

Privilégio postal dos correios: uma análise histórica e constitucional do serviço postal no Brasil*

Hermann Hand Schwanz¹

Alexandre C. Aguiar Maia²

Sumário: Introdução. Desenvolvimento. – Considerações finais.
– Referências.

Resumo: O presente trabalho pretende analisar a Lei 6.538/78, a chamada Lei de Correios e Telégrafos, à luz da Constituição Brasileira de 1988, e compreender os fundamentos constitucionais e/ou legais do chamado privilégio postal da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), que determina que apenas esta pode transportar e distribuir correspondências. Para tanto, perpassará a história do serviço postal no Brasil, durante os diferentes períodos da existência deste país como colônia, reino unido a Portugal e Algarves, império, e nas diferentes fases de seu período republicano. A partir deste estudo buscará avaliar a constitucionalidade da Lei

* Recibido: 09 diciembre 2018 | Aceptado: 15 marzo 2019 | Publicación en línea: 1ro. abril 2019.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

¹ Graduando em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV.
hermannhand@gmail.com

² Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas (2006). Graduação em Direito pelo Centro Educacional Vila Velha – UVV (2003). Graduação em Letras e Literatura Inglesa pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES (2001). Professor de Hermenêutica Jurídica e Teoria Geral do Direito na Faculdade de Direito de Vitória – FDV.
alexmaia360@gmail.com

6.538/78, bem como definir a natureza jurídica do serviço postal prestado pela ECT. Visa, ainda, determinar se a atuação privada no setor postal é absolutamente inviável no presente ordenamento jurídico brasileiro, e identificar se as restrições ou a completa vedação desta intervenção privada tem natureza legal, advinda da própria Lei 6.538, ou se é constitucional, elencada pela própria Carta Magna Brasileira.

Palavras-chave: Correios, História, Privilégio Postal, Lei de Correios e Telégrafos, Serviço Público.

Abstract: The present work seeks to analyze Law 6.538/78, the so called Law of Courriers and Telegraphs, in the light of the Brazilian Constitution of 1988, and comprehend the constitutional and/or legal fundaments of the Brazilian Company of Courriers and Telegraphs (ECT)'s Postal Privilege, which determines only that company can transport and distribute correspondence. Therefore, it will look at the history of Brazil's Postal Service, during the various periods of the country's existence as colony, United Kingdom to Portugal and Algarves, Empire, and the different phases of it's republican period. From this study it seeks to evaluate the constitutionality of Law 6.538/78, as well as to define the juridical nature of the postal services provided by ECT. It seeks, furthermore, to determine if private enterprise in the postal sector is absolutely impracticable in Brazil's present juridical order, and identify whether the restrictions or complete hindrance of private interaction in this area have legal nature, coming form Law 6.538 itself, or constitutional nature, drawing from Brazil's very Constitution.

Key words: Courriers, History, Postal Privilege, Law of Courriers and Telegraphs, Public Service.

INTRODUÇÃO

A comunicação postal é um setor que está ligado com a história do Brasil. Desde o início da colonização, perpassando sua independência, período imperial, e as diversas fazes de seu turbulento período republicano, a forma como as cartas são enviadas foi um fator definidor para o desenvolvimento da história nacional. Atualmente, este serviço permanece importantíssimo, com a Empresa Brasileira de Correios e telégrafos transportando atualmente bilhões de cartas por ano. Em 2014, um ano em que o volume de cartas transportadas foi incomumente baixo, foram enviadas 2,4 bilhões de correspondências (MAGALHÃES, 2015).

Embora empresas privadas possam fazer o transporte de mercadorias de lojas e afins, as correspondências em sentido estrito são entregadas exclusivamente pela ECT. E ao contrário do que inicialmente parece, nem a comunicação telefônica e tampouco a digital, por meio de e-mail e aplicativos de conversa, foi capaz de tornar desnecessária a comunicação através de cartas de papel, como demonstrado pela notícia.

Apesar da desassossegada atividade da ECT, muitos criticam a empresa pública, destacando que o serviço postal é prestado de forma cara, morosa e ineficiente. São comuns as críticas à Lei 6.538/78, que determina, em favor da ECT, o que é chamado popularmente de “monopólio dos correios”. Parte da população, frustrada com a forma como o serviço postal é prestado, inclusive advoga pela revogação desta lei, a privatização da ECT, ou a abertura do setor postal para a exploração privada. Em 2009, inclusive, foi julgada a ADPF 46, que pleiteava pela declaração de não recepção da lei pela Constituição de 1988.

O Artigo 21, inciso X, da Constituição Federal, ainda elenca o serviço postal e o correio aéreo nacional como competências da União. À primeira vista, isto parece determinar a vedação da atuação privada no setor postal. No entanto, a questão é mais profunda. Para entender se há um obstáculo intransponível à prestação do serviço postal pela iniciativa privada, será necessário entender toda a história dos correios no Brasil, definindo-se o contexto histórico da formação da Lei 6.538, e sua relação com a Constituição federal de 1988, bem como desmistificar alguns conceitos popularmente concebidos sobre o chamado monopólio postal da ECT, e, por

fim, considerar possibilidades de interpretação da Lei 6.538, à luz da ordem constitucional em que esta foi inserida, e da própria Constituição.

DESENVOLVIMENTO

Em Portugal, à época da colonização, o serviço de correios oficiais era regido pelo cargo de Correio-Mor do Reino. Tratava-se de alguém selecionado pela coroa, cuja companhia teria o direito exclusivo de exploração do serviço postal. Este primeiro momento de transporte de cartas entre a Ilha de Vera Cruz e a metrópole, bem como entre regiões internas da colônia, como bem descreve Patrícia Cunegundes (2014, p. 21):

No primeiro século de colonização portuguesa, a Coroa se limitou a defender a costa de invasões estrangeiras, promovendo um ralo povoamento do litoral. A comunicação entre estes povoamentos era quase tão precária quanto a troca de cartas com a metrópole. Em 1520, D. Manuel concedeu o monopólio do transporte e distribuição das correspondências em Portugal a Luís Homem. Como tantos outros serviços e privilégios, o Correio-Mor do Reino foi uma graça que el-Rei distribuiu em troca da fidelidade do súdito. E como tantos outros serviços, o de Correio-Mor inexistia na Colônia.

Ao final do século XVI, com a ocupação do trono português por um rei espanhol, o serviço de Correio-Mor do Reino passou por uma mudança de sistema, onde ele não mais era concedido individualmente a algum súdito, mas passou a ser um monopólio hereditário. A família Matta, que foi a possuidora da atribuição de transporte de cartas em Portugal, foi a primeira a estabelecer algum tipo de serviço de correios em território brasileiro, como observa Cunegundes (2014, p. 22):

Desde 1580, dois anos após a morte de D. Sebastião, que não deixou descendentes, reis da Espanha ocupavam também o trono de Portugal. Um deles, Felipe III, vendeu por 70 mil cruzados o Ofício de Correio-Mor do Reino a Luís Gomes da Matta Coronel, no ano de 1606. Começou aí um privilégio hereditário da família Matta que durou por quase dois séculos e iria se estender, em certo período, às terras do Brasil.

Apesar da chegada tardia dos serviços postais portugueses ao Brasil, não se pode afirmar que não houve algo semelhante em território brasileiro antes da chegada dos auxiliares do Correio-Mor. Durante o período da invasão da Companhia das Índias Ocidentais ao nordeste brasileiro, os holandeses aqui estabeleceram um correio para comunicação interna. O correio português só seria trazido de fato ao Brasil após a expulsão dos invasores holandeses, como apresenta Cunegundes (2014, p. 23):

Em 1630, os holandeses da Companhia das Índias Ocidentais ocuparam Pernambuco e dominaram a produção de açúcar no Nordeste. No Recife, onde

instalaram sua capital, Mausritsstad, teria funcionado o primeiro serviço regular de correios do Brasil, pelo que se depreende de uma carta do holandês Adolf Van Els ao Conselho da Companhia das Índias, no primeiro ano da invasão. O serviço não sobreviveu à partida dos holandeses, expulsos do país depois de várias tentativas em 1654.

