

Nota Técnica nº 01/2023

MONOPÓLIO DOS CORREIOS

(RE 667958 E ADPF 70)

São Paulo, 10 de Fevereiro de 2023

O Supremo Tribunal Federal (STF) deve julgar nas próximas semanas duas ações que tratam do monopólio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) sobre serviços postais.

As decisões do STF podem representar um avanço importante em termos de eficiência e produtividade do setor nos próximos anos. Manter o monopólio da ECT sobre certos serviços postais, além de juridicamente frágil, seria prejudicial ao país e cada vez mais anacrônico em face dos desenvolvimentos institucionais e tecnológicos por que passam nossa sociedade.

Histórico

O monopólio dos Correios sobre os serviços postais seria, em tese, uma decorrência de um dispositivo da Constituição Federal de 1988, que estabelece que:

Art. 21. Compete à União:

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

Todavia, como se vê, a Constituição não determina o que exatamente são serviços postais e de que forma a União deverá manter esses serviços. Esse detalhamento é feito pela Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, que dispõe sobre os Serviços Postais, regulando os direitos e obrigações concernentes ao serviço postal no território nacional e tratando das competências e monopólios dos Correios.

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.

§ 1º - Dependem de prévia e expressa autorização da empresa exploradora do serviço postal;

a) venda de selos e outras fórmulas de franqueamento postal;

b) fabricação, importação e utilização de máquinas de franquear correspondência, bem como de matrizes para estampagem de selo ou carimbo 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; executados eventualmente e sem fins lucrativos, na forma definida em regulamento.

Tal norma legal, sancionada dez anos antes da promulgação da Constituição de 1988, foi objeto da ADPF 46, na qual a Associação Brasileira das Empresas de Distribuição reclamava, em 2003, o direito das transportadoras privadas realizarem entregas de encomendas, o que já ocorria na prática.

Por seis votos a quatro, o Plenário do STF decidiu, em 2009, que a Lei 6.538/78 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, e está de acordo com a mesma. Assim, cartas pessoais e comerciais, malotes e cartões-postais só podem ser transportados e entregues pela ECT. Ficou definido, porém, que o transporte e entrega de demais objetos e encomendas não são de exclusividade dos Correios.

A decisão apertada indicou que, diante de mudanças na composição do tribunal, a questão poderia voltar a ser discutida no futuro.

Ações em curso

De fato, duas novas ações que tratam do monopólio dos Correios sobre serviços postais devem ser julgadas pelo STF nas próximas semanas.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 70, protocolada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Encomendas Expressas, em 2003, alega que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) descumpre preceitos e princípios constitucionais fundamentais, como a livre iniciativa e livre concorrência, praticando “atos de extermínio da concorrência em completa dissonância com o texto constitucional e as leis vigentes, sob a alegação de invasão de pretensão monopólio”.

Na petição, as empresas de encomendas alegam que a Legislação da que se vale os Correios para atacar as concorrentes “ofende os princípios e preceitos fundamentais da Carta Magna” e, portanto, não poderia ser recepcionada pela mesma.

A despeito disso, os Correios vinham, sistematicamente, atacando seus competidores no campo econômico e jurídico, processando as empresas de entregas expressas - principalmente as micros e pequenas - com base em seu suposto monopólio. Tal interpretação de exclusividade monopolística pretendia compreender até mesmo o transporte, pelo setor privado, de objetos que nunca pertenceram ao suposto monopólio. Cartões de crédito, por exemplo, sequer existiam à época da publicação da Lei na qual a ECT se apoia. Ou seja, onde nunca houve proibição legal, os Correios vêm tentando criá-lo.

As empresas de encomendas lembram ainda que “decisões prolatadas por juízes pouco ou nada conhecedores da legislação pertinente (e, por isto, induzidos em erro pela argüida), têm levado ao encerramento, principalmente, de micros e pequenas empresas pelo Brasil todo”, e alega que, em apenas quatro anos, entre 1999 e 2003 (quando do início da ação), as ações dos Correios resultaram no fechamento de cerca de duas mil empresas nacionais de encomendas e incontáveis postos de trabalho.

Em razão disso, as empresas requerem que o STF estabeleça que a Lei 6.538/78 não tenha sido recepcionada pela Constituição Federal, e determine que todos os juízes e tribunais do país suspendam o andamento de ações judiciais que tenham relação com as matérias objeto desta ADPE.

