

A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 46 À LUZ DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: A ATUALIZAÇÃO DO CONCEITO DE MONOPÓLIO POSTAL SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Allan Victor Di Paola Tramontano

RESUMO

Este artigo analisa a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46, referente ao problema do monopólio do serviço postal pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Busca-se delinear a problemática sob o ponto de vista gerencial e financeiro da ECT, alinhando a atual situação da empresa com as melhores práticas do serviço postal. Assim, o que se pretende é fazer uma análise da possibilidade de transformação da ECT em agência reguladora da atividade postal, ao tempo em que busca repassar aos entes privados a competência pela entrega de correspondências. Considerando que a Lei Postal continua em vigor e recepcionada pela Constituição Federal de 1988, leva-se em conta o instrumento da mutação constitucional para entender o argumento em prol da supracitada transformação.

Palavras-chave: ECT. Agências Reguladoras. Lei Postal.

ABSTRACT

This article analyzes the Argumentation of Breach of Fundamental Precept nº 46, which refers to the monopoly of the postal service by the Brazilian Post Office Company. The article pursues to outline the question under the managerial and financial point of view, lining up the current company situation with better postal service practices. Therefore, the aim is to analyze the possibility of transformation of ECT in regulator of postal activity, while passing along to the private sector the competence for delivering orders. Considering the fact that the Postal Law is still valid and was accepted by the Federal Constitution of 1988, the article takes in consideration the instrument of constitutional mutation to explain the argument towards the aforementioned transformation.

Keywords: ECT. Regulatory Agencies. Postal Law.

1. INTRODUÇÃO

Refere-se o presente artigo à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46/DF, julgado em 05 de agosto de 2009, cujo objeto é a controvérsia

referente à Lei nº 6538, de 22 de junho de 1978, que regulou direitos e obrigações concernentes ao serviço postal brasileiro e sua compatibilidade com o vigente sistema constitucional. A questão referente ao monopólio do serviço postal, à época, se mostrou como a melhor alternativa ao crescente aumento do número de empresas de distribuição que, vez ou outra, se viam adentrando num território exclusivo da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Com o passar do tempo, a gestão da ECT sofreu duros golpes, causados principalmente pela incompetência no gerenciamento financeiro e orçamentário da instituição e pelas denúncias de corrupção contra membros do alto escalão, motivo pelo qual a problemática abordada nos autos da ADPF 46 deve ser retomada, como forma de salvaguardar a empresa de uma possível (e provável) falência.

O debate travado no âmbito da ADPF nº 46 demonstra que o entendimento dominante perante a Suprema Corte não contemplou uma nova visão do monopólio postal, vez que considerou a Lei nº 6.538/78 recepcionada pela Constituição Federal de 1988. No entanto, a situação em que promulgada a citada Lei Postal era demasiadamente diferente da atual, em especial no que tange à gestão dos recursos e à situação financeira na qual se encontra a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, empresa pública detentora do monopólio estatal.

O objetivo traçado com a promulgação da Lei 6.538/78 era o de estruturar e disseminar o serviço postal por todo o país, fazendo com que tal serviço público fosse acessível a todos os cidadãos, de forma eficiente e com o menor custo. Esse objetivo foi alcançado ano a ano, fazendo com que a ECT se tornasse uma das empresas mais respeitadas e confiáveis do mercado, com alta taxa de confiabilidade por parte do público consumidor e obtendo lucros expressivos na base anual. Entretanto, a situação político-econômica do país fez com que a empresa entrasse em recessão, motivo pelo qual deve-se analisar os argumentos apresentados pela Requerente da ADPF 46, a Associação Brasileira de Empresas de Distribuição – ABRAED, bem como as sustentações da própria ECT, da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República. Por fim, o presente artigo pretende analisar os argumentos trazidos pelos Ministros do STF e sua decisão final.

O tema apresentado possui relevância política, social e acadêmica, tendo em vista que a mudança de paradigma no contexto da Lei Postal pode auxiliar os atores envolvidos a cumprir de forma efetiva o que pugna o artigo 21, X, da Constituição Federal, que dispõe que cabe à União “manter o serviço postal e o correio aéreo

nacional”. Nesse contexto, a pesquisa apresenta-se plenamente possível de ser realizada, vez que o que se pretende é apresentar uma solução legislativa válida, que possa otimizar o mandamento constitucional e permitir que a ECT cumpra seu papel constitucional da forma mais eficiente.

Cabe ressaltar que não se pretende negar ou atacar a legitimidade da decisão tomada na Suprema Corte na ADPF 46, mas tão somente trazer o caso concreto à situação atual da empresa pública mantenedora do monopólio postal, permitindo uma revisão do entendimento jurisprudencial frente aos novos desafios enfrentados pela Administração Pública.

Assim, o presente artigo apresenta o histórico da ADPF 46, com suas principais peças, e a partir daí tenta analisar a possibilidade de transformação da ECT em agência reguladora, mudando totalmente o seu papel na manutenção do serviço postal.

No que tange à problematização do tema, o presente artigo tem como objeto analisar o conjunto de fatores políticos, econômicos e sociais que levaram ao sucateamento da ECT e que, invariavelmente, afetarão a própria competência da União em manter o serviço postal. Ademais, pretende-se apresentar sugestões de melhoramento da gestão administrativa postal, sob a ótica da jurisdição constitucional.

Assim, procura-se questionar alguns pontos de interesse, tais como se a atual configuração da ECT como empresa pública detentora do monopólio estatal é a melhor diante do cenário de crise econômica vivenciado pelo país, se o entendimento da Suprema Corte sobre o monopólio postal exercido pela ECT pode ser renovado e qual seria a melhor solução para o caso concreto, dadas as circunstâncias atuais e a possibilidade de agravamento da crise.

Outrossim, a hipótese preliminar aventada no presente estudo se relaciona com a transformação da ECT em agência reguladora do serviço postal, permitindo que os agentes privados adentrem o mercado de entrega de encomendas, ao tempo em que permite uma nova configuração das funções da empresa detentora do monopólio.