Enquanto no território sob domínio holandês se desenvolveu um serviço postal regular, o resto do Brasil, sem um correio próprio, utilizava o serviço de escravos, ou de transportadores livres, para fazer correspondências chegarem a seus destinos. A limitação se dava pelo modo de transporte, por terra ou fluvial, o que o tornava mais lento, e impossibilitava o cobrimento de grandes distâncias. Sobre este precário correio improvisado, Patrícia Cunegundes relata (2014, p. 26):

Com o tempo, senhores de gado e de engenho especializaram empregados e escravos como estafetas para levar a correspondência mais longe, e estes eram conhecidos como próprios. O mesmo serviço podia ser assumido, mediante pagamento, por mensageiros autônomos, chamados de positivos, pedestres ou particulares. Percorrendo caminhos a pé, no lombo de mulas, cruzando rios em canoas, estes mensageiros prestaram serviços por muito tempo, mesmo depois da chegada do correio oficial.

Em 30 de julho de 1663, o alferes João Cavaleiro Cardoso toma posse como assistente do Correio-Mor do Reino e das Cartas do Mar no Rio de Janeiro. Inicia-se assim o primeiro serviço postal oficial do Brasil.

Na segunda metade do século XVII, no entanto, o Brasil já era desbravado de norte a sul e em direção ao interior por bandeirantes, moncioneiros e tropeiros. Para estas expedições, era essencial uma comunicação eficiente para garantir provisões e assegurar sua logística. Para isso, os exploradores desenvolveram seu próprio sistema de mensageria informal, que inspirou confiança na população, e com o tempo passou a transportar cartas de particulares por longas distâncias. Além disso, os militares, que eram responsáveis por transportar cartas oficiais entre autoridades, embora proibidos, ocasionalmente faziam o transporte de cartas particulares.

Estava claro que a existência de um correio oficial encarregado das correspondências no Brasil de forma alguma acabou com o mercado informal de transporte de cartas. Muito embora o Assistente do Correio-Mor do Reino e das Cartas do Mar já detivesse o monopólio deste serviço legalmente, demoraria muito até que a realidade passasse a refletir a norma, como descreve Patrícia Cunegundes (2014, p. 31):

A existência de redes informais de comunicação constituiu um obstáculo ao monopólio do serviço postal pelo Correio-Mor. Para boa parte da população,

não fazia sentido ter de pagar aos representantes da Coroa por um serviço que já era feito por mensageiros bem conhecidos de seus clientes. Há registros de queixas e contestações ao novo serviço por parte das Câmaras do Rio, de São Paulo, de Vila Rica e Salvador. Em 8 de novembro de 1676, 13 anos depois da chegada do Correio-Mor ao Brasil, o monopólio da família Matta seria confirmado em sentença do Juiz da Coroa, mas persistiram as resistências em diversos pontos do território da Colônia.

Na segunda metade do século XVII surgiu também o primeiro serviço de telégrafo do Brasil, embora fosse uma versão mais primitiva do que a concepção moderna. Não obstante, se tratou de um importante avanço na comunicação brasileira, que foi instalado pelo governo-geral como um sistema de defesa, tendo em vista as muitas invasões que o Brasil sofria naquela época. Cunegundes observa (2014, p. 31-32):

A necessidade de defender o território levou o Estado a atuar diretamente no setor de comunicações nesse período. Em 1668, o governo-geral estabeleceu um sistema de sinalização por fachos (um semáforo à base de fogueiras), ao longo do litoral da Bahia, para avisar sobre a chegada de embarcações inimigas e piratas em direção a Salvador, capital da Colônia. Foi o primeiro telégrafo ótico em terras brasileiras. O sistema tinha por base a Torre de Garcia Dávila, um castelo feudal construído em 1551 na localidade de Tatuapara (atual Praia do Forte), ao norte da Capital, de onde era possível avistar o movimento de navios na costa.

Em 1798, houve uma minuciosa regulamentação do serviço de correios no Brasil, que veio com uma importante adição. Enquanto o transporte de correspondências entre a colônia e a metrópole era feito por bergantins e paquetes, embarcações velozes que faziam o transporte num tempo relativamente curto, até então apenas os portos do Rio de Janeiro e de Salvador possuíam em seus itinerários tais viagens. O transporte de correspondências internas era feito por meio das já ultrapassadas caravelas, muito mais lentas que as embarcações mais modernas usadas na comunicação internacional, ou por meio de carruagens ou em lombos de mulas ou jegues. Em 20 de janeiro deste ano, no entanto, foi editado um Alvará para estender o transporte por bergantins e paquetes a outras partes do Brasil, um grande avanço para a agilidade da comunicação interna, como descreve Cunegundes (2014, p. 40):

O Alvará estabeleceu linhas regulares de Paquetes dos Correios Marítimos também para o norte do Brasil, com viagens a cada dois meses para o porto de Assu (no atual estado do Rio Grande do Norte), de forma a servir Pernambuco, Paraíba, Maranhão, Piauí e Pará. Para cumprir essa determinação, o Ministério do Ultramar mandou construir dois bergantins em estaleiros na Bahia e incorporou outras cinco embarcações. Por mais de um

século as chegadas e partidas dos pacotes dos Correios iriam regular a vida das pessoas e a atividade das empresas no litoral brasileiro.

O novo implemento foi um sucesso, com o valor total de correspondências transportadas praticamente triplicando entre a primeira e a quarta viagem. Ainda que as novas embarcações favorecessem principalmente o litoral brasileiro, o transporte de cartas ficou mais fácil e rápido também no interior. O Alvará de 1798 estabeleceu as regulações para os correios interiores no Brasil, com um sistema de identificação de quais cartas deveriam ir para quais embarcações que foi como uma forma primitiva de carimbo. Cunegundes explica (2014, p. 42):

O Alvará de 1798 determinou que competia à Fazenda Real estabelecer os “correios interiores” do Brasil. Regras básicas determinavam que as casas do Correio deveriam ter “um saco, ou caixa com sua abertura, e por cima o nome do navio, onde, quem houver de escrever por ele, fará lançar as cartas”. Também determinava que “as cartas serão marcadas; a marca será o nome da terra, em cujo correio foram lançadas”. Essa foi uma espécie pioneira do carimbo postal.

No começo do século XIX, foram atualizadas algumas regras dos correios brasileiros, juntamente com os portugueses. Foi estabelecido o sistema de cobrança por distância da viagem, e não apenas pelo peso da carta, como era anteriormente. Uma correspondência entre duas cidades adjacentes tinha antes o mesmo preço que uma que cruzasse o Brasil de norte a sul (lembrando que, nesta época, quem pagava pelo transporte era o destinatário da carta), o que gerava custos excessivos aos correios, que agora seriam cobertos. Surgiu também o sistema de carta registrada, com um seguro de garantia, caso o objeto se extraviasse, e o de entrega em domicílio, por um preço extra adicionado ao que se pagava para se retirar a carta num escritório dos correios.

