



# ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CORREIOS

*Vilson Vedana*

Consultor Legislativo da Área XIV  
Comunicações, Informática, Ciência e Tecnologia

**ESTUDO**

**SETEMBRO/2000**



Câmara dos Deputados  
Praça dos 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## ÍNDICE

1 - INTRODUÇÃO .....	3
2 – O PROJETO DA NOVA LEI POSTAL .....	4
2.1 – O MODELO .....	5

© 2000 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

# ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CORREIOS

*Vilson Vedana*

## **1 - INTRODUÇÃO**

---

No momento em que o Congresso Nacional examina o Projeto de Lei sobre a organização do Sistema Nacional de Correios é interessante examinar alguns aspectos das transformações que se quer efetuar na legislação e no sistema postal brasileiro.

O serviço postal é de uso grandemente disseminado na sociedade. Todas as camadas sociais e todos os segmentos da sociedade o utilizam. Para muitos é quase que a única forma de comunicação direta com familiares, parentes, amigos e conhecidos distantes. O telefone ainda está longe de estar à disposição de todos, especialmente dos que habitam pequenas localidades ou a zona rural. Mesmo com todo o esforço que puder ser feito em termos de universalização da telefonia, por muito tempo ainda haverá grande quantidade de pessoas sem acesso a ela.

Mas uma carta, por mais distante de um centro urbano que a pessoa esteja, sempre pode ser recebida ou postada no Posto de Correios mais próximo, mesmo que este não se encontre tão próximo assim.

Analisado sob o aspecto econômico, o serviço postal também possui grande importância. Mesmo com todo o desenvolvimento das redes de telecomunicações, da Internet, dos endereços eletrônicos, durante muito tempo ainda haverá a necessidade de se entregar mensagens aos destinatários, gravadas em suporte físico, seja por comodidade do remetente ou do destinatário, seja porque só a longo prazo a maioria dos brasileiros pode sonhar com um endereço eletrônico. No que diz respeito aos serviços de distribuição de encomendas e do serviço de reembolso postal, os correios continuarão imbatíveis e insubstituíveis por, no mínimo, algumas décadas (ou alguns séculos) mais.

Há muitas empresas prestando serviço de correios e serviços de encomenda, mas só atendem centros populosos. Para

a população do vasto interior brasileiro, só a agência pública dos Correios.

Estas considerações preliminares são feitas apenas para destacar a importância do serviço postal e deixar clara a necessidade de se fazer as reformas com muito critério, sob pena de prejudicar de forma irreparável a população mais carente ou aquela das pequenas localidades e da zona rural.

Isto é ainda mais importante se consideramos que, nos seus 30 anos de existência, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos conseguiu dotar o País de um serviço postal exemplar, mesmo quando comparado aos países desenvolvidos. A verdade é que, em quase todos os aspectos, a ECT nada fica a dever nesta comparação. Em termos de prazos de encaminhamento, segurança dos objetos, modernidade de suas instalações, treinamento e motivação de seus funcionários, equilíbrio econômico e financeiro, ausência histórica de endividamento, a ECT ganha destaque quando comparada com os melhores serviços postais do mundo.

Um dos aspectos em que ainda é deficiente é no atendimento à população carente, principalmente no que tange à distribuição domiciliar de correspondência. Neste assunto, porém, a culpa não é toda do ECT. São muitos os aglomerados urbanos em que não há arruamento e numeração de residências, de tal forma que a entrega postal é muito difícil. O problema é social, não estando na órbita de controle da ECT.

## **2 – O PROJETO DA NOVA LEI POSTAL**

Vamos agora analisar alguns aspectos do Projeto da Nova Lei Postal.

Inicialmente cabe dizer que a reforma do serviço postal brasileiro não é algo que se apresente como urgente e necessária, exatamente pelo nível de excelência que alcançou. Porque mudar o que está dando certo? O argumento tem bom peso, levando em consideração os riscos comuns a qualquer mudança e alguns problemas já identificados na nova estrutura que se quer criar para o serviço postal brasileiro e o fato dos correios hoje serem superavitários.