2. OBJETO DA CAUSA

A Associação Brasileira das Empresas de Distribuição – ABRAED impetrou perante o Supremo Tribunal Federal a ADPF com pedido liminar, sustentando, em

breve síntese, que após a promulgação da Constituição Federal, as empresas de distribuição começaram a ser retiradas do mercado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, sob o argumento de possuir o monopólio postal absoluto, situação essa que impediria a distribuição de qualquer encomenda, aí se incluindo todo e qualquer objeto envolto em recipiente lacrado, que se envia de uma parte a outra para comunicação entre pessoas distantes. Alegam ainda que investiram seus capitais no atendimento da demanda do mercado de serviços de logística, que incluem tão somente a entrega e distribuição de produtos de origem comercial e/ou industrial, sem que houvesse sequer o interesse na distribuição de cartas.

A Requerente alega que a ECT vem se utilizando de notificações judiciais e ações cíveis e criminais para intimidar e eliminar quaisquer empresas que venham a desenvolver atividades de distribuição de encomendas. Ademais, informa que o Poder Judiciário tem decidido ora que existe monopólio postal, ora pela existência da necessária manutenção do serviço postal, sendo este não conflitante com as atividades da Requerente, o que gera insegurança jurídica.

2.1. Da argumentação da ABRAED

Sustenta a Requerente que a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo a competência da União para manter o serviço postal e o correio aéreo nacional, atividade essa que não implica no monopólio do supracitado serviço. A entrega de todo e qualquer tipo de concorrência seria absolutamente inviável se realizada apenas pela Requerida, motivo pelo qual acredita na necessidade de convivência entre ambas. Desta forma, entende que os preceitos fundamentais foram violados, mormente aqueles que versam sobre a livre iniciativa, a liberdade de exercício de qualquer trabalho e a livre concorrência.

Sobre o aspecto da livre iniciativa, apostado no art. 1º, inciso IV, da CF/88, argumenta que, no momento em que a Requerida toma medidas visando inibir a livre iniciativa, com base em lei anterior à atual Constituição, fica evidente a violação do citado preceito. Quanto à liberdade do exercício de qualquer profissão, assegurada pelo art. 5º, XIII da Carta Magna, a Requerente aduz que o dispositivo é amplo e visa à formação de mercado, tendo como cláusulas limitadoras o trabalho considerado ilícito e aqueles que exigem qualificação profissional, as quais não se encaixam no caso

concreto, motivo pelo qual a violação do preceito é fática. Por fim, no que se refere ao preceito da livre concorrência, previsto no art. 170, IV, CF/88, argumenta que é um desdobramento da livre iniciativa, de tal importância que o art. 173, §4º dispõe sobre a repressão ao abuso do poder econômico que vise à dominação de mercado e à eliminação da concorrência e ao aumento de lucros.

Destarte, a Requerente afirma que as hipóteses constitucionais de monopólio estatal constituem *numerus clausus*, não se podendo ampliar esse conceito para abarcar o serviço postal, o que vai de encontro ao entendimento do legislador constituinte. Ainda, procura definir se o serviço postal é um serviço público ou uma atividade econômica, para assentar o entendimento acerca da constitucionalidade do monopólio exercido pela ECT.

Liminarmente, pretende satisfazer provisoriamente o interesse geral jurídico de assegurar a paz da convivência social ou evitar a perda ou a deterioração de bens econômicos ou, ainda, obstar a lesão ou ameaça de lesão a eventuais direitos, em virtude do perigo da demora natural dos processos judiciais e a alteração do equilíbrio inicial de forças entre as partes.

2.2. Da contestação

Em manifestação preliminar nos autos da ADPF, a ECT argumenta que a competência para execução e controle do serviço postal lhe foi concedida através do Decreto-Lei nº 509/69, em seu art. 2º, I. Da mesma forma, os arts. 2º, *caput*, 7º e 9º da Lei 6.538/78, consolidaram o monopólio da União, ao afirmar que o serviço postal e o serviço de telegrama são explorados pela União, através de empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações e que o serviço postal se constitui em recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, conforme definido em regulamento. Ainda, afirma que a própria Lei 6.538/78 impõe sanções àqueles que contratam e captam serviços monopolizados e para aqueles que se utilizam dos serviços oferecidos, violando a exclusividade postal da União.

Ademais, informa que o conceito de carta, objeto do serviço postal monopolizado, inclui objetos de correspondência com ou sem envoltório, sob a forma de comunicação escrita, de natureza administrativa, social, comercial ou qualquer outra,

que contenha informação de interesse específico do destinatário, tornando-se, portanto, um conceito amplo, incompatível com a interpretação restrita que o Requerente procura imprimir ao vocábulo.

Destarte, para a Requerida resta evidente que ao serviço postal se impõe o manto de serviço público, eis que possui todos os requisitos para assim se configurar, como a atividade de interesse coletivo, a presença do Estado e o procedimento de direito público. Ademais, aduz a Requerida que o serviço postal vem sendo estabelecido constitucionalmente sobre dois pontos cardeais, quais sejam, o direito de todos à sua utilização, de forma eficiente e satisfatória, e a garantia constitucional do segredo epistolar, vinculando-se o serviço postal à satisfação de valores intrínsecos à personalidade. E como serviço público, há de ser contínuo, regular, correto e impessoal. Nesta esteira, a própria atribuição em norma constitucional do caráter público ao serviço postal e ao correio aéreo nacional revela que a própria Constituição os qualificou como serviço público.

2.3. Da manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria Geral da República

Em despacho proferido nos autos da ADPF 46, o Ministro Relator Marco Aurélio Mello determinou que a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República se manifestassem no processo.

Em atendimento ao citado despacho, a Advocacia-Geral da União exarou parecer, em que afirma haver uma certa contradição nos argumentos apresentados pela Requerente, no sentido de afirmar que a Lei nº 6.538/78 é inconstitucional e, portanto, o serviço postal é atividade econômica não sujeita ao monopólio e, adiante, reduzir a competência da ECT à entrega de cartas, que na sua visão, se limita à comunicação escrita. Aduz o órgão que a Requerente se utiliza de conceitos distintos, o que acarreta em tomada de premissas erradas e, em consequência, a obtenção de conclusões igualmente errôneas. Sustenta que o envio de notificações decorre do poder de polícia inerente aos atos da ECT, como empresa pública prestadora de um serviço público. Disso, se extrai que a atividade postal não poderia ser considerada atividade econômica,

citando a lição do Ministro Eros Grau¹, no sentido de que a atividade econômica é gênero, da qual são espécies a atividade econômica em sentido estrito e o serviço público, superando a ambiguidade do termo “atividade econômica” constante nos arts. 170, 173, §1º e 174 da Constituição.