Com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, e a posterior elevação da colônia a reino unido a Portugal e Algarves, o sistema de correios sofreu diversas melhorias para atender às necessidades de comunicações tanto oficiais como particulares da corte que agora se estabelecera no Brasil. Os avanços se dariam durante todo o período do Brasil como sede do reino, e continuariam por todo o período imperial. Foi apenas após a independência que se inverteu o custo de transporte de correspondências, como explica Cunegundes (2014, p. 51):

Imperador do Brasil, Pedro I editou em 1824 o *Regulamento dos Correios*, unificando procedimentos, e criou a Administração dos Correios, para reforçar o serviço no interior do país. O regulamento permitia o pagamento antecipado da correspondência. Neste caso, a carta receberia o carimbo

“FRANCA”, um precursor do selo, que ainda não havia sido criado. Até então, o pagamento do serviço era feito sempre pelos destinatários, que nem sempre aceitavam as cartas.

Após D. Pedro I deixar o Brasil, abdicando da coroa em nome de seu filho, que na época tinha apenas quatro anos, o país foi governado por uma série de regências, por dez anos, e que também marcaram a administração dos correios. Em 1835, o serviço foi ainda mais regulado e padronizado, com os funcionários recebendo uniformes que os identificassem claramente como trabalhadores dos correios. Cunegundes bem descreve (2014, p. 53):

Em 1835 os carteiros da entrega domiciliar foram uniformizados e passaram também a coletar cartas nas casas e nas ruas por onde andavam. Tornou-se obrigatório o uso de campainhas para anunciar a passagem dos carteiros, que passaram a ser obrigados a saber ler, escrever e contar, e “de preferência, serem pais de família”. Além disso, tinham de manter uma fiança de 55\$000 pelas cartas recebidas.

Foi durante o período imperial que as máquinas a vapor se estabeleceram definitivamente no transporte e produção mundiais. O transporte de pessoas e bens atingiu uma velocidade nunca antes vista graças às novas máquinas. Os navios a vapor tiveram grande impacto no transporte postal brasileiro, como relata Patrícia Cunegundes (2014, p. 53):

Um grande avanço nos transportes desse período foram os navios a vapor movimentados por rodas de pás, que começaram a operar comercialmente a partir de 1807, no rio Hudson, entre Nova Iorque e Albany, nos Estados Unidos. Em pouco tempo eles passaram a fazer a navegação de cabotagem e, a partir da década de 1840, vapores com casco de ferro e movidos a hélice iriam cruzar o Atlântico. A primeira linha de vapores do Brasil até a Europa foi inaugurada em 1851, quando o “Teviot” da Royal Mail Steam Packet Company fez o percurso do Brasil à Inglaterra em 41 dias. Com a melhoria do serviço, o tempo da viagem de ida e volta entre o Rio e Londres, que chegava a demorar até quatro meses, caiu pela metade.

Neste período, surgiam também por todo o Brasil revoltas e movimentos separatistas. A velocidade dos navios a vapor disponíveis ao governo ajudou numa comunicação mais eficiente do que a dos rebeldes, o que, unido ao poderio militar superior, garantiu a supressão dessas revoltas e a unidade do território do império. A Companhia Brasileira de Paquetes a Vapor, criada em 1836, no entanto, não serviu apenas à comunicação oficial, mas também de particulares, além de transporte de pessoas, como descreve Cunegundes (2014, p. 53):

No período da regência, em meio a revoltas nas províncias, paquetes a vapor cumpriam importante papel para manter a unidade política do país. Em

1836, com estímulo oficial, foi criada no Rio a Cia. Brasileira de Paquetes a Vapor, a primeira empresa brasileira de cabotagem de longo curso. Seus navios eram pagos para transportar as malas dos Correios entre os portos do litoral, e podiam cobrar também pelo transporte de cargas e passageiros.

Apesar da importância desta companhia, e de seu privilégio em território nacional, ela não sobreviveu à concorrência das companhias de paquetes inglesas e francesas, quando o governo liberou a concorrência deste serviço a empresas estrangeiras. Em 1863 o único estaleiro para construção e reparação de navios a vapor da Companhia fechou as portas.

Como os conflitos políticos permaneciam no território nacional, os regentes decidiram antecipar a maioridade do príncipe Pedro. Em 18 de julho de 1841, o imperador Pedro II foi coroado com apenas 14 anos, iniciando um reinado que durou 48 anos. O jovem imperador se revelou um amante das ciências e da tecnologia. Em 1842, editou um regulamento para modernizar os Correios.

O regulamento permitiu uma maior organização dos funcionários dos Correios, e criou novas regras para registro e seguro das cartas. Uma novidade foi a implementação do uso de selos, que agilizou e tornou mais eficiente o envio de cartas, acabando com a recusa, como explica Cunegundes (2014, p. 54):

O regulamento criou uma organização mais rígida para os carteiros e definiu novas regras para o registro e o seguro de cartas. A grande novidade foi a utilização dos selos postais colados às cartas, que estavam sendo usados na Inglaterra desde 1840. O Brasil foi o segundo país do mundo a adotar a inovação. Era o fim das cartas recusadas.

Os avanços no período imperial não se resumiram ao transporte de cartas de papel. Em meados do século XIX, foi realizada a primeira ligação de telégrafo no Brasil. A nova tecnologia teve um importante papel na repressão ao tráfico de escravos no Brasil, que já havia sido proibido, embora os escravos que já trabalhavam no país ainda não houvessem sido libertos. Cunegundes bem demonstra (2014, p. 54-55):

Em 1852, o imperador patrocinou a primeira ligação de telégrafo no país, por meio de uma linha de 4.300 metros, entre o quartel-general do Exército e a residência imperial da Quinta da Boa Vista. A instalação, a primeira na América Latina, foi feita pelo engenheiro militar Guilherme Capanema. Pedro II determinou que a Marinha e o Exército usassem a novidade para reprimir o tráfico dos navios negreiros, e as primeiras estações telegráficas foram instaladas no litoral.

Ao final do reinado de D. Pedro II, o Brasil já possuía quase 200 estações de telégrafo, com milhares de quilômetros instalados em todo o litoral brasileiro e em Minas Gerais. Através de cabos submarinos, o telégrafo brasileiro já atravessava o pacífico, e por terra havia conexão de Belém a Montevidéu.

O final do século XIX trouxe a popularização dos inventos movidos a energia elétrica, ainda mais eficientes e rápidos que as máquinas movidas a vapor que dominaram a primeira metade do século. Foi neste contexto que diversas nações aderiram a um tratado que estabeleceria padrões para o transporte internacional de correspondências. Era a chamada União Geral dos Correios. Cunegundes explana (2014, p. 56):

Em 1877 foi inaugurado o primeiro prédio construído especialmente para o serviço postal – a Agência 1º de Março, no Rio. No mesmo ano, o Brasil aderiu ao tratado da União Geral dos Correios, que fixou padrões internacionais e foi o embrião da União Postal Internacional. De volta de uma viagem aos Estados Unidos, onde conheceu o inventor Alexander Graham Bell, Pedro II trouxe para o Brasil o telefone, a incrível máquina de falar à distância, que ele usaria para despachar com os ministros.

Neste período de pujança dos serviços postais brasileiros, ainda que a Companhia de Correios Nacional tivesse legalmente o monopólio do transporte de correspondências, havia brechas jurídicas, o que permitia que empresas estrangeiras realizassem o transporte de forma terceirizada. A reforma dos Correios de 1888, última do período imperial, foi que consolidou essa exclusividade com mais clareza. Cunegundes relata (2014, p. 56):

Quando a República foi proclamada no Brasil, em 15 de novembro de 1889 – o país tinha um serviço de Correios consolidado, que utilizava os mais variados meios de transporte, desde mulas até ferrovias. A última reforma do Correio do Império, assinada pela Princesa Isabel em 1888, mesmo ano da Abolição da Escravatura, estabeleceu claramente o monopólio postal do Estado, até hoje em vigor.

