



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

SISTEMA NACIONAL DE
CORREIOS
PROJETO DE LEI

Exposição de Motivos Interministerial

656.8(81)(094.5)
B823s
1999
ex. 3

Brasília, junho 1999



SISTEMA NACIONAL DE CORREIOS

PROJETO DA LEI GERAL

Exposição de Motivos Interministerial

MCTIC/Ribintara

GS6-8(81)(094.5)

B2232

1999

ex. 3

MC

Cod: 62465

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à consideração de Vossa Excelência o projeto da Lei Geral do Sistema Nacional de Correios, que é resultado dos trabalhos do Programa RESP – Reforma Estrutural do Setor Postal Brasileiro – iniciados em 8 de dezembro de 1997, por meio Portaria n.º 778 do Ministério das Comunicações, com o objetivo de propor um novo modelo regulamentar e institucional para o setor postal brasileiro, bem como a modernização organizacional e comercial da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

No decorrer desse período, foram desenvolvidos diagnósticos do modelo atualmente implantado no país, além de diversas análises legais, mercadológicas, financeiras dos contextos nacional e internacional.

Para tanto, pudemos contar com o importante suporte técnico da União Postal Universal – UPU, agência especializada da ONU - mediante convênio de cooperação entre o Governo Brasileiro e aquele organismo internacional.

Para se formular a presente proposta, foram dedicadas inúmeras horas de trabalho na forma de pesquisas, análises, debates e apresentações internas. Após esse esforço, temos como veículo principal das conclusões e proposições o projeto de lei que ora enviamos a Vossa Excelência.

Os macroobjetivos do projeto são basicamente dois. O primeiro é o de estabelecer um novo modelo regulamentar e institucional para o setor postal, em que seja garantida a disponibilidade dos serviços de correios à população, ao mesmo tempo em que é permitida e estimulada a competição entre operadores, de acordo com os princípios de mercado. O segundo é o de autorizar uma ampla reestruturação da ECT, preparando-a para atuar nesse novo contexto regulamentar e institucional.

A proposta de lei que ora apresentamos a Vossa Excelência, dada a amplitude das inovações nela contidas e a profundidade das transformações nas bases do mercado postal, representa a segunda grande transformação ocorrida na história recente do setor postal brasileiro, três décadas após a grande mudança ocorrida no ano 1969, com a transformação do antigo Departamento de Correios e Telégrafos na atual Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

I. Breve Histórico do Setor no Brasil

1. De 1500 a 1969

Os serviços de correios brasileiros nasceram com o próprio Brasil, no ano de 1500, quando Pero Vaz de Caminha, escrivão da frota de Cabral, relata ao Rei de Portugal, por meio de uma carta de 27 páginas, o descobrimento de uma nova terra.

Apesar do significado histórico daquele acontecimento, eternizado na história brasileira, os primeiros registros dos esforços de organização de um serviço regular de correios em nosso país datam do ano de 1663, ocasião em que foi oficialmente instituído o Serviço Postal no Brasil, com o objetivo de possibilitar a comunicação entre Portugal e o então Brasil Colônia. Mais de um século depois, no ano de 1798, foram criados os Correios Marítimos, que instituíram o serviço regular entre Brasil e Portugal.

Posteriormente, no ano de 1801, são registradas as primeiras preocupações de maior expansão dos serviços para as localidades do interior da Colônia, quando foi criado o serviço de registrados para o interior e estabelecida a fixação de taxas, de acordo com as distâncias.

Com a vinda do Príncipe D. João VI para a Colônia, no ano de 1808, o serviço postal ganha novo impulso de desenvolvimento. Nesse ano foi aprovado o Regulamento Provisional da Administração Geral dos Correios da Coroa e Província do Rio de Janeiro, que constituiu o primeiro Regulamento Postal do Brasil.

Nos anos seguintes - 1809 a 1820 - ocorre uma grande expansão do serviço postal, período em que a comunicação postal foi estendida a várias províncias. Em 1817 é instituído um correio regular entre São Paulo e o Rio Grande do Sul e, em 1820, um correio regular com Minas Gerais e Mato Grosso.

Se no descobrimento da Colônia os correios já estavam presentes, no nascimento do país os serviços postais também não poderiam ser fazer ausentes. Alguns anos depois, precisamente no dia 7 de setembro de 1822, Paulo Bregaro, considerado o primeiro carteiro do Brasil, entrega mensagem a D. Pedro I, às margens do Riacho do Ipiranga, ocasião em que o Príncipe Regente declara a Independência do Brasil em relação ao Reino de Portugal.

Após a Independência, ocorreu nova fase desenvolvimentista dos serviços postais. Em 1829, por determinação de D. Pedro I, foi levada a efeito uma reorganização dos serviços postais, que resultou na criação da Administração dos Correios, cujos serviços passaram a estar presentes também em todas as capitânicas das províncias brasileiras.