Afirma ainda que as empresas públicas e as sociedades de economia mista, que prestam serviço público, não se incluem no regime de monopólio, mas sim, em um “regime de privilégio”. Diferentemente, as empresas privadas que exercem a mesma atividade, sob regime de permissão ou concessão, não estariam sob o manto de um “regime de competição”. Ademais, ressalta que o próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou em entendimentos anteriores sobre a natureza de serviço público das atividades prestadas pela ECT, seja para reconhecer a impenhorabilidade de seus bens, seja para reconhecer em seu favor a existência de imunidade tributária.

De forma análoga, a Procuradoria-Geral da República apresentou manifestação, em que define o objeto da ADPF como sendo tão somente a recepção, pela Constituição Federativa de 1988, da Lei nº 6.538/78. Ademais, afirma que o argumento apresentado pela Requerente, de não querer que suas associadas sejam “vítimas” de ações da Requerida, não se sustenta, haja vista que foge da alçada da arguição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que tal remédio constitucional não se presta à tutela de direitos subjetivos. Ademais, sustenta que o conceito de preceito fundamental é de construção teórica e jurisprudencial, havendo um entendimento dominante no sentido de não se considerar que a livre concorrência se encaixa no rol dos preceitos fundamentais.

No que concerne à caracterização do serviço postal, a PGR expõe a diferenciação trazida pelo texto constitucional, relatando, de forma análoga à manifestação da AGU, que a expressão “atividade econômica” deve ser entendida em dois sentidos: o estrito e o amplo, no qual se inclui o conceito de serviço público. Nesse sentido, alude que a Carta Magna consagra em seu art. 173, §1º, atividades econômicas em sentido estrito, ou seja, em que o Estado atua em pé de igualdade com o particular e que só alcança as empresas públicas e sociedades de economia mista que estejam atuando na seara da atividade econômica em sentido estrito, excluindo de sua interpretação aquelas que atuam no campo dos serviços públicos. No caso concreto,

¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.91 e ss.

afirma que a ECT é empresa pública prestadora de serviço público, o que afasta o serviço postal do conceito de atividade econômica em sentido estrito e, por via de consequência, não se reveste de ilegalidade o monopólio exercido. Desta forma, sendo evidente a recepção da Lei nº 6.538/78 pela Constituição, não há que se falar em violações aos princípios da livre iniciativa e da liberdade de exercício de qualquer trabalho.

Por fim, ressalta a PGR que o Procurador-Geral da República reconhece a constitucionalidade da Lei nº 6.538/78 pelo Texto Constitucional, inclusive tendo ajuizado duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, em face de leis estaduais que dispunham sobre a implantação de caixas postais comunitárias.

2.4. Do voto do Ministro Relator

Preliminarmente, o Ministro Relator Marco Aurélio reconhece a legitimidade da ABRAED para a formalização do pedido, já que se enquadra na previsão do inciso I do art. 2º da Lei nº 9.882/99, como entidade de classe de âmbito nacional. Assim, incumbe à Requerente defender os interesses das empresas integrantes do seu quadro, que se dedicam à área de logística e distribuição de pequenas encomendas e que estariam sujeitas a constrangimentos provocados pelas ações da ECT.

No mérito, sustenta que a função de interpretação das normas vai muito além da mera repetição de entendimentos passados e consolidados pela jurisprudência, haja vista que as mudanças no contexto social podem provocar mudanças também na forma de se ver determinada questão tida como pacífica. Nesse sentido, questiona o Relator se o dispositivo do art. 21, X, da Constituição Federal tem o mesmo sentido a dois séculos, quando instituído o serviço postal brasileiro através do Alvará de 20 de janeiro de 1798. Prega que o Estado brasileiro, ao consagrar o princípio da livre iniciativa e da liberdade econômica, nos termos do que cada setor da economia disciplina, voltou-se para uma atuação subsidiária, deixando que os agentes particulares desenvolvam suas atividades livremente, sendo apenas imprescindível nas questões que envolvam a segurança nacional ou o relevante interesse público.

Assim, no caso do serviço postal, a execução ficou a cargo da União, na visão do Relator, por conta da escassez de empresas com capacidade operacional e técnica

suficientes para poder desenvolver, com presteza e agilidade, a entrega de correspondências por todo o território nacional. Aduz que as dimensões continentais brasileiras, atreladas aos incipientes investimentos nos transportes, forçaram o surgimento do monopólio. Entretanto, alega que a partir da década de 80, surgiu no país a tendência de o Estado se retirar da prestação direta de atividades econômicas, ora devido ao fato de que isso impunha uma descarada desigualdade em comparação com as empresas privadas, ora porque a submissão ao regime de direito público simplesmente não se coaduna com o dinamismo e a necessidade de inovação tecnológica que se fazem presentes na atividade empresarial, ora porque essa modalidade de intervenção já não mais se fazia necessária. Destarte, reconhece o Ministro Relator que, com as mutações operadas no Direito Administrativo brasileiro, de acordo com as inovações perpetradas no que tange aos limites e participação do Estado na economia, não há mais espaço para se considerar recepcionada a Lei nº 6.538/78, em especial o disposto no art. 9º, que disciplina o serviço postal como monopólio a ser explorado unicamente pela União.

Pelo exposto, o Ministro Relator Marco Aurélio votou pelo acolhimento do pleito formulado na inicial para declarar que não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988 os artigos da Lei nº 6.538/78, que disciplinaram o regime da prestação do serviço postal como monopólio exclusivo da União.

2.5. Voto divergente do Ministro Relator para o Acórdão

O Ministro Eros Grau, em voto divergente do Ministro Relator Marco Aurélio, sustenta, primeiramente, que, embora dificultosa a identificação de uma parcela de atividade econômica em sentido amplo como serviço público ou como atividade econômica em sentido estrito, é possível vislumbrá-la em certos casos.