Com a proclamação da República, a primeira providência do governo em relação aos Correios foi vincular o serviço ao novo Ministério dos Negócios da Instrução Pública, Correios e Telégrafos. O início do período republicano foi favorável aos funcionários dos Correios, que receberam quaisquer salários que estivessem atrasados, e receberam 15 dias de descanso por ano; um grande avanço, num período de direitos trabalhistas precários. O serviço postal passou, no entanto, em pouco tempo a um novo ministério, e se integrou a um novo padrão internacional de encomendas, como demonstra Patrícia Cunegundes (2014, p. 61-62):

Em 1894, quinto ano da República, a Repartição Geral dos Correios e a Direção Geral dos Telégrafos passam para o Ministério dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas. Em 1901 o Brasil se integrou ao serviço internacional de encomendas, *Colis Postaux*, e passou a usar os vales postais internacionais. O governo tratou de substituir os selos com a imagem de Pedro II, o imperador deposto, por outros com a efígie da República. As primeiras emissões, feitas às pressas, eram de péssima qualidade.

No início do período republicano, o que mais marcou o serviço de correios não foram mudanças administrativas ou reformas, mas sim as tecnologias, que evoluíam de forma cada vez mais rápida. Nos anos 1890, as máquinas de Morse que só transmitiam pontos e linhas foram substituídas por máquinas novas, capazes de transmitir letras, números e símbolos. No Rio de Janeiro, em 1910 foi adotado o sistema de cartas pneumáticas, onde ar comprimido fazia as cartas circularem por uma rede de tubos. Assim era feita a troca de mensagens entre os ministérios e no Banco Central.

As redes de telégrafo e ferrovias foram também muito estendidas a partes do interior brasileiro, que não haviam sido alcançadas ainda. Apesar destes avanços, ainda havia localidades onde o sistema de ferrovias não chegava, e era necessário levar as cartas com carroças, ou no lombo de mulas, o que muitas vezes era feito por empresas privadas, como aponta Cunegundes (2014, p. 62):

Em termos de logística, a maior herança do Império para os correios republicanos foram os mais de 11 mil quilômetros de ferrovias em vários pontos do país, especialmente ao longo das zonas de produção de café. A distribuição de cartas e telegramas seguia o mapa das estações ferroviárias, onde se instalavam as agências para receber e entregar a correspondência na região. Em muitas localidades este serviço era feito por empresas particulares, que utilizavam diligências puxadas a cavalo para ir mais longe.

O grande alto tecnológico que separou de uma vez por todas o serviço postal (e também o transporte de pessoas e mercadorias em geral) foi o uso de aviões e dirigíveis. Inicialmente usados na Primeira Guerra Mundial, nos anos 20 eles passaram a ser usados comercialmente. Em 1921 foi feito o primeiro voo postal do Brasil. Apesar de ter iniciado cedo o início do uso de veículos aéreos, o Brasil demorou a se consolidar no transporte pelos céus, como relata Cunegundes (2014, p. 64):

Mas a grande inovação da primeira metade do século XX foi o desenvolvimento dos aviões e dirigíveis. O homem começou a voar – e as cartas também. Numa época em que mulas e cavalos ainda eram fundamentais para transportar cartas, a Direção Geral dos Correios do Brasil contratou o primeiro transporte de mala postal por via aérea, em 1º de fevereiro de 1921.

Seriam necessários mais 20 anos para consolidar o serviço com a criação do Correio Aéreo Nacional.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, a oferta de aviões e pilotos cresceu em todo o mundo. Naquela época a aviação ainda era um meio de transporte muito novo, e em desenvolvimento. Pilotos franceses, americanos, brasileiros e britânicos faziam voos cada vez mais longos e em tempos menores, marcando a consolidação dos aviões como o meio de transporte em longas distâncias do futuro.

Diante de todo o entusiasmo mundial com a aviação, e diante da falta de uma frota aérea que pudesse fazer o transporte de correspondências no Brasil, empresas europeias e americanas fizeram de tudo para abocanhar esta promissora fatia do mercado, como descreve Cunegundes (2014, p. 67):

Empresas de vários países tentavam entrar no mercado brasileiro, mas a primeira a decolar no país foi a francesa CGEA – Latécoère. Em 13 de janeiro de 1924, três aviões da Laté partiram do Rio para Buenos Aires, levando correspondência e mensagens oficiais. Dois chegaram ao destino em 36 horas, com cinco escalas no percurso. Ainda em caráter experimental, os Laté decolaram do Rio para Recife, com três escalas, e realizaram um voo litorâneo de Recife a Buenos Aires.

Em 1924 foi criado o primeiro Código Brasileiro de Aeronáutica, e com ele o mercado brasileiro de aviação a empresas nacionais. Com esta legislação mais restritiva, empresas estrangeiras foram obrigadas a criar filiais no Brasil para poder explorar este mercado, e algumas das maiores empresas aéreas brasileiras que operam até hoje surgiram. Após 1927, quando chegou a primeira mala postal aérea ao Rio de Janeiro, o correio aéreo só se desenvolveu, com cada vez mais firmas competindo neste setor, e com aviões cada vez mais modernos, como explica Cunegundes (2014, p. 67 – 68):

O primeiro Código Brasileiro de Aeronáutica, de julho de 1924, reservou o mercado a empresas nacionais, e a CGEA criou uma filial no país. Em 1927, o Condor Sindykat alemão conseguiu licença para operar no país, com o hidroavião Dornier Wal “Atlântico”. Foi o ponto de partida para a criação da Varig e a porta de entrada da Lufthansa no país (a paulista Vasp seria criada seis anos depois). O primeiro voo da Varig, em 18 de junho de 1937, levou 4 aerogramas de Porto Alegre a Pelotas. O Sindykat Condor e a Cie. Generale Aeropostale (CGA) iniciaram serviços postais regulares entre a América do Sul e a Europa.

A história da aviação militar brasileira também está interligada com a da aviação postal. Em 1931 foi criado o Correio Aéreo Militar, inaugurado com um voo do Rio a São Paulo, num avião Curtiss Fledling K-263. Os pilotos

do CAM perfizeram as primeiras rotas aéreas para o interior do Brasil, utilizando instrumentos rudimentares de navegação e inclusive sem o auxílio de mapas. Um apoio dado ao CAM foi o das prefeituras das cidades, que determinavam que se pintasse o nome da cidade nos tetos dos prédios mais elevados dela.

Em 1934 foi criado o Correio Aéreo Naval, pela Marinha brasileira. Foi adquirida uma frota de aviões modernos dos Estados Unidos, com maior autonomia e capacidade de carga que os utilizados pelo exército. Entre 1934 e 1938 foram construídos mais de 300 campos de pouso no interior do país.

Em 1941 o Correio Aéreo Militar e o Correio Aéreo Naval foram unificados no Correio Aéreo Nacional, o CAN. Ele se demonstrou importantíssimo para as comunicações no interior do país, sendo muitas vezes era a única ponte de comunicação entre povos na Amazônia e as maiores cidades brasileiras, conforme explica Cunegundes (2014, p. 74):

Em 1941, com a fusão dos correios militares, foi criado o Correio Aéreo Nacional, o CAN, subordinado ao Ministério da Aeronáutica, que havia sido criado dois anos antes. Já estavam estabelecidos mais de 20 mil quilômetros de linhas aéreas, com o transporte anual de 65 toneladas de correspondência, inclusive para a Amazônia. Ao longo da história, o CAN prestou um serviço inestimável de integração. No interior mais profundo do Brasil, onde nem campos de pouso havia, os Douglas C-47 e os anfíbios Catalina CA-10 do Correio Aéreo Nacional foram a única forma de contato com as populações que precisavam de mantimentos, remédios, máquinas, livros e, é claro, de carteiros.