O STF deve julgar ainda o Recurso Extraordinário (RE) 667958, de 2011, que ganhou Repercussão Geral (Tema 527), e trata da possibilidade de entes federados, empresas e entidades públicas ou privadas entregarem guias de arrecadação tributária ou boletos de cobrança aos contribuintes ou consumidores sem o intermédio dos Correios.

A ação decorre de um recurso dos Correios a uma decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), em processo envolvendo o município de Três Marias (MG). Os Correios desejam impedir que a Prefeitura entregue diretamente aos munícipes o carnê do IPTU.

Importante ressaltar a limitação desta ação sobre o monopólio dos Correios, uma vez que a decisão do TRF-1 não vai no sentido de retirar os carnês de IPTU do rol de produtos alcançados pelo monopólio da União sobre serviços postais, mas no sentido de ressaltar a possibilidade do ente federativo realizar a entrega desses carnês diretamente, sem recorrer aos Correios.

O recurso ganhou Repercussão Geral por decisão de seu relator, ministro Gilmar Mendes, por entender que o tema diz respeito à organização político-administrativa do Estado, alcançando, portanto, relevância econômica, política e jurídica, que ultrapassa os interesses subjetivos da causa.

Monopólios

Um monopólio é uma estrutura de mercado particular de concorrência imperfeita, caracterizada pela existência de apenas uma empresa ofertando determinado bem ou serviço, dificilmente substituível por outro. Em geral, o monopólio é consequência de uma restrição legal à atuação de outras empresas, como é o caso do monopólio dos Correios sobre o serviço postal, uma monopólio cujo alcance é questionado nas ações acima descritas, que devem ser julgadas pelo STF em breve.

Os efeitos de monopólios sobre a economia e o bem-estar estão associados a diversos fatores. Em mercados competitivos, os preços tendem a se igualar ao custo marginal - isto é, ao custo no qual a empresa incorre para produzir um bem ou serviço adicional. Por outro lado, sob monopólio, em razão da ausência de competição, os preços praticados por empresas monopolistas são maiores do que o custo marginal. Consequentemente, a quantidade de bens ou serviços produzidos e comercializados tende a ser inferior àquelas produzidas e comercializadas sob arranjos de mercado mais competitivos, ainda que jamais perfeitamente competitivos.

Outro efeito - e este potencialmente mais grave - se dá sobre a inovação. As restrições à entrada de novos agentes econômicos no mercado leva à acomodação da empresa monopolista. Sem concorrência, deixa de haver motivação ou feedback do processo de mercado para se investir em mudanças inovativas que facilitem a vida do consumidor, que por sua vez não tem a quem recorrer.

No caso dos Correios, os efeitos sobre o preço e o volume de serviços prestados não são o principal problema. Como ocorre em diversos monopólios, este é regulado pelo Estado e operado por uma empresa estatal que, por não ser orientada pelo lucro, não recorre à prática de preços abusivos. Os efeitos sobre a inovação, entretanto, são graves.

O monopólio dos Correios sobre o envio de determinados produtos inibe inovações na prestação de serviços de transporte e entrega de cartas e outros documentos em todo o país. Vale lembrar que, até bem pouco tempo, a empresa sequer aceitava o pagamento dos serviços por meio de cartões de débito ou crédito. Isso sem falar nas impunes e recorrentes falhas e atrasos na prestação do serviço contratado, que se reflete nas avaliações da empresa em plataformas como o “Reclame Aqui”, no qual a empresa obteve, em 2022, a nota média de 5.8/10 em suas avaliações pelos consumidores.

Figura 1 - Reputação média dos Correios no “Reclame Aqui” (2022)



Além disso, o monopólio dos Correios compromete mesmo o desenvolvimento de novos modelos de negócios, como o envio de documentos conciliados ao transporte de passageiros por meio de aplicativos, dentre outros modelos de negócios que não somos sequer capazes de imaginar, mas que poderiam estar, hoje, em pleno funcionamento, tornando mais simples, ágil e barato para todos a entrega de determinados produtos.

Em razão de tantos e tão graves efeitos de monopólios sobre a produtividade, renda e bem-estar, a livre iniciativa e a livre concorrência constituem fundamentos e princípios presentes na Constituição Federal de 1988.

Art. 1º A República Federativa do Brasil [...] tem como fundamentos:

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

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:

IV - livre concorrência;

A interpretação é bastante clara: se nossa Constituição, acertadamente, estabelece que nossa República tem a livre iniciativa como fundamento e a nossa ordem econômica tem a livre concorrência como princípio, então aqueles monopólios que não estejam claramente expressos e delimitados como exceção pela Constituição não podem existir, pois colidem com fundamentos e princípios fundamentais de nossa República e ordem econômica, e esta deve ser a decisão do STF nos casos acima apresentados.