Em primeiras linhas, sustenta haver uma necessidade em separar o conceito de monopólio do regime de privilégio. Para o Ministro, o monopólio refere-se à atividade econômica em sentido estrito, enquanto a situação de privilégio se perfaz na exclusividade da prestação de serviços públicos. Tais serviços públicos, muitas vezes, possuem o critério da exclusividade na exploração da atividade econômica em sentido amplo a que corresponde a sua prestação. Aduz que é precisamente a virtualidade desse privilégio que atrai o setor privado para sua exploração, por concessão ou por permissão.

Acredita, pois, que para a empresa privada poder exercer o serviço postal, a Constituição teria que dizer que tal serviço é livre para a iniciativa privada, tal qual o fazem os artigos 199 e 209 em relação à saúde e à educação, os quais podem ser prestados independentemente de concessão ou permissão. Tais artigos excepcionam o art. 175 para dizer que a prestação de serviços de saúde e educação são livres à iniciativa privada. Destarte, o serviço postal exercido pela ECT é exclusivo e, ainda que se considere a veracidade dos argumentos relativos à evolução da tecnologia, tal situação deve se aplicar à luz da Constituição, permitindo o aprimoramento tecnológico da própria empresa estatal delegada da prestação dos serviços, qual seja, a ECT.

Por tudo isso, o Ministro Eros Grau diverge do voto do relator e julga pela improcedência do pedido.

Importante anotar o voto do Ministro Gilmar Mendes, que *a priori* destacou a dificuldade em entender que todos os aspectos da Lei Postal traduzem a autêntica interpretação de serviço público ou de atividade monopolista. Relatou a impressão causada a respeito da generalidade do dispositivo penal da Lei, entendendo pela sua inconstitucionalidade apenas nesses artigos. Após o pedido de vista do Ministro Menezes Direito, o Ministro Gilmar Mendes afirmou assumir posição intermediária, na questão da recepção da Lei pela Constituição, propondo uma interpretação conforme. Para o Ministro, a própria evolução social e econômica estaria a sinalizar um processo de inconstitucionalização da lei, tendo em vista que a própria dinâmica dos serviços estaria a indicar a participação de entes privados e uma certa obsolescência dos dispositivos, ao menos se interpretados estritamente. Quanto aos dispositivos penais, após reler o seu voto, entendeu o Ministro pela inconstitucionalidade apenas do artigo 42 da Lei 6.538/78, afirmando a natureza de serviço público do serviço postal, bem como reforçou o seu questionamento concernente ao conceito de carta trazido pelo artigo 47 da citada Lei, entendendo se tratar de um conceito amplo.

Ademais, a própria abrangência do serviço postal foi questionada pelos Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, momento em que sugerem uma redução teleológica, para que de fato se possa delinear o sobredito serviço, tendo em vista sua inter-relação com a realidade. Nesse momento, surgiram questionamentos acerca dos votos do Plenário na ADPF, por divergências na amplitude da inconstitucionalidade da Lei, no que tange ao alcance fático do serviço postal. Após o término das discussões, o Ministro Gilmar Mendes emitiu voto-vista em que conclui

ser o serviço postal um serviço público, mas que a abrangência de tal serviço requer diferenciação, considerando, pois, que os conceitos de “carta”, “cartão-postal” e “correspondência agrupada” é diferente daqueles de “encomenda” e “impresso”, na medida em que a lei, no seu art. 9º, não os indicou como atividades sujeitas ao monopólio. Assim, conclui que nem todos os serviços postais estão submetidos ao “monopólio” ou prestação exclusiva da União. Julgou, portanto, parcialmente procedente a arguição, fixando interpretação conforme, no sentido de que a prestação exclusiva pela União da atividade postal limita-se ao conceito de carta, cartão-postal e correspondência-agrupada, não abarcando, pois, a distribuição de boletos, jornais, livros, periódicos ou outros tipos de encomenda ou impressos.

3. ANÁLISE DA LEI Nº 6.538/78

Feitas as considerações iniciais, passa-se à análise da constitucionalidade da Lei Postal à luz da ADPF 46 e suas repercussões no ordenamento jurídico brasileiro. A Lei nº 6.538/78, conhecida como Lei Postal e objeto de discussão nos autos da ADPF 46, traz em seu bojo a regulamentação dos serviços postais no Brasil. Dispõe a referida norma que o serviço postal e o serviço de telegrama são explorados pela União, através de empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações. A problemática trazida à tona pela ADPF 46 revolve em torno de dois tópicos, a serem explanados nesse tópico: a caracterização do serviço postal como serviço público em regime de monopólio e o conceito de carta, para os fins desta Lei.

Em relação ao primeiro, trazemos a discussão para o período atual, sete anos após a decisão proferida nos autos da ADPF 46. A questão da intervenção do Estado na ordem econômica representa um debate político, econômico e social que dura séculos. Diversos formatos foram experimentados ao longo do tempo, variando entre o liberalismo de Adam Smith, até o estado de bem-estar social (*welfare state*). Conforme se extrai do artigo de Márcio Roberto Montenegro Batista Júnior:

(...) a partir da Era Vargas o Estado passa a adotar medidas intervencionistas no plano econômico, buscando o desenvolvimento do país, com investimentos oriundos do poder estatal, aplicados na

produção e circulação de bens, assemelhando-se ao modelo do Estado Social. Este sistema permaneceu até a década de 90.²

Sendo assim, o modelo brasileiro adotado quando da edição da Lei 6.538/78 foi o de intervenção do Estado, com o objetivo de desenvolver o país, o que justificaria o monopólio do serviço postal, haja vista a necessidade de se manter o controle sobre a logística de distribuição de produtos.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o serviço postal e o correio aéreo nacional mantiveram seu status constitucional, sendo a União o ente competente para mantê-los, em claro entendimento de que a intervenção do Estado no serviço postal continuaria a ser necessário. Contudo, conforme pode se extrair do voto do Ministro Marco Aurélio nos autos da ADPF 46:

(...) a atuação da Corte não pode ser mecânica e apenas repetitiva das interpretações que até puderam ter feito sentido em um passado remoto, mas que não mais se coadunam com a realidade. Ao sobrelevar a importância da força normativa do Diploma Básico, friso a necessidade de este Tribunal concretizar e realizar os preceitos constitucionais de forma ótima, o que se traduz na observância do processo dialético e ininterrupto de condicionamento entre a norma e a realidade.³

O que significa que o entendimento antes pacífico acerca da intervenção do Estado no serviço postal deve ser revisto e atualizado conforme as exigências da atual realidade brasileira, sob pena de engessamento da máquina pública e consequente obsolescência de seus meios e métodos de gerenciamento.