Em 1931 ocorreu também a criação do Departamento de Correios e Telégrafos, vindo da fusão dos órgãos que regulavam correios e telégrafos separadamente. Neste período, embora o monopólio do Estado sobre os Correios fosse pacífico, no serviço telegráfico empresas estrangeiras dominavam o mercado nacional. Ao tempo da criação da DCT, a atuação estrangeira no Brasil era excessiva, e um dos objetivos da nova instituição foi justamente recuperar a preponderância do governo brasileiro neste setor. Cunegundes muito bem descreve (2014, p. 74):

Com o ímpeto de corrigir os vícios da “República Velha”, a Revolução de 1930 criou novas instituições no país, inclusive para o serviço postal. O Departamento de Correios e Telégrafos, DCT, subordinado ao Ministério de Viação e Obras Públicas, foi criado em 1931. O DCT resultou da fusão da Diretoria-Geral dos Correios e da Repartição-Geral dos Telégrafos. Havia então no país 4.664 agências e postos de correios e 59 mil quilômetros de linhas de telégrafo, mas neste serviço havia concorrência entre o governo e uma dezena de empresas estrangeiras. A disposição do novo governo era

restabelecer o controle do Estado nos telégrafos e aumentar a eficiência dos Correios.

Desde o início dos anos 30 até o final dos anos 60, tempo em que o DCT operou, houve saltos tecnológicos na comunicação. Nestes quase quarenta anos, o Brasil recebeu a televisão como uma grande novidade, além de transmissores de rádio com qualidade muito superior aos que eram anteriormente usados. Os Correios também sofreram mudanças no tocante à tecnologia. No final da década de 30, a separação de cartas por destino já era feita por máquinas motorizadas holandesas, capazes de separar mais de 3 mil cartas por hora. Além disso, o DCT determinou às diretorias regionais que os caminhões e automóveis finalmente substituíssem totalmente o serviço montado ou de tração animal.

O avanço tecnológico, no entanto, não veio para todos simultaneamente. Regiões do interior do Brasil ainda não eram alcançadas nem por ferrovias e nem por rodovias, forçando os Correios a continuar empregando o transporte por animais. Outro problema eram os resultados deficitários históricos dos Correios. Nem mesmo o Fundo dos Correios, criado junto com a DCT, que permitia mais investimentos, foi capaz de redirecionar esta situação. Sobre este tema, relata Cunegundes (2014, p. 76):

Em 1966, após 35 anos de existência, o DCT tinha 62 mil servidores, depois de ter chegado a 69 mil em 1961, e acumulava 21 anos de prejuízos crescentes. Apesar dos avanços, ainda se empregavam mulas para transportar cartas em muitos lugares do interior do país. Era tempo de mudar outra vez.

Na segunda metade do século XX, os Correios, com cerca de 300 anos, já tinham perpassado, em sua existência oficial no Brasil, diversas estruturas administrativas. Desde concessão à família Matta, passando por monopólio da coroa portuguesa, serviço público do império, monopólio do Estado, diretoria e repartição-geral de três ministérios diferentes, o serviço postal brasileiro ainda não havia encontrado uma forma de administração que pudesse ser superavitária, e ao mesmo tempo o mais eficiente possível.

Em 1967, o governo militar criou o Ministério das Comunicações, para regular este ramo considerado importantíssimo para a segurança nacional e para o crescimento econômico. O foco do governo neste momento foi o investimento em tecnologias mais modernas. Neste sentido expõe Cunegundes (2014, p. 80):

A reforma administrativa de 1967 instituiu no país o Ministério das Comunicações, abrindo caminho para mais uma transformação no serviço postal e telegráfico. Numa época em que as informações já transitavam por satélite e eram processadas em computadores, o governo militar via o setor

como estratégico para a segurança nacional, e não menos importante para o crescimento econômico. Era necessário investir, e investir muito, em tecnologia, formação de pessoal e eficiência administrativa na área de comunicações.

Foi com a reforma de 1967 que vieram a existir duas empresas que atuam até hoje, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), e a Embratel. Enquanto a Embratel opera no ramo das comunicações por telefonia, a ECT trabalha com as cartas e telégrafos. O objetivo inicial imposto aos Correios era o de superar sua natureza historicamente deficitária. Sobre este tema discorre Cunegundes (2014, p. 80):

A reforma criou duas empresas estatais: a Embratel, para operar o setor de telefonia e telecomunicações, inclusive por satélite, e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. A ECT, como passou a ser chamada, foi instituída pelo Decreto-Lei 509, de 20 de março de 1969. A orientação era tornar o serviço autossustentável, ampliando a eficiência e o alcance. Era necessário adotar técnicas empresariais de planejamento, gestão de pessoal, logística e tecnologia. O índice de extravio de cartas no antigo DCT chegava a 30%.

A próxima grande mudança na legislação concernente aos Correios e telégrafos veio em 22 de junho de 1978. Tratava-se da Lei 6.538, conhecida como Lei Postal, que unificou todas as legislações referentes a este tema. O Art. 9º da Lei 6.538 garante à ECT o chamado privilégio postal. Isto significa que em território brasileiro, apenas a ECT pode fabricar selos, transportar cartas e cartões-postais, e entregar correspondências agrupadas (BRASIL, 1978):

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.

A Lei postal prevê até mesmo uma sanção penal para quem viole o privilégio postal do Estado sobre a entrega de correspondências. O Artigo 42 determina, em último caso, a prisão do infrator por até dois meses (BRASIL, 1978):

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

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

A justificativa para um privilégio postal da ECT é a de que o serviço de correios e telégrafos trata-se de um serviço público, que é prestado pelo Estado em benefício da população, e por isso não deveria estar sujeito às mesmas regras de mercado e concorrência a que estão as empresas particulares, que prestam serviços normais. Isso pois, para melhor servir os destinatários do serviço, ao retirá-lo do regime da concorrência de mercado, se evita que ocorram práticas abusivas, mais presentes neste setor. Acerca dos serviços públicos, Hely Lopes Meirelles bem aponta (1999, p. 297):

Serviço Público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado. Fora dessa generalidade não se pode indicar as atividades que constituem serviço público, porque variam de acordo com a exigência de cada povo e de cada época. Nem se pode dizer que são as atividades coletivas vitais que caracterizam os serviços públicos, porque ao lado destas existem outras, sabidamente dispensáveis pela comunidade, que são realizadas pelo Estado como serviço público.

Ao tornar a distribuição de correspondências um serviço público, o legislador teve por intenção tornar o objetivo do prestador desse serviço (a ECT) o interesse público, e não o lucro. Para melhor servir os destinatários deste serviço, a ECT não concorreria com empresas privadas no mercado, mas sim seria a única prestadora, para assim evitar práticas abusivas objetivando o lucro nesta área.

Apesar da Lei 6.538 determinar o serviço postal e telegráfico como público, sendo monopólio da ECT, muito se discutiu acerca de sua constitucionalidade, especialmente entre as empresas privadas que atuavam neste ramo anteriormente. Segundo a Associação Brasileira de Empresas de Distribuição (ABRAED), havia cerca de 15 mil empresas trabalhando no ramo de entregas de correspondências, empregando milhões de funcionários. Por causa da inconformidade com a nova lei, a ABRAED intentou, em 2009, a ADPF 46, arguindo a inconstitucionalidade da Lei 6.538. Segundo a ADPF, o monopólio da ECT feria os princípios constitucionais da livre-iniciativa, livre-concorrência e livre-trabalho.