Por outro lado fica difícil imaginar que um dia se terá concorrência efetiva na entrega domiciliar de correspondência e objetos postais em todo o País. Isto sempre será serviço de uma só empresa, que pode até ser repartida regionalmente, mas sempre uma em cada região. Se a parte rentável dos serviços forem entregues à concorrência, a tarifa desta entrega domiciliar em todos os endereços terá que ser absurdamente cara ou fortemente subsidiada. O exemplo da Argentina, como veremos adiante, é bem ilustrativo.

Quem defende a reestruturação, porém, aponta a necessidade da transformação sob pena, de, a médio prazo, a ECT passar por sérias dificuldades decorrentes do imobilismo em que permaneceria, num setor que vem sofrendo grandes transformações a nível mundial. A reforma teria o objetivo de preparar a ECT para estas transformações.

### **2.1 – O MODELO**

Vamos, agora, examinar o modelo que o projeto apresentado pelo Poder Executivo deseja implantar. Quem explorar “serviço postal” (art. 10 a 16) necessitará de uma outorga específica, que será de concessão, (e de permissão, em situações excepcionais (art. 80)) na exploração em regime público (art. 49) e de autorização nos demais casos.

Serão prestados em regime público os serviços essenciais, que são aqueles que “a União obriga-se a assegurar a toda a sociedade, em todo o território nacional, de modo contínuo e

economicamente acessível e com observância das metas e deveres de qualidade e universalização.” (art. 19).

Os serviços essenciais, porém, poderão ser também prestados em regime privado, não sujeitos aos deveres de universalização e continuidade (art. 86).

Seria razoável imaginar, então, que os serviços essenciais, quando prestados em regime público (concessão) seriam prestados apenas pela ECT, autorizada a transformar-se em “Correios do Brasil S.A. – Correios.” (art. 175).

Mas o projeto não fecha esta possibilidade. O art. 50 prevê: “O Poder Executivo poderá estabelecer, por meio de decreto, as regiões em que se dividirá o País para fins de outorga de concessões dos serviços de correios, o número de operadores em cada região, a existência ou não de um operador em âmbito nacional e o prazo para a admissão de novos sócios”.

Há uma incoerência neste ponto. O projeto, em seu todo, conduz à conclusão de que a empresa “Correios do Brasil S.A. - Correios” será a única exploradora de serviços em regime público, e em âmbito nacional. Todos os outros operadores serão admitidos em regime privado. Porque, então, prever a divisão do País em regiões, diversos operadores por região e, até, a não existência de um operador em âmbito nacional? Talvez a explicação se deva ao fato do projeto da nova lei postal ter-se inspirado na Lei Geral de Telecomunicações. Lá o modelo é este, mas não o é do serviço postal.

O básico numa lei de reestruturação de um setor, é a definição do modelo. Este está estabelecido no projeto, com a manutenção da ECT, transformada em S.A., mas ainda estatal, como única operadora em regime público. Não faz sentido conceder autorização legal para que o Executivo, no futuro, a seu talante, modifique totalmente o modelo tão penosamente elaborado e construído.

Se juntamos isso ao modelo de reestruturação da ECT (art. 175 a 180) a situação fica mais preocupante. Inicialmente, é estabelecido que a “Correios do Brasil S.A. – Correios” pode ter suas ações alienadas até o limite que preserve o seu controle estatal (art. 176, III).

De acordo com os outros incisos do mesmo artigo pode cindir-se em várias empresas, de acordo com as atividades ou as modalidades de serviços; pode constituir subsidiárias, coligadas e controladas. E de acordo com o inciso VI do mesmo artigo, estas subsidiárias controladas e coligadas podem ser alienadas, “no todo ou em parte”.

Ora, não é necessário fazer nenhum esforço interpretativo para entender que o serviço postal pode ser totalmente privatizado. Basta organizá-lo, todo, em subsidiárias, controladas pela holding “Correios do Brasil S.A. - Correios” e privatizá-las. A holding morrerá de inanição, por falta do que controlar.