Nesse ponto, é digno de nota a fala do Ministro Relator, que questiona o significado do teor do art. 21, X, da Constituição e convida à reflexão sobre o sentido de se manter o serviço postal. De fato, a história mostra que em todas as Constituições, a partir da Carta de 1934, a competência para manter o serviço postal era da União. Mas o sentido jurídico de se manter o citado serviço foi se modificando com o tempo, exigindo dos operadores de Direito a formação de um novo entendimento, que, de forma infeliz,

² BATISTA JÚNIOR, Márcio Roberto Montenegro. **História da intervenção do Estado na economia**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 3881, 15 fev. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26662>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.46. Relator: MELLO, Marco Aurélio. Publicado no DJ de 31-08-2011 p. 1317. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2182784>. Acesso em 08.jun.2016.

não se concretizou com o tempo. Não se deve olvidar que o serviço postal é, de fato, de caráter público, mas a forma como é exercido deve ser modificada, como será explicado oportunamente. Assim, o que se pretende no presente artigo é demonstrar que a jurisprudência da Suprema Corte, em especial a assentada na ADPF 46, carece de revisão.

Ressalte-se que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT é empresa pública e, portanto, pessoa jurídica de direito privado prestadora de um serviço público, o que não lhe confere imutabilidade de competências ou um direito absoluto ao monopólio do serviço postal. Ao contrário, se o Estado perceber a necessidade de modificar sua forma de atuação, o fará para garantir o interesse público. Não se provoca o desmerecimento do trabalho efetuado pela ECT, contudo é imperioso questionar o *modus operandi* da prestação do serviço público à luz das novas tecnologias e das novas formas de gerenciamento, que transmitem uma revisão da administração do Estado.

Quanto ao conceito de carta, trazido aos autos tanto pela ABRAED quanto pela ECT, primeiramente faz-se uma análise do art. 47 da Lei Postal, em especial a parte que trata das definições de carta, cartão-postal e correspondência agrupada:

Art. 47 - Para os efeitos desta Lei, são adotadas as seguintes definições:

CARTA - objeto de correspondência, com ou sem envoltório, sob a forma de comunicação escrita, de natureza administrativa, social, comercial, ou qualquer outra, que contenha informação de interesse específico do destinatário.

CARTÃO-POSTAL - objeto de correspondência, de material consistente, sem envoltório, contendo mensagem e endereço.

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.⁴

Pela leitura do artigo, percebe-se que os conceitos nela inseridos são extremamente amplos, dando margem à interpretação de que qualquer objeto, de qualquer natureza, poderia ser considerado uma carta ou uma correspondência

⁴ BRASIL. Lei no 6538, de 22 de junho de 1978. Dispõe sobre os Serviços Postais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 22 jun. 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6538.htm>. Acesso em: 17 out. 2016.

agrupada. Da mesma forma, o cartão-postal possui uma definição geral e igualmente prolixa, impedindo que entes privados adentrem o mercado postal, formando, assim, o monopólio postal. Some-se a isso o fato da Lei Postal trazer em seu bojo tipificações penais, com o intuito claro de proteger o serviço postal e o detentor de seu monopólio, motivo pelo qual as empresas viram na ADPF 46 uma chance de reverter esse quadro estagnado e introduzir novo entendimento quanto ao alcance da citada Lei.

A adequação do referido conceito passa pela reforma do entendimento exposto na ADPF 46, pugnando-se pela sua especificação e regulamentação, de modo que os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência não sejam atacados e que permita a inclusão dos entes privados na consecução do serviço postal. Assim, a mudança na lei é essencial para garantir a segurança jurídica dos atores envolvidos na prestação de tal serviço, com a consequente renovação da jurisprudência da Suprema Corte, no que tange ao monopólio da ECT.

De forma análoga, poder-se-ia citar o caso da privatização das empresas de telecomunicação, entre os anos de 1995 e 1998, impulsionada pela necessidade de receber recursos para financiar o déficit público, bem como criar demandas de investimento em tais serviços, estagnados em virtude da crise econômica experimentada pelo Brasil nos anos 1980, com reduções no Produto Interno Bruto – PIB, volatilidade dos mercados financeiros e aumento da dívida pública, em claro contraponto ao “milagre econômico” ocorrido na década anterior.

Nesse caso, buscou-se o melhoramento de um setor público em franca decadência, com a inserção do setor privado na área de telecomunicações. Ainda que o setor tenha experimentado problemas notórios no começo do programa de privatização, tais como as ocorrências de cobranças indevidas e interrupção no fornecimento, a longo prazo o resultado tende a ser positivo, ainda mais se se considerar o atual cenário da Administração Pública brasileira, que deixa muito a desejar nos quesitos referentes à agilidade na solução dos problemas e aos investimentos em infraestrutura. Sobre esse tópico, Bernardo Estellita Lins afirma:

A melhoria da qualidade, porém, parece ser uma tendência de longo prazo nos serviços de telefonia, graças aos investimentos em infraestrutura. Após a privatização, os primeiros resultados apontam para uma aceleração da taxa de investimentos no setor e dos

indicadores de atualização tecnológica, apontando para uma revisão da tendência observada no primeiro ano de operação.⁵

Vislumbra-se, portanto, que a introdução de agentes privados no setor público pode ser benéfica, quando realizada no interesse de ambas as partes e em prol da sociedade. No caso do serviço postal, essa possibilidade é aventada de forma clara, quando se analisa que a ECT, ainda que demonstre resultados positivos, como a geração de receitas de encomenda no montante de R\$5,64 bilhões no ano de 2014, conforme o relatório de Administração divulgado pela empresa⁶, passa por um período de recessão financeira, com prejuízo estimado em R\$2,1 bilhões no exercício financeiro de 2015, tendo, inclusive, que recorrer a empréstimos para o pagamento de salários de seus funcionários. Pode-se dizer que grande parte desse prejuízo se deve à má gestão dos recursos da empresa e de seu fundo de pensão, o Postalís, além do aparelhamento político-partidário que sofreu ao longo dos anos, tendo como consequência o enfraquecimento de sua capacidade de manutenção do serviço postal e de administração das operações em uma base diária.