Em 1831, D. Pedro I abdicou do trono em favor de seu filho D. Pedro II, que teria papel de destaque na promoção do desenvolvimento dos serviços postais, sobretudo pela adoção de novas tarifas e pela introdução do sistema de pagamento antecipado dos portes por intermédio de papel selado.

Em 1º de agosto de 1843, foram emitidos os primeiros selos postais brasileiros, denominados olhos-de-boi, nos valores 30, 60 e 90 réis. Tais selos são considerados a segunda emissão filatélica na história postal do mundo, precedida apenas pela do selo *Penny Black*, lançado pelo serviço postal da Inglaterra.

Após a criação do selo postal, novos melhoramentos foram efetuados e, um ano depois, em 1844, entrou em vigor um novo regulamento postal que fixou taxas distintas para as vias marítimas e terrestres e instituiu o Quadro de Carteiros do Correio da Coroa - para os quais

passou a ser obrigatório o uso de uniforme – e o sistema de Distritos Postais, o que possibilitaria a entrega domiciliária de correspondências, seguida, logo no ano de 1845, da instalação das primeiras caixas de coleta do Império, nas vias públicas do Rio de Janeiro.

O ano de 1852 marca a instalação do telégrafo no Brasil, ocasião em que foi realizada a primeira ligação oficial por intermédio do novo meio de comunicação, entre o Quartel-General do Exército, no Rio de Janeiro, e a Quinta da Boa Vista.

A já existente administração dos Correios Terrestres e Marítimos foi vinculada à Secretaria do Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, criada no ano de 1861. Em 1865, foi criado o Serviço de Vales Postais, possibilitando a remessa de valores entre as diferentes localidades do país

Em 1877, o Brasil adere ao Tratado relativo à criação da União Geral dos Correios, celebrado em Berna, Suíça, em 1874, a qual, em 1879, veio a se transformar na União Postal Universal, ainda hoje atuante como agência especializada da Organização das Nações Unidas para o setor postal no mundo.

Logo após a proclamação da República, no ano de 1890, a Repartição Postal passa ao Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos. Entretanto, em 1893, foi criado o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, ao qual ficaram subordinados os Correios e Telégrafos.

O Brasil iniciou o serviço de “colis-postaux” (encomendas internacionais) em 1900 e, logo no ano seguinte, 1901, é iniciada a emissão de vales postais internacionais, permitindo a remessa e o recebimento de valores para outros países.

Uma nova modalidade de serviço postal-telegráfico foi inaugurada em 1911, a Pneumática. Tal serviço constituiu uma espécie de serviço de mensageria urbana em que correspondências eram colocadas dentro de uma espécie de projétil e, por meio de pressão de ar, lançadas em dutos subterrâneos entre estações do serviço.

O advento da aviação permitiu aos Correios o aprimoramento dos serviços. Em 1921 foi iniciado o transporte de malas postais por via aérea no país e, em 1923, foi transportada a primeira Mala Aérea Internacional.

O uso de máquinas de franquear correspondência iniciou-se em 1924, ano em que também foi introduzido o serviço de “Expressos Internacionais”.

Em 1927, iniciou-se o transporte de correspondência por via aérea regular entre a América do Sul e a Europa. A título de experiência, em 24 de novembro de 1927, foi recebida, no Rio de Janeiro, a primeira mala aérea, de Natal, conduzida pelo avião n.º 606, da CGA.

Alguns anos mais tarde, em 1931, foi criado o Departamento de Correios e Telégrafos (DCT), dividido em 41 regiões e subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

A preocupação com o treinamento dos recursos humanos determinou a criação, no ano de 1934, da Escola de Aperfeiçoamento dos Correios e Telégrafos, destinada à capacitação técnica de seu corpo funcional. Neste mesmo ano foi iniciado o uso de um dos primeiros sistemas de triagem mecanizada no mundo, por meio da máquina de triagem denominada “TRANSORMA”.

O DCT seria reestruturado em 1936, fazendo com que as Administrações de Correios passassem a denominar-se Diretorias Regionais e fosse criado o Correio Aéreo Militar, que deu origem ao Correio Aéreo Nacional, em 1941.

Essa nova estrutura de Departamento da Administração Pública Direta trouxe uma série de vantagens para os Correios e promoveu seu desenvolvimento e o DCT passou, mais tarde, a constituir o Quadro III do Ministério da Viação e Obras Públicas, situação que permaneceu até a criação da ECT.

Em 1967 foi criado o Ministério das Comunicações que, a partir de 1968, recebe em sua estrutura o já existente Departamento de Correios e Telégrafos – DCT, o qual, em 20 de março de 1969, por meio do Decreto-Lei n.º 509, é transformado na empresa pública Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

2. De 1969 a 1999

O setor postal brasileiro passou por sua última grande transformação no ano de 1969, quando o então Departamento de Correios e Telégrafos – DCT, foi sucedido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. As principais razões que levaram a tal feito foram a baixa qualidade dos serviços prestados pelo DCT e o seu modelo de gestão de baixa eficiência.