Não é esta a intenção do atual governo, como tem sido reiteradamente afirmado. Mas, aprovado o projeto, a autorização está dada, e qualquer governo futuro poderá fazê-lo, sem necessitar de qualquer autorização legislativa. E a história recente de nosso País, obrigado até a recorrer ao remédio último do impeachment de um presidente da República, não nos autoriza a excluir possibilidade de que apareça algum aventureiro que em poucos meses venha a fazer uma privatização sem critério algum.

Claro que, em determinadas situações, poderá ser interessante a “Correios do Brasil S.A. - Correios” instituir subsidiárias e, em outras situações, aliená-las, até totalmente. Isto no entanto deve ser feito com a preservação dos Correios como serviço estatal, como é o objetivo do governo atual e também com a manutenção, sob seu controle, de serviços rentáveis, para que possa utilizar-

se dos subsídios cruzados para financiar os serviços essenciais, conforme previsão do art. 22, I.

A solução, talvez, seja introduzir no projeto um dispositivo que preveja que a União manterá o controle acionário dessas subsidiárias, coligadas e controladas. Foi o que fez o Relator do Projeto na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, Deputado Marcelo Barbieri em seu substitutivo inicial. Manter a proposta do Poder Executivo seria correr o risco de nos equipararmos à situação do privatizado correio da Argentina, onde a carta simples é uma das mais caras do mundo (US\$ 0,75) quando hoje, no Brasil, temos uma das mais econômicas (US\$ 0,16).

Se no futuro for interessante a privatização do serviço postal, coisa que não se imagina possa ocorrer, deverá, na oportunidade, ser buscada a necessária autorização legislativa. Deixar a possibilidade aberta para que qualquer governo faça a privatização no momento em que o desejar é criar uma grande intranquilidade no sistema e aguçar o apetite do mercado pelos pedaços rentáveis dos serviços postais. E, certamente, com o tempo, não faltará quem o queira atender.

É interessante observar que a estrutura proposta com a transformação da empresa estatal de pública para uma empresa de economia mista, onde o capital privado poderá participar com até 83% do capital total, e a possibilidade de constituir subsidiárias, controladas e coligadas, confere à Correios do Brasil S.A. – Correios um enorme potencial de expansão. O mundo todo sabe que hoje, o correio brasileiro é o melhor da América Latina. Isto lhe confere condições para uma atuação internacional. Pode atuar fortemente na reestruturação dos Correios da América Latina e de outras partes do mundo. Pode exportar seu conhecimento, sua tecnologia, seus técnicos e transformar-se em uma multinacional.

Se o mesmo modelo houvesse sido adotado nas telecomunicações, com a manutenção da Telebrás como operadora nacional e sob controle de capitais nacionais, poderia estar atuando fortemente no exterior, especialmente na reestruturação das telecomunicações da América Latina, gerando muitos empregos para os qualificados técnicos do setor. Mas o bonde desta história foi perdido. Resta saber se o País vai tomar o dos correios...

Outro aspecto a ser analisado é a figura do operador de Correios conforme definida no art. 16 e que necessita de outorga (concessão, permissão ou autorização) para poder operar (art. 27, IX).

De acordo com o art. 16, **caput**, “considera-se operador do Sistema Nacional de Correios toda pessoa, física ou jurídica, que explore economicamente, em nome próprio, os serviços postais ou quaisquer atividades que lhe são inerentes”.

De acordo com ao art. 11, **caput**, “Serviço Postal é o conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência ou objeto postal de um remetente para um endereço final certo e determinado, com ou sem indicação do destinatário, sob o regime de prestação definido nesta Lei”.

O § 1º do mesmo artigo define correspondência como sendo “a comunicação na forma escrita, gravada ou fixada em suporte material e, nesta condição, destinada a endereço determinado ou a pessoa com endereço determinado”.