4. DA HIPÓTESE DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

Nas lições tradicionais do Direito Constitucional, são numerosas as formas de interpretação da Constituição, com ou sem modificação do seu texto. Isso ocorre pela própria natureza dinâmica da sociedade, que evolui o seu pensamento de acordo com as situações que se apresentam ao longo do tempo. E para o Direito, ainda mais para o Direito Constitucional, é tarefa impossível acompanhar constantemente tais mudanças, de forma a se adequar às exigências da sociedade. Assim, é preciso interpretar a norma constitucional, dando-lhe sentidos diferentes para adequar-se aos novos pensamentos. Afinal, a interpretação da lei deve levar em conta o meio social em que ela é aplicada, sob pena de não apresentar executividade na prática. Assim expõe Miguel Reale, em sua famosa obra “Lições Preliminares de Direito”:

⁵ LINS, Bernardo Estellita. **Privatização das telecomunicações brasileiras: algumas lições**. Brasília: ASLEGIS, Ano 4, n. 10, ano 2000.

⁶ BRASIL. **Relatório de Administração da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Exercício Financeiro de 2014**. Disponível em: http://www.correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/publicacoes/relatorios/relatorios-de-administracao/pdf/RelatorioAdministracao_2014.pdf. Acesso em: 22.jun.2016.

Interpretar uma lei importa, previamente, em compreendê-la na plenitude de seus fins sociais, a fim de poder-se, desse modo, determinar o sentido de cada um de seus dispositivos. Somente assim ela é aplicável a todos os casos que correspondam àqueles objetivos. Como se vê, o primeiro cuidado do hermeneuta contemporâneo consiste em saber qual a finalidade social da lei, no seu todo, pois é o fim que possibilita penetrar na estrutura de suas significações particulares. O que se quer atingir é uma correlação coerente entre “o todo da lei” e as “partes” representadas por seus artigos e preceitos, à luz dos objetivos visados.⁷

Como parte do processo de adequação da norma constitucional ao fim social, a mutação constitucional exerce o papel de modificadora da interpretação, sem que haja alteração do seu texto e sempre buscando a evolução do pensamento social, de forma que a norma se mantenha sempre atualizada com a realidade, sem a necessidade de movimentar a máquina legislativa para alcançar essa finalidade.

Sendo assim, a mutação constitucional, que já se consagrou como instituto válido no Direito brasileiro, se torna ferramenta essencial na mudança do paradigma proposto no presente artigo, na medida em que permite reformular o sentido de serviço postal, bem como dar nova interpretação ao comando constitucional de manutenção do supracitado serviço.

Destarte, o que se propõe é a reforma da Lei Postal, de modo a encaixá-la no cenário atual da economia, permitindo que a ECT exerça uma função mais condizente com o disposto no art. 21, X, da Constituição, qual seja, o de mantenedora do serviço postal, em um nível de supervisão e coordenação, ao tempo em que a parte operacional fica por conta das empresas de distribuição. Mantém-se, portanto, o serviço postal na esfera pública, incluso na categoria de serviço público essencial, mas permite que o setor privado exerça, por meio de concessão ou permissão, a atividade de entrega de correspondências.

Sendo assim, vislumbra-se na mudança de costume a chave para o melhoramento da gestão pública, principalmente no que diz respeito à estruturação dos órgãos essenciais, como é o caso da ECT, e que não poderiam sofrer a obsolescência natural das coisas sem que haja um tratamento especial renovatório. Na lição do Ministro Luis Roberto Barroso:

Encontra-se superada, de longa data, a crença de que os dispositivos normativos contêm, no seu relato abstrato, a solução preestabelecida e

⁷ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 206

unívoca para os problemas que se destinam a resolver. Reconhece-se nos dias atuais, sem maior controvérsia, que tanto a visão do intérprete como a realidade subjacente são decisivas no processo interpretativo. Tais circunstâncias são potencializadas pela presença, no relato das normas constitucionais, de cláusulas gerais e enunciados de princípio cujo conteúdo precisará ser integrado no momento de aplicação do Direito. Conceitos como ordem pública, dignidade da pessoa humana ou igualdade poderão sofrer variação ao longo do tempo e produzir consequências jurídicas diversas. A mutação constitucional em razão de uma nova percepção do Direito ocorrerá quando se alterarem os valores de determinada sociedade.⁸

Consoante a doutrina do eminente Ministro, é de se perceber que a mutação constitucional originária do costume possui o condão de transformar a realidade, de forma menos agressiva ao texto constitucional. Ademais, o que se percebe no caso concreto é que a própria questão referente à interpretação da norma constitucional sobre a manutenção do serviço postal resolveria parte do problema, na medida em que retiraria da ECT o ônus da atividade-fim, o que representaria um ganho de recursos orçamentários necessários à reestruturação da empresa.

5. DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A atividade regulatória do Estado Brasileiro não é assunto novo no ordenamento jurídico, apesar de só ter assumido tal nomenclatura na história recente. No século XX, algumas entidades estatais exerciam a função regulatória e de fiscalização de setores econômicos específicos. A introdução do conceito de “agência reguladora” deu-se após a Constituição de 1988. Conforme lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

No direito brasileiro, começou-se a falar em regulação e em agências reguladoras com o movimento de Reforma do Estado, especialmente quando, em decorrência da privatização de empresas estatais e introdução da ideia de competição entre concessionárias de serviços públicos, entendeu-se necessário “regular” as atividades objeto de concessão a empresas privadas, para assegurar regularidade na prestação dos serviços e o funcionamento equilibrado da concorrência.⁹

Portanto, a regulação estatal da atividade econômica sempre existiu no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que sob outra nomenclatura. No início, as

⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2010. p. 161-162.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

agências reguladoras visavam a fiscalização e regulamentação de atividades econômicas atribuídas ao Estado, independente da natureza de serviço público. Desta forma, alguns setores considerados essenciais foram objeto de regulação, tais como os de energia elétrica e telecomunicações.