Cenário adverso

Caso o Supremo entenda, porém, que o monopólio dos Correios estende-se a serviços como a entrega de guias de IPTU e, eventualmente, demais contas, boletos e documentos, seguiremos observando os efeitos acima descritos. Todavia, talvez não por muito tempo.

Como apresentado na seção anterior, um monopólio é caracterizado pela existência de apenas uma empresa ofertando determinado bem ou serviço, dificilmente substituível por outro.

Ocorre que a natural falta de qualidade dos serviços prestados pela empresa monopolista ao longo de décadas alimenta, afinal, o investimento no desenvolvimento de alternativas para que os consumidores não sigam reféns desses serviços.

Vale considerar, portanto, a possibilidade de, diante de um contexto de inovações cada vez mais numerosas e disruptivas em diferentes setores, estejamos apenas adiando por mais alguns anos o fim da prestação desse serviço pelos Correios, uma vez que, muito em breve, a empresa

poderá ter o monopólio sobre serviços que não mais existirão, pois terão sido superados pelo desenvolvimento de novos serviços que o substituam.

A maior parte desses serviços, afinal, envolve a entrega de:

- Documentos autenticados e/ou com firma reconhecida;
- Contas de água, energia elétrica e outras;
- Cartões postais;
- Guias de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Documentos autenticados e/ou com firma reconhecida vêm se tornando obsoletos ao longo dos últimos anos. Além da aceleração causada pelo distanciamento social da pandemia, esse processo deve se intensificar nos próximos anos, diante da aprovação da Lei 14.382, de 2022, que efetiva o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp) para unificar sistemas de cartórios em todo o país e permitir registros e consultas pela internet.

A entrega de contas de água e energia elétrica também está perto do fim. Além do contínuo aumento do número de consumidores que optam pela conta digital, no que se refere às contas físicas, para, dentre outros motivos, evitar a exigência de contratação dos Correios, muitas empresas vêm desenvolvendo uma inovação que consiste na impressão e entrega da conta pelo próprio funcionário no momento da leitura da energia ou água consumida. O funcionário leva consigo uma impressora portátil, efetua a leitura do consumo, imprime a conta e a entrega no endereço.

Cartões-postais também estão em total declínio, diante do crescimento das redes sociais.

Faz sentido, portanto, que o objeto da APPF seja a entrega de guias de IPTU. Este talvez seja o único produto sobre o qual o eventual monopólio dos Correios, se mantido pelo STF, deve ainda fazer diferença por um período significativo de tempo. Isto porque, a despeito de não haver, na Legislação, nenhum dispositivo que obrigue as Prefeituras a enviar o carnê físico aos contribuintes, isso é feito, possivelmente, para potencializar a arrecadação do tributo no ano corrente. A arrecadação futura, por meio da execução de dívidas tributárias, não é de grande utilidade para o Prefeito de turno, mais preocupado em arrecadar e, conseqüentemente, gastar mais no presente.

De qualquer maneira, espera-se do STF uma decisão alinhada ao fundamento constitucional da livre-iniciativa e ao princípio constitucional da livre concorrência. A decisão do STF pode representar um importante avanço em termos de eficiência, produtividade e inovação para o setor logístico, já que o monopólio da ECT representa prejuízos e anacronismo para a sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

VARIAN, Hal R. Microeconomia-princípios básicos. Elsevier Brasil, 2006.

Referências

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2182784>

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2287839>

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4184725>

<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>

Em 2016, a 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina decidiu que as prefeituras não precisam enviar a guia de IPTU ao proprietário do imóvel. O fato de o contribuinte não receber a guia não lhe permite deixar de pagar ou utilizar-se dessa circunstância como argumento de defesa. “[...] tratando-se de tributo lançado de ofício anualmente, com base nos dados cadastrais dos contribuintes, é desnecessário o prévio processo administrativo, não havendo que se exigir, assim, a comprovação de notificação da parte executada para o ajuizamento da execução fiscal. [...] “[Diante da] existência de ampla divulgação na mídia acerca da necessidade do respectivo pagamento, de modo que, gozando a certidão de dívida ativa da presunção de certeza e liquidez, não elidida por prova em sentido contrário, é impositiva a desconstituição da sentença que extinguiu o feito.” (Proc. nº. 0001960-39.2011.8.24.0041 – TJ-SC)