O § 2º do mesmo artigo diz que são consideradas correspondências, sem prejuízo de outras que vierem a ser definidas na regulamentação: a carta, inclusive a referente a contas, boletos e cobranças bancárias; o cartão-postal; o impresso; o cecograma; o telegrama e a correspondência agrupada.

O § 3º, também do mesmo artigo, define o objeto postal como sendo “o bem material,

com ou sem valor mercantil, que atenda aos requisitos de postabilidade fixados nesta Lei e na regulamentação e que seja encaminhado pelas redes físicas a endereço ou pessoa com endereço determinado”.

Já as atividades inerentes ao serviço postal para as quais o operador necessita de autorização são definidos no artigo 15 como sendo “as atividades de atendimento ao usuário, coleta, triagem, transporte e distribuição de correspondência ou objeto postal, ainda que realizadas de forma segmentada e independente”.

Destas citações todas pode-se dizer, no mínimo, que não está bem clara a abrangência dos serviços para os quais é necessária a outorga da Agência Nacional de Correios.

Ao considerar o impresso como correspondência, abrange a entrega de jornais, revistas e propagandas, entre as atividades que devem requerer outorga para poder funcionar, menos quando realizadas pela própria empresa publicadora (Art. 15, § 2º, II). Não se deve considerar, porém, que a obtenção de uma autorização constitua, por si só, um cerceamento à liberdade de expressão. Quando, porém, o projeto fala em suspensão de funcionamento (art. 108), em negar a autorização (art. 88) ou em cassação e caducidade (arts. 94 e 95) é natural que muitos fiquem preocupados.

Mais complicada ainda é a definição de objeto postal, que não possui maiores limites restritivos, como um determinado peso. O inciso II do art. 21 faz um limite de até 2 quilogramas para correspondências ou objeto postal, mas apenas para que sejam estes objetos incluídos no serviço essencial. Quanto ao limite para ser feita a exigência da autorização, o projeto nada prevê. Da forma em que se encontra, nos parece que até as transportadoras de carga que transportam objetos para múltiplos destinos devem se enquadrar como “operadores do Sistema Nacional de Correios”, sujeitos a sua regulamentação. Acreditamos que o assunto deva ser melhor disciplinado. Talvez a extensão do limite de até 2 quilogramas previstos nos serviços essenciais para a definição de objeto postal seja uma alternativa de solução para o problema.

O assunto ganha importância, ainda, porque o art. 115 do projeto transforma em crime a “prestação de serviços de correios ou atividade inerente ao serviço postal sem a obtenção prévia, quando necessária, de autorização”.

O caso das Agências de Correios Franqueadas também merece análise. A ECT concedeu franquias a mais de 1600 agências. De acordo com decisão do TCU, novas agências não podem mais ser autorizadas sem licitação como foi feito, no passado, com as atuais, irregularmente, pela ECT.

A terceirização das agências da ECT é positiva. Permite o surgimento de muitos milhares de pequenos empresários, geradores de muitos outros milhares de empregos. É um forte estímulo ao desenvolvimento da mentalidade empresarial no País. Exatamente como estímulo à pequena empresa e à geração de empregos, achamos que deve haver, na lei, limites na terceirização de agência franqueada para uma mesma pessoa física ou jurídica, de preferência uma apenas para cada pessoa, e a proibição de que se constituam em redes ou grupos, para evitar que um ou poucos grupos assumam o mercado.

Se isto for feito, a Lei Postal será bastante inovadora e se transformará na primeira lei de reorganização de um setor com uma política expressa de emprego em seu bojo.

Permanece o problema da Franquia das agências atuais. O Projeto não institui a figura da franquia, mas a da subconcessão (art. 58), o que tem dado margem a grandes reclamações dos

franqueados. A solução que está se encaminhando é pela prorrogação das atuais franquias, talvez por mais cinco anos, mantendo-se, porém, o instituto da franquia, bem como o da subconcessão. A empresa Correios do Brasil poderá, verificada a preferência do mercado por um ou outro sistema, privilegiar um deles.