A ADPF visava uma declaração do STF de que o privilégio postal da ECT incidiria somente sobre cartas, definidas como papel escrito, envelopado, selado, que se envia de uma parte a outra com informações de cunho pessoal, produzido por meio intelectual, e não mecânico. A ADPF 46 buscava

também a declaração de não-recepção do Art. 42, que estabelece sanção penal para quem violasse este privilégio. Foram vencidos o ministro Marco Aurélio Mello, que julgou a ADPF procedente, bem como os ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello, que a julgaram parcialmente procedente. Ficou restringida a aplicação do Art. 42 apenas aos casos elencados no Art. 9º da Lei, conforme ementa (BRASIL, 2009):

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELEGRÁFOS. PRIVILÉGIO DE ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIAS. SERVIÇO POSTAL. CONTROVÉRSIA REFERENTE À LEI FEDERAL 6.538, DE 22 DE JUNHO DE 1978. ATO NORMATIVO QUE REGULA DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONCERNENTES AO SERVIÇO POSTAL. PREVISÃO DE SANÇÕES NAS HIPÓTESES DE VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL. COMPATIBILIDADE COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, INCISO IV; 5º, INCISO XIII, 170, CAPUT, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO, E 173 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E LIVRE INICIATIVA. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. ARGÜIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO CONFERIDA AO ARTIGO 42 DA LEI N. 6.538, QUE ESTABELECE SANÇÃO, SE CONFIGURADA A VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL DA UNIÃO. APLICAÇÃO ÀS ATIVIDADES POSTAIS DESCRITAS NO ARTIGO 9º, DA LEI.

1. O serviço postal --- conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado --- não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. Serviço postal é serviço público.
2. A atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito, empreendida por agentes econômicos privados. A exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio. Monopólio e privilégio são distintos entre si; não se os deve confundir no âmbito da linguagem jurídica, qual ocorre no vocabulário vulgar.
3. A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional [artigo 21, inciso X].
4. O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo decreto-lei n. 509, de 10 de março de 1.969.
5. É imprescindível distinguirmos o regime de privilégio, que diz com a prestação dos serviços públicos, do regime de monopólio sob o qual, algumas

vezes, a exploração de atividade econômica em sentido estrito é empreendida pelo Estado.

6. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal.

7. Os regimes jurídicos sob os quais em regra são prestados os serviços públicos importam em que essa atividade seja desenvolvida sob privilégio, inclusive, em regra, o da exclusividade.

8. Argüição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente por maioria. O Tribunal deu interpretação conforme à Constituição ao artigo 42 da Lei n. 6.538 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º desse ato normativo (ADPF-46, 2009).

Como detalhado na ementa, o STF explicou que há de se diferenciar os regimes de monopólio e de privilégio. A atividade econômica *latu sensu* compreenderia em si tanto a atividade econômica *stricto sensu* quanto o serviço público. A atividade econômica *stricto sensu* pode ser desempenhada tanto pelo Estado quanto por particulares, e quando se tem alguma vantagem diante da concorrência, caracteriza-se o monopólio. Já quando se trata de serviços públicos, como particulares, em regra, já não atuam nesta área (salvo através de concessão), o que acontece é um privilégio, e não um monopólio. Para o STF, não cabe chamar a vantagem da ECT de monopólio, mas sim de privilégio postal. O resultado da ADPF é muito bem comentado por Julian Nogueira de Queiroz (2012):

No caso da ADPF, prevaleceu a tese sustentada pelo então ministro Eros Roberto Grau, no sentido da improcedência da ação. Ao primeiro argumento (ou seja, discussão sobre a possível violação aos princípios constitucionais econômicos e enquadramento do serviço postal como atividade econômica), esclareceu o ministro tratar-se de serviço público, sendo, pois inaplicáveis os princípios constitucionais que regem as atividades econômicas em sentido estrito, insculpidos no art. 170 da Carta.

Para melhor elucidar esta questão, insta determinar em que tipo de monopólio o privilégio postal da ECT se encaixaria. Embora popularmente se trate monopólio como um só grande conceito, na realidade verificam-se pelo menos quatro tipos de monopólio.

O monopólio natural, o primeiro tipo, se dá quando um setor tem custos de exploração tão elevados que somente é eficiente quando apenas uma empresa atende a este mercado. A existência de uma concorrência plena, ao contrário do que o senso comum sugere, neste caso prejudica a competição, como explica Leonardo Vizeu Figueiredo (2011, p. 79-80):

[...] determinadas atividades envolvem custos tão altos que não há como se estabelecer competição nas mesmas, tal como ocorre na exploração do metrô urbano, transporte ferroviário, transmissão de energia elétrica, dentre outras. Minimizam-se os potenciais efeitos deletérios do monopólio natural físico, decorrentes da propriedade privada exclusiva de um determinado sistema de rede (de transportes, de telefonia, por exemplo), determinando-se o compartilhamento obrigatório do uso da referida rede por parte de outros agentes competidores, mediante pagamento de compensação financeira ao proprietário (princípio do compartilhamento de redes).

O nome monopólio natural é dado justamente por ocorrer geralmente quando alguma empresa detém a única fonte de matéria-prima necessária para o produto ou serviço, mas pode apresentar-se também quando outras empresas não possuem a capacidade tecnológica de explorar aquela matéria, ou são impedidas por qualquer outro fator físico ou jurídico. É interessante destacar que Figueiredo não considera esta espécie de monopólio intrinsecamente prejudicial ao mercado, desde que se compartilhe o resultado desta exploração com outros agentes. Sobre esta espécie discorre Carlos José de Castro Costa (2018):

Os monopólios naturais ocorrem em certas atividades de um setor que necessitam de grandes investimentos em redes para que possam ser executadas. Pode ser que, dentro do mesmo setor, contudo, em outros segmentos, possam funcionar mercados competitivos. No setor elétrico, por exemplo, a distribuição e a transmissão de energia são monopólios naturais, entretanto, na atividade de geração de energia pode ser estabelecido um mercado competitivo. Outros exemplos, que vale ressaltar, consistem na telefonia fixa local e a de longa distância; distribuição e extração de gás natural; e, no setor de transportes, onde pode haver competição na operação de trens, ônibus, e caminhões, ainda que a malha ferroviária e rodoviária sejam monopólios naturais.

O maior sinal da possibilidade de monopólio natural lícito está na própria Lei nº 12.259/2011, que em seu Art. 36, §1º determina (BRASIL, 2011): “a conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II do caput deste artigo”. Assim, verifica-se que legalmente é assentido o monopólio natural.

Monopólio convencional, como o nome sugere, advém de um acordo entre atores do mercado, buscando a eliminação ou supressão da concorrência. É uma prática mercadológica abusiva. Sobre o monopólio convencional, escreve Figueiredo (2011, p. 80):

Monopólio convencional é o decorrente de práticas abusivas de agentes econômicos, bem como de acordos e contratos estabelecidos por dois ou mais

agentes, com o fito de eliminar os demais competidores, colocando aquela atividade sob a exploração exclusiva por parte de um único agente (monopólio) ou de poucos agentes predeterminados (oligopólio).

A Constituição proíbe qualquer forma de monopólio, pois esta situação prejudica o desenvolvimento do mercado, na medida em que desencoraja a busca por uma produção mais eficiente e menos custosa. A preocupação com as práticas que visam estabelecer domínio abusivo sobre mercados é demonstrada no Art. 36 da Lei 12.259/11.

O monopólio legal ocorre quando, por meio de lei, o poder público reserva para si ou para terceiro o direito de exploração de um determinado setor. Podem buscar incentivar o agente privado ao investimento (no caso do monopólio privado), ou habilitar a atuação econômica do Estado.

