para remunerar o concessionário pela prestação do serviço público.

Importante observar, conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 362): “no que se refere aos serviços públicos, deve ressaltar-se que o Estado não deixou de ser o titular, transferindo somente a execução em si dos serviços”.

No caso da PPP, há um pagamento realizado pelo ente público ou pelo particular, diante da (in)existência de cobrança de tarifa, insuficiente para remunerar a prestação do serviço ou lucrativa. Logo, essa lucratividade ou déficit determinará o responsável pelo pagamento ao outro ente.

Na PPP, há distinção entre concessão administrativa e patrocinada. No primeiro caso não há cobrança de tarifa, sendo a remuneração totalmente feita pelo

ente público. Já na concessão patrocinada há a cobrança de tarifa, que poderá ser insuficiente, gerando algum tipo de pagamento pelo ente público, ou lucrativa, gerando pagamento do particular ao ente público para exploração.

Em 1990, foi criado o Programa Nacional de Desestatização, por meio da Lei 8.031, a qual posteriormente fora revogada pela Lei 9.491, de 1997. Essas leis foram criadas para transferir à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público. A ideia era deixar a Administração Pública cuidando apenas das atividades consideradas essenciais, atendendo ao princípio da subsidiariedade.

Conforme detalha José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 360), são quatro aspectos que têm relevância para a boa percepção do programa, quais sejam:

O primeiro diz respeito aos objetivos fundamentais do Programa, e entre estes merece relevo o de “reordenar a posição estratégica do Estado na Economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (art. 1º, I), mostrando que a busca desse objetivo acarretará, por via de consequência, a redução da dívida pública líquida (art. 1º, II) e a concentração da Administração Pública em atividades nas quais seja fundamental a presença do Estado em vista das prioridades nacionais (art. 1º, V). Assim agindo, será possível “permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada” (art. 1º, III) propiciando o fortalecimento do mercado de capitais pela oferta de valores mobiliários (art. 1º, VI) e a reestruturação do setor privado para aumentar sua competitividade e modernizar sua infraestrutura (art. 1º, IV).

Assim, a Lei 9.491, de 1997, define desestatização em seu artigo 2º, §1, como: a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade; a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade; a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União.

Além disso, o artigo 4º da mencionada lei discrimina o processo de desestatização, o qual poderá ser executado mediante as seguintes modalidades: I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações; II - abertura de capital; III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição; IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos,

com a consequente alienação de seus ativos; VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos; VII - aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União.

Outra forma de desestatização está disposta no artigo 8º desta lei: sempre que houver razões justificantes, a União deterá, direta ou indiretamente, ação de classe especial do capital social da empresa ou instituição financeira objeto da desestatização, conferindo poderes especiais em determinadas matérias. A isso se dá o nome de *Golden Share*, tendo como objetivo resguardar os interesses estratégicos dos Estados nessas empresas privatizadas, no entanto, sem acabar com sua liberdade empresarial (BENSOUSSAN; GOUVÊA, 2019, p. 184).

Dessa forma, a lei define que o objeto de desestatização nas empresas poderá ocorrer pela alienação de participação societária, pela abertura de capital, pelo aumento de capital ou pela dissolução ou desativação dos empreendimentos da sociedade. Quanto aos serviços públicos, estes poderão ser concedidos, permitidos ou autorizados à iniciativa privada. No tocante aos bens móveis e imóveis, estes poderão ser alienados, arrendados, locados, postos em comodatos ou em cessão, ou, ainda, aforados, permutados, concedidos com direito real de uso e alienação.

No ano de 2016, por meio da Lei 13.334, foi criado o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que tem a finalidade de celebrar contratos de parceria entre o Estado e a iniciativa privada. Com a lei, duas estruturas foram criadas na Administração Federal, o Conselho do PPI e a Secretaria do PPI.

O primeiro avalia e recomenda ao Presidente da República os projetos, bem como decide sobre os temas relacionados à execução dos contratos de parcerias e desestatizações e o segundo atua em apoio aos Ministérios e às Agências reguladoras para a execução das atividades dos programas.