É muito positiva a instituição dos “Serviços Financeiros Postais” visando aproveitar a estrutura dos correios brasileiros para a prestação de serviços financeiros básicos para a população. O alcance social da medida é muito grande, já que muitas localidades não possuem agências bancárias mas possuem uma unidade dos correios. O serviço, no Brasil, certamente terá características próprias, diferentes de países que já o exploram há muitas décadas, mas poderá ter as características adequadas para solucionar problemas próprios do nosso País.

O inciso III do art. 22 prevê a existência de um fundo “destinado garantir a universalização dos serviços essenciais, que vier a ser criado especialmente para esta finalidade”. A melhor alternativa seria fazer a criação na própria lei, já que não há impeditivo, como equivocadamente algumas pessoas pensam, apontado o inciso II, § 9º, art. 165 da Constituição Federal. A Lei Complementar exigida pelo citado dispositivo é apenas para estabelecer as “condições para instituição e funcionamento de fundos”, não para a sua criação, que é por lei ordinária, como, aliás, já foi feito com diversos fundos e está sendo feito com o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicação – FUST e Fundo de Desenvolvimento das Telecomunicações – FUNTEL.

A criação do Fundo posteriormente à aprovação da lei vai enfrentar dificuldades muito maiores, a exemplo dos já citados FUST e FUNTEL. A pressão dos operadores, para que não seja instituído ou para que não sejam obrigados a contribuir será muito grande. Acertadamente, o Relator, Deputado Marcelo Barbieri, propôs a criação do Fundo em seu substitutivo inicial.

O estabelecimento do prazo de concessão é 20 anos, prorrogável uma única vez, é questionável. A figura do prazo de concessão é própria de algumas áreas, como rodovias, pontes, etc. No caso de serviços de correios, pensamos não ser necessário este prazo, especialmente quando se deseja dar a concessão a uma empresa estatal, que não será privatizada. Acreditamos que se deveria estabelecer prorrogações sucessivas, ou obrigações a serem cumpridas para que a concessão permanecesse em vigor. Será que se imagina a possibilidade de daqui a 30 anos (art. 182) não mais permitir que a estatal Correios do Brasil S.A. - Correios execute serviços de correios caso não seja vencedora da nova licitação?

O Projeto estabelece os deveres do poder Público (art. 5º) e os direitos e deveres dos usuários (arts. 6º e 7º). Em nosso entender deveria, também, na introdução, de forma genérica estabelecer os deveres dos operadores para com os usuários. Interessante, também, é definir os deveres do órgão regulador em relação ao consumidor.

O Projeto, fala diversas vezes (arts. 14, 20, 23 e outros) em “modalidades de serviço de correio”. Deveria haver uma definição do que isto significa.

O artigo 184 define os serviços exclusivos dos Correios, limitando sua duração a dez anos, com reavaliação em 5 anos. São eles: atendimento, coleta, triagem e distribuição no território nacional e expedição para o exterior, de cartas e cartão postal; o serviço público de telegrama; o atendimento, coleta, triagem, transporte e distribuição no território nacional, e a expedição para o exterior, de correspondência agrupada. Esta exclusividade é estabelecida para que a empresa estatal se prepare para um regime de competição direta. Os serviços exclusivos não devem ser confundidos com os serviços essenciais (arts. 19 a 21) como sendo aqueles sujeitos a “metas e deveres de qualidade e universalização”. Sem prejuízo da definição que vier a ser feita pelo Poder Executivo, o projeto

inclui como serviço essencial o telegrama, a remessa de dinheiro ou valores até o limite de mil vezes o valor da tarifa básica unitária de carta e a correspondência e objeto postal até 2 quilogramas.

O PL não resolve o problema dos operadores que atualmente, à revelia do ordenamento legal, já exploram o serviço de cartas (contas, boletos e cobranças bancárias, essencialmente) e correspondência agrupada, uma vez que estes serviços são considerados exclusivos dos correios. Talvez fosse o caso de, como fazem alguns países, permitir a exploração destes serviços pelos autorizados, desde que a preços n vezes superiores ao do operador em regime público ou quando o objeto ultrapassasse determinado peso.