O monopólio Constitucional é visto nas hipóteses em que a própria Constituição estabelece privilégio do poder público em certas áreas de atuação. Quando há monopólio há necessariamente uma imposição de preços, devido à falta de concorrentes. No caso de um monopólio estatal, no entanto, os preços são impostos visando o interesse público, ao contrário dos monopólios privados, que visam lucro. É importante lembrar que, por ter como princípio a liberdade de iniciativa, é vedado ao Estado assumir totalmente uma atividade econômica, salvo nos casos já expressos na Constituição. O Art. 173 define que só poderá o Estado atuar economicamente fora destas hipóteses em caso de relevante interesse coletivo, ou para salvaguardar a segurança nacional. As hipóteses de monopólio constitucional estão expostas no rol taxativo do Art. 177 (BRASIL, 1998):

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as

alíneas *b e c* do inciso XXIII do **caput** do art. 21 desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

Nota-se então, que o privilégio postal garantido pela Lei 6.538 não se encaixa em nenhum dos conceitos de monopólio descritos. Isto porque o Art. 21, inciso X, ao elencar o serviço postal como devendo ser mantido pela União, não o faz considerando-o uma área de exploração econômica onde o Estado atuaria, mas sim um serviço público, o qual particulares, originalmente, não têm o direito de exploração.

Fernando Herren de Aguillar chega nesta conclusão por um raciocínio de exclusão, onde o privilégio postal não se encaixa nas hipóteses de monopólio constitucional, e nem de atividade econômica em sentido estrito (2012, p. 206):

Não resta dúvida de que o tratamento jurídico constitucional aos serviços de correio é o de serviço público. A dicção do art. 21, X, deixa pouca margem para especulação: “compete à União manter o serviço postal e o correio aéreo nacional”. Não se trata de monopólio por três motivos: porque a atividade não se encontra listada no art. 177 da CF; porque não se trata de produção de bens industriais, mas prestação de serviços, sendo tecnicamente mais adequado utilizar-se o vocábulo privilégio; e porque não se restringe a possibilidade de delegação a particulares, nos termos do art. 175 da Constituição Federal. Nem de atividade econômica em sentido estrito, em que o Estado atuaria em regime de competição com os particulares. Portanto, não vejo obstáculo à recepção da Lei dos Correios.

No mesmo sentido, José Afonso da Silva explica que a livre concorrência garantida na Constituição é destinada à proteção do mercado contra práticas abusivas que visem lucro em detrimento da economia social. É um princípio que atua dentro das regras de mercado, sobre os jogadores do mercado. (1998, p. 876):

A livre concorrência está configurada no art. 170, IV, como um dos princípios da ordem econômica. **Ele é uma manifestação da liberdade de iniciativa e, para garanti-la, a Constituição estatui que a lei reprimirá o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.** Os dois dispositivos se complementam no mesmo objetivo. Visam tutelar o sistema de mercado e, especialmente, proteger a livre concorrência contra a tendência açambarcadora da concentração capitalista.

Sob este olhar, entende-se que, como serviço público, os correios são uma atividade externa ao mercado, não incidindo sobre seu exercício os mesmos princípios que protegem a economia dos abusos motivados por lucro, tendo em vista que, como serviço público, seu objetivo não perpassa o lucro.

Apesar da clareza do privilégio postal da ECT como recepcionado pela constituição, isto não significa necessariamente que a Constituição veda a prestação privada deste serviço. O Art. 175 da Constituição Federal permite a delegação de serviços públicos, através de concessões ou permissões. Sobre este instituto, escreve Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 725-726):

Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço

Observa-se que na atualidade diversos serviços públicos são prestados por particulares, com a devida permissão estatal, e com variados graus de sucesso e eficiência. Os mais evidentes são a saúde e a educação, direitos fundamentais elencados na Constituição como deveres do Estado. Ora, se serviços tão vitais quanto estes podem ser delegados a entes privados sem problemas, quanto mais um serviço de menor complexidade, como o de correios. Não é inusitado, sob este prisma, como grande parte da doutrina critica a atual proibição da ação privada neste setor.

Tem-se assim que, não obstante a clara definição do serviço postal como público, conforme elencado no Art. 21, inciso X da Constituição, a atuação privada não está fora de questão, considerando-se a possibilidade de delegação de serviços públicos, exposta no Art. 175. Resta então ponderar se a autorização do ingresso de particulares nesta seara seria vantajoso à sociedade e benéfico ao interesse público. Para tanto, dentre outros métodos, não se pode desprezar o discernimento que podemos extrair do direito comparado.

Estados Unidos, por exemplo, que se apresentam como um grande exemplo de economia liberal, contam com a atuação de empresas públicas criadas, principalmente, no primeiro pós-guerra mundial e na época da grande depressão, onde o colapso da economia exigiu que estatais tomassem a base do mercado americano até a estabilização das companhias privadas, e o crédito governamental foi essencial para que o setor privado se reerguesse. Apesar de tratar a liberdade de iniciativa e trabalho com grande estima, não se pode dizer que não há importantes pontos onde o Estado se faz presente, como explana Egon Bockmann Moreira (2007, p. 12):

Isso apesar de não ser preciso que o governo norte-americano seja totalmente inofensivo à atividade produtiva estatal. Tanto ao longo de sua História como nos dias de hoje, o governo dos Estados Unidos mantém uma participação (ainda que ínfima) na atividade empresarial. Apesar de se tratar de uma exceção, não merece ser ignorada.

No tocante a monopólios, o Estado americano atua com exclusividade na impressão de papel-moeda, na defesa nacional, na regulamentação dos comércios interestadual e internacional, e também no serviço postal, sendo a *U.S. Postal Service*, o equivalente norte-americano da ECT, considerado por muitos como o mais importante e estratégico monopólio estatal dos EUA.

Apesar da economia essencialmente neoliberal, o Estado também intervém para a repressão da formação de monopólios, e na regulamentação de monopólios naturais, que não podem ser combatidos. Os serviços de utilidade pública pode permanecer privados, mas suas tarifas são definidas por agências reguladoras federais, como ocorre no caso da telefonia e do transporte interestadual de gás natural, tudo para impedir o abuso de poder econômico.

Na União Europeia, também se tem esta noção liberal, onde o Estado atua principalmente como regulador, atuando diretamente em poucos casos, de forma subsidiária e pontual. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 110):

Na União Europeia, a ideia de serviço público exclusivo do Estado é considerada incompatível com os princípios fundamentais da ordem econômica, quais sejam, o da liberdade de iniciativa e o da livre concorrência.

É interessante notar que, apesar de historicamente a Europa ter sido mais economicamente interventora que os EUA, recentemente tem-se mostrado uma tendência de Estados como reguladores da economia, sobressaindo-se princípios liberais, e com a erosão de monopólios estatais, nos âmbitos da energia elétrica, correios, jazidas, telecomunicações, etc., em nível parecido com o observado nos EUA.

Esta tendência neoliberal que recentemente retorna ao mundo ocidental não é livre de críticas. Muitos doutrinadores defendem que os serviços públicos devem, sempre que possível, ser prestados por empresas estatais exclusivamente, já que as empresas privadas objetivam primariamente o lucro, e não o interesse público. Ada Pellegrini Grinover, por exemplo, defende que (1994, p. 286):

Atualmente, o excesso de liberalismo cede lugar às exigências da ordem pública econômica e social, que prevalecem sobre o individualismo,

funcionando como limitador da autonomia individual, no interesse da coletividade.

Diante desta crítica de parte da doutrina, infere-se que há distintos pontos de vista sobre quão bem empresas privadas poderiam exercer serviços públicos através de delegação. Alguns defendem que, justamente por operarem costumeiramente em concorrência com outras empresas, particulares desenvolveriam técnicas mais eficientes e modernas que o Estado e seus entes, devendo-se, em prol do bem maior público, delegar sempre que possível. Já outros entendem que a busca por lucro que é o alicerce da iniciativa privada afastaria as empresas delegadas da preocupação com o interesse público, obstando a ação diligente com esse aspecto que o Estado teria na prestação direta do serviço, assim devendo evitar-se a delegação a menos que o poder público realmente seja de fato incapaz de cumprir o serviço público naquele momento.

Essa discussão deve ser, entretanto, travada nos campos filosófico, econômico e ideológico, não se podendo deixar de admitir a possibilidade constitucional da prestação privada de serviços públicos.