Com isso, passou-se a existir sete etapas para o processo de desestatização, quais sejam: 1) Recomendação da Inclusão no Programa Nacional de Desestatização pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos; 2) Inclusão no Programa Nacional de Desestatização por meio de Decreto Presidente da República; 3) Contratação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) para realização de estudos para desestatização; 4) Elaboração de estudos pelo BNDES e contratação de consultores, caso necessário; 5) Com estudo pronto, é submetida a modelagem ao conselho do PPI para aprovação ou rejeição. O estudo abrange tanto aspectos econômicos, como jurídicos e trabalhistas e pode apontar diversos cenários, inclusive a inviabilidade da privatização; 6) Com estudos aprovados e alterações na regulação feitas,

segue-se o processo de leilão (caso seja essa a decisão do Conselho do PPI) para a Desestatização; 7) Em havendo sucesso no leilão, o ativo é transferido à iniciativa privada (POLETTI, 2019).

Recentemente, no julgamento das ADIs 5.624, 5.846, 5.924 e 6.029, o STF entendeu que o governo federal não pode privatizar empresa estatal matriz sem o aval do Congresso, mas tão somente as suas subsidiárias. Com isso, necessita-se de autorização legislativa e processo licitatório. No caso das subsidiárias, apesar de não necessitar de autorização legislativa, deve-se observar os princípios da administração pública.

No caso específico da empresa dos Correios, verifica-se que apenas desregular o monopólio do serviço postal não seria uma alternativa viável, uma vez que a empresa permaneceria com um regime jurídico diferenciado, gozando de alguns privilégios, o que ocasionaria uma competição desigual no mercado. Assim, certamente muitas empresas privadas não se interessariam pelo serviço.

Uma alternativa que se vislumbra seria a realização de leilões públicos – modelo concentrado –, visando a concessão do serviço público, com a finalidade de conceder áreas lucrativas juntamente com áreas menos lucrativas, para que, assim, as empresas competidoras desse leilão não fiquem apenas com as regiões lucrativas. Dessa forma, os municípios considerados pequenos, que não geram lucro, não ficariam desassistidos. Aliás, o contrato estipularia obrigação de assistência em relação a tais municípios. Desse modo, seria necessária a criação de uma agência reguladora para fiscalizar a prestação desse serviço, garantindo o atendimento ao cidadão e a forma de atuação da empresa no mercado.

Outra via seria por meio do modelo pulverizado, em que a empresa abriria o seu capital, com a venda de suas ações em bolsa de valores. Caso o Estado permaneça com a maior parte das ações, pode ser considerada uma sociedade de economia mista. Se alienar a maior parte à iniciativa privada será considerada apenas como uma sociedade anônima.

Essas medidas buscariam atender ao princípio da subsidiariedade disposto nos artigos 173 e 174 da Constituição Federal, bem como aos princípios da ordem econômica expressos no artigo 170 da Carta Magna. Com isso, o Estado deixaria de gastar para manter mais uma empresa que nos últimos anos não tem sido lucrativa e se aproveitaria do momento atual em que ela ainda tem um alto valor de mercado.

Isso porque, como anteriormente exposto, a cada ano as entregas de cartas têm diminuído e a de encomendas aumentado. Assim, seria oportuno abrir o capital antes que ela passe a perder valor no mercado.

Além disso, a tendência é que a indicação política diminua, o que consequentemente pode gerar uma diminuição nos casos de corrupção na empresa, prática que tem se desvendado nos últimos anos, como a que se desdobrou no mensalão, em 2005, descoberto após a CPI dos Correios, e também no Fundo de Pensão Postal, em 2011. Cabe destacar que esses casos de corrupção geram diversos prejuízos à sociedade, tanto de ordem moral, como financeira.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988, que adotou um modelo de Estado capitalista e intermediário entre o liberal e o interventor, prevê que o Estado deve se ater à prestação de serviços essenciais à população, como saúde, infraestrutura e segurança, deixando para a iniciativa privada a exploração da atividade econômica, conforme o princípio da subsidiariedade.