No que tange à sua competência, as agências possuem os poderes administrativos referentes à concessão, tais como licitar, contratar, encampar, etc., e o poder de regular a atividade propriamente dita. Nesse ponto, interessante fazer a ressalva de o modelo brasileiro de regulação apenas em parte segue o modelo americano. Nesse modelo, a maior parte da atividade administrativa do Estado se concentra nas agências, dividindo-se em *regulatory* e *non regulatory agencies*, respectivamente aquelas que regulam e que não regulam a atividade econômica. Como o Brasil seguiu o modelo europeu de administração, com uma complexidade de órgãos e agentes administrativos, a parte coincidente entre os modelos é perceptível na atividade normativa de certos órgãos administrativos brasileiros que, de forma análoga ao modelo americano, edita normas e regulamentos que transcendem o âmbito interno de tais órgãos, constituindo-se em verdadeiro ordenamento paralelo.

5.1. Características das Agências Reguladoras

As agências reguladoras brasileiras possuem características próprias, que as tornam órgãos de natureza especial no direito administrativo brasileiro. As características mais marcantes se referem à autonomia e à capacidade de editar normas e de fiscalizar seu cumprimento.

A autonomia é, com certeza, a característica mais marcante das agências reguladoras, tendo em vista sua natureza especial, incompatível com a maioria dos órgãos administrativos. Entretanto, cabe ressaltar que essa autonomia não é plena, conforme explanação de Alexandre Santos de Aragão:

Em outras palavras, não é qualquer autonomia que caracteriza as agências reguladoras, mas apenas aquela reforçada, sobretudo, pela vedação de exoneração *ad nutum* dos seus dirigentes.¹⁰

¹⁰ ARAGÃO, ALEXANDRE SANTOS DE. **Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 333

Não obstante, a autonomia das agências reguladoras envolve o poder normativo de regulação da atividade fiscalizada, derivada do modelo americano. Assim, esses órgãos podem produzir normas regulatórias no âmbito da área de atuação de cada uma. Como exemplo, pode-se citar as normas de vigilância sanitária editadas pela ANVISA, cuja abrangência é de caráter nacional e envolve os entes privados que são por ela regulados. Como ensina Glauco Martins Guerra:

Apenas a título comparativo nesse item estritamente dogmático, na doutrina portuguesa, Coutinho de Abreu anota que o regulamento administrativo emana de autoridade administrativa ou de entidade privada no desempenho de função público-normativa. Como “veículo de poder hierárquico”, o regulamento tem capacidade de autonomia ou independência, porquanto pode prever situações não previstas em lei, embora não lhe cabendo dispor sobre relações entre particulares. As agências reguladoras, portanto, contam com a possibilidade de edição de regulamentos autônomos, devendo respeitar, contudo, a ordem legal e constitucional vigentes.¹¹

Como corolário da citada competência normativa, as agências reguladoras também possuem a prerrogativa de fiscalizar o cumprimento de suas próprias normas e aplicar as sanções que se fizerem cabíveis, em evidente uso do poder de polícia administrativo.

Percebe-se, portanto, que a estrutura das agências reguladoras permite uma maior abrangência na fiscalização das atividades exercidas pelos entes públicos e privados, facilitando a comunicação e a interação entre eles. Por tais argumentos, é possível vislumbrar a possibilidade de inclusão da ECT no rol das agências reguladoras. No próximo tópico, será abordado o tema da viabilidade deste projeto, sob a égide da Constituição Federal e do Direito Administrativo Brasileiro.

6. DA VIABILIDADE DA TRANSFORMAÇÃO DA ECT EM AGÊNCIA REGULADORA

Conforme explanado anteriormente, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos passa por momentos delicados, que exigem uma mudança de paradigma na sua gestão, sob pena de sofrer graves consequências, que poderiam, inclusive, levar à sua falência. Destarte, o que se propõe no presente artigo é elucidar a melhor forma de

¹¹ GUERRA, GLAUCO MARTINS. **Agências Reguladoras no Brasil: Princípio da Legalidade e Regulação**. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella (org.). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 321

tratar dessa problemática, para que a ECT possa exercer o seu papel constitucional de mantenedora do serviço postal.

Contudo, é importante ressaltar que manter o serviço postal não significa, necessariamente, exercê-lo em sua plenitude, movimentando a máquina pública para prover um serviço que poderia, sem muitos empecilhos, ser exercido por um ente privado. Dessa maneira, a alternativa que apresenta a melhor relação entre o benefício gerado e o custo investido a médio e longo prazo é a transformação da empresa pública de Correios em agência reguladora dos serviços postais.

Primeiramente, não se deve olvidar que existe viabilidade jurídica na solução apresentada, inclusive com exemplos práticos ocorridos na área de telecomunicações, onde a prestação do serviço de telefonia passou aos entes privados, com a consequente criação da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, através da Lei 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações. É notório que a partir dessa mudança, o próprio serviço experimentou melhoras consideráveis de qualidade, sem que houvesse a perda do controle da atividade pelo Estado.

Desta forma, a atividade postal poderia ser repassada aos entes privados, que a exerceriam sob o regime de concessão, de forma que a qualidade na entrega das encomendas e cartas fosse mantido e melhorado constantemente. Ademais, como as agência reguladoras possuem a prerrogativa de editar suas próprias normas e fiscalizar seu cumprimento, inclusive aplicando as sanções quando couber, caberia à ECT exercer esse papel, garantindo que o serviço postal seja constantemente aprimorado, de forma análoga ao ocorrido nos serviços de telecomunicações.

Outrossim, é cediço que a própria gestão da agência reguladora se revela superior à da empresa pública. Com um corpo técnico altamente especializado e constituída por dirigentes detentores de mandato fixo e órgãos colegiados com poder de decisão definitiva, a agência se torna um órgão especializado na fiscalização das atividades. Assim também é a lição de Sérgio Guerra:

Pela ótica do postulado da eficiência e como fundamento jurídico, a regulação estatal deve alcançar a maior satisfação do interesse público substantivo com o menor sacrifício de outros interesses constitucionalmente protegidos. Secundariamente, a regulação deve buscar o menor dispêndio de recursos públicos.

A escolha regulatória fundamenta-se, portanto, na atuação do Estado sobre decisões e atuações empresariais de forma adequada, necessária e proporcional, para o equilíbrio dos subsistemas.¹²

Por fim, necessário se faz analisar a necessidade de aporte de recursos públicos para o pagamento de dívidas decorrentes da má gestão da ECT, que se encontra constantemente em águas turbulentas. Ao transferir para a iniciativa privada parte das atividades, transfere-se também o ônus, permitindo que o órgão público ganhe uma sobriedade financeira e, o mais importante, que possa investir em atividades de regulação, que demandam menos esforços orçamentários e movimentando a economia com a abertura de um nicho de mercado que, a exemplo de outros países, se sustenta com um serviço cuja demanda é *ad aeternum*. A necessidade de transportar encomendas pelo país é crescente, graças ao aumento do consumo gerado por uma economia ascendente, que gera uma demanda por produtos e faz com que o serviço postal se torne um recurso inesgotável.