CONCLUSÃO

Diante da análise histórica do serviços de correios em cada período da história brasileira, pode-se identificar que este setor passou por diversas formas e configurações, e sua história se confunde com a própria história do Brasil.

No início do período colonial, o serviço de correios (que nem era propriamente um serviço público, tendo em vista que só transportava, inicialmente, cartas oficiais entre os governantes da colônia e a coroa portuguesa) era prestado pelo Correio-Mor do Reino, e tratava-se de uma concessão hereditária. Apesar de, neste primeiro momento, não haver preocupação com a comunicação popular, o Correio-Mor já detinha o monopólio do transporte de cartas na colônia, em decorrência da extensão de seu monopólio por qualquer área pertencente a Portugal. Apesar disso, cartas eram transportadas informalmente, por escravos ou tropeiros, que cobravam uma quantia para levar as correspondências pelas vilas em que passassem.

O primeiro correio oficial em território brasileiro surgiu com a chegada da família real portuguesa, no século XIX. A recente chegada de membros da corte portuguesa exigia um sistema funcional, que pudesse inclusive transportar cartas intercontinentalmente. Apesar de haver um rápido avanço infraestrutural nesta época, o serviço ainda era desorganizado, e restrito a

grandes cidades, com Rio de Janeiro e São Paulo. Cidadezinhas e vilas afastadas da costa ainda não eram atendidas, e assim o transporte informal continuou compondo importante parte na comunicação dentro do território.

No período imperial, os correios brasileiros passaram por grandes avanços. Na parte organizacional, foram adotadas medidas como a uniformização dos carteiros, o que ajudava em sua identificação e melhorava a segurança para a população, e o uso de selos postais, que agilizava a comprovação do pagamento das custas de envio e a identificação do destino das cartas.

Também ocorreram avanços tecnológicos, como a compra de embarcações mais rápidas, capazes de transportar mais envelopes em cada viagem, e de fazer percursos mais longos. Em meados do século XIX também se desenvolveu muito a tecnologia telegráfica. Entretanto, os correios oficiais ainda não eram capazes de percorrer todo o território brasileiro, especialmente no interior do país.

No período republicano, novas tecnologias, como o rádio, o automóvel, e principalmente aviões modernizaram rapidamente a comunicação, não só brasileira como mundial. Graças às aeronaves, cartas puderam ser entregues em partes cada vez mais interioranas do Brasil. Nesta época, diversas empresas estrangeiras disputavam as permissões do governo para transportar correspondências. Embora o serviço postal fosse um monopólio estatal, o Brasil não tinha recursos para manter uma frota aérea especificamente para este serviço, necessitando desta cooperação. No governo de Vargas, surgiu o DCT, unificando a administração dos serviços de correios e telégrafos, embora as legislações acerca destes setores não possuíssem uma unidade.

A atual configuração do serviço postal brasileiro se formou durante o período militar, quando o serviço postal passou a ser considerado relevante para a segurança nacional. Em 1967 foi criada a ECT, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Outro importante fato foi o surgimento da Lei 6.538/78, que unificou a legislação sobre correios e telégrafos, e que instituiu o privilégio postal dos correios. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei 6.538/78 foi recepcionada, inclusive elencando, em seu Art. 21, inciso X, o serviço de correios como público, e de domínio da União. Assim, o privilégio postal se mantém até hoje.

Isto posto, deve-se reconhecer que a delegação de serviços públicos a particulares, inclusive especificamente no caso envolvendo os serviços de correios, é uma possibilidade perfeitamente constitucional. A Lei 6.538, julgada como recepcionada pela Constituição de 1988 na ADPF 46, é o elemento-chave no ordenamento jurídico que retém os serviços de correios

como privilégio exclusivo da ECT, e não o Artigo 21, inciso X da Carta Magna. Este artigo meramente dispõe que compete à União o mantimento destes serviços, por causa de sua natureza como serviço público. Ora, se o STF definiu que a característica de serviço público é o que justifica o privilégio postal, da mesma forma ele não é, necessariamente, um impeditivo para a atuação privada neste setor, como pode ser exemplificado pelos serviços públicos descritos nos incisos XI e nas alíneas do inciso XII, tão imprescindíveis ao interesse público quanto o serviço de correios, e ainda sim com a possibilidade de autorização para prestação privada destes.

Isto significa, em última análise, que não há impeditivo constitucional para que o legislativo, em algum momento posterior, revogue a Lei 6.538. Obviamente, como serviço público, os correios nunca poderão, na presente ordem constitucional, ser explorados plenamente pela iniciativa privada. No entanto, a hipótese de delegação deste serviço a entes privados, respeitando todos os requisitos constitucionais e legais para tal, deve ser uma opção considerável.

Em conclusão, o que impede absolutamente a operação dos serviços postais por particulares, através de delegação, não é a Constituição Federal, mas a Lei 6. 538. Numa eventual hipótese de revogação desta lei, uma nova lei que permitisse a delegação deste serviço seria condizente com o ordenamento constitucional brasileiro, e a discussão deveria se focar no melhor ou pior atendimento ao interesse público advindo da prestação do serviço postal por entes privados, se comparada à prestação exclusiva por empresas públicas.

REFERÊNCIAS

- Aguillar, F. H. (2012). ***Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional***. São Paulo: Atlas.
- Brasil. (2002). *Constituição da República Federativa do Brasil* (30.^a ed.). São Paulo: Saraiva.
- Brasil. (1978). *Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978*. Recuperado 28 agosto 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6538.htm.
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011*. Recuperado 28 agosto 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011_2014/2011/Lei/L12529.htm.

- Brasil. (2009, 05 agosto). Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Recuperado de <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28ADPF+46%29%29+E+S%2EFLGA%2E&base=baseQuestoes>.
- Costa, C. J. C. (2018). *Monopólio natural: a legitimação do monopólio para minimizar os custos de produção*. Recuperado de http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/carlos_jose_de_castro_costa.pdf.
- Cunegundes, P. (2014). *Um Mensageiro Através do Tempo*. Brasília: Athalaia.
- Di Pietro, M. S. Z. (2014). *Direito administrativo* (21.^a ed.). São Paulo: Atlas.
- Figueiredo, L. V. (2011). *Lições de direito econômico*. Rio de Janeiro: Forense.
- Grinover, A. P., Benjamin, A. H. V., Fink, D. R., Filomeno, J. G. B., Watanabe, K., Nery Junior, N., Denari, Z. (1994). *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto* (4.^a ed.). Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Magalhães, J. C. (2015, maio 20). Volume de Cartas Enviadas em 2014 é o Menor em 15 Anos [Entrada Folha de São Paulo]. Recuperado 02 novembro 2018, de <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/02/1593060-volume-de-cartas-enviadas-em-2014-e-o-menor-em-15-anos.shtml>.
- Meirelles, H. L. (1999). *Direito administrativo brasileiro* (24.^a ed.). São Paulo: Malheiros.
- Mello, C. A. B. (2015). *Curso de Direito Administrativo* (32.^a ed.). São Paulo: Malheiros Editores.
- Moreira, E. B. (2007). O Direito Administrativo Contemporâneo e a intervenção do Estado na Ordem Econômica. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, 10. Recuperado de <https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/o-direito-administrativo-contemporaneo-e-a-intervenc3a7c3a3o-do-estado-na-ordem-econoc3b4mica.pdf>.

Queiroz, J. N. A questão do monopólio dos correios e a ADPF 46-7.

Cognitio Juris, 4. Recuperado de

<http://www.cognitiojuris.com/artigos/04/01.html>.

Silva, J. A. (1998). *Curso de Direito Constitucional Positivo* (15.^a ed.).

São Paulo: Malheiros.