Nesse sentido, verifica-se que no Brasil foram criadas, ao longo dos anos, muitas empresas estatais que buscavam a exploração da atividade econômica, que visavam o lucro e maximizar a atuação do Estado. Assim, desvirtuavam o princípio da subsidiariedade.

Entre essas empresas, observa-se que os Correios, empresa pública, que detém o privilégio postal e possui um regime jurídico diferenciado, tem um grande papel histórico e social para o país. No entanto, nos últimos anos, em razão dos prejuízos que tem acumulado, bem como por sua desnecessidade em se manter como empresa estatal, passou a ser analisada a sua desestatização, e, ainda, a quebra do monopólio no serviço postal.

Uma das alternativas seria a realização de leilões públicos, visando a concessão do serviço público, ou então, a abertura de capital da empresa, com a venda de suas ações em bolsa de valores, tornando-se uma sociedade de economia mista ou anônima. Essencial, no primeiro caso, que o contrato estabeleça uma situação de blocos, agregando e obrigando não apenas em relação aos municípios lucrativos, mas também aos demais, assim como a criação de uma agência reguladora para fiscalizar a atividade do particular que venha a assumi-los.

Dessa forma, essa privatização atenderia ao princípio da subsidiariedade inserido nos artigos 173 e 174 da Constituição Federal, bem como aos princípios da ordem econômica expressos no artigo 170 da Carta Magna, deixando o Estado de arcar com os custos de mais uma empresa estatal. Com isso, poderia despende maiores esforços em áreas consideradas essenciais.

REFERÊNCIAS

- ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Economía y Estado: crisis y reforma del sector público*. Madrid: Marcial Pons, 1993.
- BARROS NETO, J. P. *Administração Pública no Brasil: uma breve história dos Correios*. São Paulo: Annablume, 2004.
- BENSOUSSAN, Fábio Guimarães; GOUVÊA, Marcus Freitas. *Manual de direito econômico*. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademar. *A Constituição brasileira ao alcance de todos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.
- BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademar. Da imprescindibilidade da criação da Procuradoria das Empresas Estatais Federais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v.100, a. 25, p.241-257, mar./abr. 2017.
- BOVO, Cassio Ricardo Martines. *Criação da ECT: (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos): a modernização dos serviços de correio no Brasil e a organização racional do trabalho*. São Paulo: Annablume, 1997.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público Câmara dos Deputados: Presença do ministro Marcos Pontes - 06/08/2019*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9PXhYF-1OJs&t=1807s>. Acesso em: 30 out. 2019.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. *Demonstrações Financeiras*. Disponível em: <https://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/publicacoes/demonstracoes-financeiras>. Acesso em: 09 jan. 2020.
- EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. *História postal*. Disponível em: <https://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa/historia>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. *Direito Econômico*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito Administrativo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo; Método, 2015.

POLETTI, Luma. *Correio Privado é melhor?* Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/rumos-privatizacao-correios/#processo-nao-e-simples>. Acesso em: 09 jan. 2020.

GOVERNO FEDERAL. *Programa de parcerias e investimentos*. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>. Acesso em: 07 jan. 2020.

RIBEIRO, Roberto Luiz. *Direito econômico brasileiro*. 2. ed. Goiânia: Kelps, 2011.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, Privatização, Concessões e Terceirizações*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes. O sistema postal brasileiro em transformação: propostas e mudanças na regulação do mercado e na reestruturação do modelo organizacional da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. *Rev. Adm. Pública*, v. 48, n. 6, p.1355-1380, 2014.

TEIXEIRA, Tadeu G. *Os correios em transformação: reestruturação, organização do trabalho e políticas de gestão do trabalho (1994-2011)*. 2013. Tese (Doutorado em ciências sociais) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

VILELA, Danilo Vieira. *Direito Econômico*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A Intervenção do Estado no domínio econômico*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.