Não proceder assim seria fechar os olhos a uma violação da lei, como ocorre atualmente, ou tomar, de imediato providências drásticas contra os que atualmente exploram estes serviços, cobertos por um sem número de autorizações judiciais. De qualquer forma, há uma incoerência no projeto, uma vez que o parágrafo único do artigo 183 estabelece que os atuais prestadores que se enquadrem na definição de operador do Sistema Nacional de Correios, como os prestadores de serviços expressos em geral, de malotes, de distribuição de contas, boletos e cobranças bancárias, etc. têm direito de pleitear a expedição de autorização para a exploração desses serviços. Este dispositivo conflita com o artigo 184, que diz que o serviço de carta (que, de acordo com o projeto - § 2º do artigo 11 - inclui contas, boletos e cobranças) e o serviço de malotes (correspondência agrupada) são exclusividade da empresa Correios do Brasil.

Talvez tenha sido por estes motivos que o Relator excluiu ao contas, boletos e cobranças bancárias da definição de carta (Art. 11, § 2º, I), com o que eles ficam excluídos dos serviços exclusivos da empresa Correios do Brasil S.A. Resta a dúvida se com isto se irá diminuir em demasia a receita da empresa estatal e prejudicar o seu desempenho, colocando-a em dificuldades para bem desempenhar-se na prestação dos serviços essenciais (artigos 19 a 21 do projeto). A ECT diz que sim, que a receita perdida será muito grande.

No § 1º do art. 164 seria interessante estabelecer que o pagamento da outorga pode ser feito, além da forma de quantia certa, na forma de parcelas anuais. Isto nos parece correto, uma vez que a autorização não tem prazo limitado, podendo durar, a depender do interesse das partes, um ou cem anos. Não é adequado que o pagamento pela outorga seja o mesmo em ambos os casos.

Com relação à criação da Agência Nacional de Correios, em nosso entendimento, cabe explicitar melhor, na legislação, que ela deve a sua existência à defesa dos interesses do cidadão, o consumidor final dos serviços postais.

Princípios e condicionamentos devem ser melhor explicitados (deveres da Agência, deveres dos operadores, etc.) para que os objetivos fiquem mais claros.

Dever-se-ia buscar uma certa padronização da Agência com as demais já existentes. Talvez já seja necessário criar uma “Lei das Agências Reguladoras”. Nada impede, porém, que esta padronização seja buscada em relação a Agência Nacional de Correios. Assim, seu dirigente máximo deveria se denominar Presidente, e não Diretor-Geral (art. 144).

Da mesma forma que para a ANATEL, são estabelecidas as modalidades de consulta e pregão para a aquisição de bens e serviços. Se a experiência da ANATEL é positiva, dever-se-ia modificar a lei de licitações, e não ir estendendo, aos poucos, aquelas modalidades para outros órgãos da administração pública.

Ainda com relação à Agência, entendemos que o quadro efetivo de pessoal deveria ser criado no próprio bojo da lei, permitindo que, de imediato, possa realizar concurso público para o recrutamento de seu pessoal, sem prejuízo das requisições que puderem ser feitas. Isto evitaria

dificuldades como as que a ANATEL vem enfrentando no momento, com a saída dos requisitados. A mescla de requisitados, com experiência na área, com servidores do quadro efetivo, recém contratados, permite que estes absorvam os conhecimentos daqueles, permitindo uma transição mais suave e garantindo, desde já, a necessária renovação dos recursos humanos.

A lei deve explicitar melhor que as “normas próprias de recrutamento e seleção de pessoal” a serem editadas pela Agência” devem respeitar o concurso público previsto pela Constituição.

Estas são algumas observações que julgamos oportuno fazer a respeito do Projeto de Lei nº 1.491, de 1999, do Poder Executivo, que organiza o Sistema Nacional de Correios, com o objetivo de contribuir para o debate que se está fazendo no Congresso Nacional visando aprovar uma lei que efetivamente aperfeiçoe o serviço postal brasileiro.