7. CONCLUSÃO

Vislumbra-se que a problemática apresentada nos autos da ADPF 46 deve ser revista à luz dos novos entendimentos acerca das melhores práticas de administração pública, ainda que os argumentos trazidos à baila pela Suprema Corte sejam de uma didática extremamente interessante, indicando, inclusive, que o caminho proposto fora o mais viável à época do julgamento.

Contudo, o decréscimo da lucratividade da ECT, aliado às diversas denúncias de corrupção sofridas por esta empresa ao longo da última década, demonstram a necessidade de alteração da realidade hoje vivida pela detentora do monopólio estatal. Em linhas gerais, pode-se afirmar que a urgência e a necessidade de reformulação da estrutura da ECT são prementes, e que a demora tende a agravar o quadro já pernicioso da estatal brasileira.

Não se deve olvidar que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é uma instituição essencial à boa consecução dos serviços públicos, contando hoje com mais

¹² GUERRA, Sérgio. **Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira**. In: GUERRA, Sérgio (org). *Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar*. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. p. 365

de 350 anos de história e considerada uma instituição de confiança pelo público em geral e seu fundo de pensão – Postalis – é hoje o maior fundo de pensão em número de participantes no país. Esses dados demonstram a importância da ECT para a Administração Pública, em especial aos serviços postais.

Assim, pugna-se pela alteração dos dispositivos da Lei nº 6.538/78, ou ainda a sua revogação, com conseqüente edição de nova proposta legislativa, tendente ao melhoramento das funções estatais exercidas pela ECT, bem como a atualização de sua função de manutenção do serviço postal, permitindo que exerça a função coordenativa e delegue a função operacional às empresas privadas do ramo de distribuição de encomendas, permitindo que os princípios da livre iniciativa e livre concorrência possam ser exercidos de forma satisfatória e com o estabelecimento de uma parceria entre o ente público e as instituições privadas, situação essa que cada vez mais se mostra como crucial para o desenvolvimento do Estado Brasileiro.

Desta forma, ressalte-se a necessidade de manter e melhorar a qualidade dos serviços públicos em geral, evitando o engessamento da máquina pública com políticas e diretrizes obsoletas e de fraco desempenho. O constante melhoramento da infraestrutura é ferramenta de crucial importância para alcançar esse objetivo, assim como a implantação e a execução de planos estratégicos de gestão, visando sempre ao progresso de todos os entes que compõem a Federação. Portanto, o que se deve extrair da intervenção do Estado no domínio econômico é a sua importância na consecução de determinados serviços públicos que pugnam por uma abordagem mais comercial e privada, em detrimento da fórmula pública. O ganho econômico é evidentemente maior dessa forma, permitindo, inclusive, que o Estado se torne modelo de competitividade na entrega de produtos e serviços, como pode se observar em diversos países.

No caso da ECT, ocorre uma concessão de serviço público a uma empresa pública, fenômeno comum no ordenamento jurídico brasileiro, com suas vantagens e desvantagens. Entre as vantagens citadas por Di Pietro¹³, está no fato de que o Estado mantém seu poder de controle, inclusive na formação de preços, enquanto que a desvantagem é a necessidade de investimento de recursos públicos na empresa pública. Por esse motivo que, nos moldes atuais da descentralização do serviço postal, o aporte de recursos se tornou extremamente desvantajoso, haja vista que o montante investido

¹³ Ibid., p. 55.

não produz retorno lucrativo suficiente para cobrir as despesas. Pugna-se, destarte, pela melhoria dessa descentralização.

Ressalte-se, entretanto, que a própria empresa pública, quando gerida com competência e qualidade, se torna uma importante ferramenta estatal, haja vista tratar-se de pessoa jurídica de direito privado, que possui uma maior facilidade na gestão dos recursos. E sendo a empresa pública um ente privado criado por autorização legislativa e tendo o capital inteiramente público, o próprio Estado possui a prerrogativa de decidir os rumos que esta deve tomar. Mas é uma situação dúbia, que pode trazer resultados tanto negativos quanto positivos, a depender da pessoa política responsável pela tomada de decisões. E é justamente nessa incerteza que repousa a atual situação da ECT, ainda mais quando se analisa o passado bem sucedido que experimentou, com a atual crise que vive.

Sob o prisma da Administração Pública, a parceria entre os entes públicos e os privados na consecução de serviços públicos é de grande valia, mormente quando se trata de otimização na utilização dos recursos. Ademais, atualmente não se vislumbra como técnica de gestão adequada a centralização da execução dos serviços, pois os entes privados possuem maior facilidade em manter a qualidade e a introduzir novas tecnologias do que os entes públicos. Pugna-se por um Estado mais mantenedor e menos engessado, que possa utilizar de forma racional os recursos públicos que lhe são devidos.

8. BIBLIOGRAFIA

ARAGÃO, ALEXANDRE SANTOS DE. Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BATISTA JÚNIOR, Márcio Roberto Montenegro. História da intervenção do Estado na economia. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 3881, 15 fev. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26662>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2010.

BRASIL. Relatório de Administração da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Exercício Financeiro de 2014. Disponível em: http://www.correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/publicacoes/relatorios/relatorios-de-administracao/pdf/RelatorioAdministracao_2014.pdf

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.46. Relator: MELLO, Marco Aurélio. Publicado no DJ de 31-08-2011 p. 1317. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2182784>. Acesso em 08.jun.2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.91 e ss.

GUERRA, GLAUCO MARTINS. Agências Reguladoras no Brasil: Princípio da Legalidade e Regulação. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. *In*: GUERRA, Sérgio (org). *Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar*. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

LINS, Bernardo Estellita. Privatização das telecomunicações brasileiras: algumas lições. Brasília: ASLEGIS, Ano 4, n. 10, ano 2000. Acesso em: 22.jun.2016.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9.ed.rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 206