Nessa ocasião os serviços postais eram de má qualidade, pois não havia o cumprimento dos prazos de entrega estabelecidos. Os usuários dos serviços não tinham garantias sequer da entrega das cartas e encomendas ao destinatário final, quanto mais da entrega em prazos razoáveis.

A gestão do DCT, Departamento do Ministério das Comunicações, era realizada sob diversas restrições administrativas e fortes injunções políticas. Por essas razões, não era possível um gerenciamento eficiente e eficaz dos recursos sob sua responsabilidade. O serviço postal era altamente deficitário e somente sobrevivia graças a subvenções oriundas do Tesouro Nacional.

Naquele momento, a transformação de departamento para o novo modelo de empresa pública, em que o Estado mantinha sob sua propriedade e controle 100% do capital, permitiu ao serviço postal alcançar um novo patamar de possibilidades de gestão, garantindo-lhe condições essenciais para que ocorresse a primeira grande transformação no serviço postal brasileiro.

A partir de então, a ECT envolveu-se em um amplo e profundo trabalho de renovação. Dentre as principais transformações ocorridas, na década seguinte, podemos citar:

- a mudança do regime jurídico de seus servidores, que deixaram a condição de estatutários para o regime das normas trabalhistas da CLT;
- redução de custos administrativos e operacionais;
- estabelecimento de padrões objetivos de qualidade; foi quando surgiu o conceito de “D+1”, significando o compromisso de entrega de cartas no dia seguinte ao da postagem;
- criação da Rede Postal Aérea Noturna – RPN – composta por um conjunto de linhas para o transporte aéreo de objetos postais, operadas por aeronaves das principais empresas aéreas brasileiras, cuja operação permitiu garantir o novo padrão de qualidade dos serviços;
- criação da Rede Postal Fluvial da Amazônia, formada por uma frota de embarcações fluviais que promovem a integração da região norte por meio do serviço postal regular;

- investimentos na reconstrução da infra-estrutura operacional, como construção de centros operacionais, renovação da frota de veículos e aporte de máquinas de triagem automática;
- criação do Código de Endereçamento Postal – CEP;
- amplo esforço de formação, treinamento e atualização dos empregados;
- criação de novos serviços, como o SEDEX;
- expansão da rede de agências de correios e de caixas de coleta;
- introdução do sistema de franquia para expansão da rede de agências.

Durante a década de 80, tal mudança, já consolidada, revelou-se como uma decisão acertada, pois, a partir das novas condições propiciadas pelo modelo de empresa pública, a ECT pôde construir um sólido conceito de confiabilidade junto à sociedade brasileira. Se antes o padrão dos serviços postados chegou a constar do anedotário popular, não só a qualidade passou a representar um conceito sólido junto aos usuários dos diversos serviços, como também a própria imagem institucional da empresa cresceu junto à sociedade, chegando a ser apontada por diversos institutos de pesquisa como a empresa de maior credibilidade junto à sociedade.

A partir daí a ECT foi redescoberta como agente da ação governamental, uma vez que, dada à sua grande capilaridade no território nacional, a Empresa mantém contato diário com milhões de brasileiros que acessam seus pontos de atendimento ou que recebem a visita domiciliar dos seus carteiros.

Nesse contexto, a ECT vem operando como uma entidade prestadora de serviços públicos junto à população, especialmente nos segmentos de menores rendas, prestando serviços que, embora não tragam em sua natureza o caráter postal, usufruem da infra-estrutura construída para alcançar pessoas e localidades, em muitas circunstâncias, não atingíveis por outras estruturas de serviço público. Como exemplo podemos citar o pagamento de benefícios previdenciários em localidades sem agência bancária, a distribuição de livros escolares, a distribuição de medicamentos e o recebimento de pedidos de documentação oficial, como CPF e Passaporte.

Desde a sua criação, a ECT preocupa-se em desenvolver o sistema postal e telegráfico do país e incorporar os avanços tecnológicos surgidos ao longo das últimas três décadas. Isso fez com que o Correio no Brasil atingisse a posição de um dos mais respeitados do mundo em termos de qualidade operacional.

A ECT, detentora da maior cadeia de lojas de atendimento no país, atinge os pontos mais remotos e torna acessível, a toda a população brasileira, um extenso leque de produtos e serviços.

Desde 1995, O PASTE, - Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal – vem introduzindo na ECT vários projetos de modernização tecnológica, entre os quais a Mecanização Postal, a Automação da Rede de Atendimento, o Rastreamento Eletrônico de Objetos e o Sistema de Auto-atendimento.

II. Contexto Atual

I. O Cenário Internacional

I.1. O Setor Postal no Mundo

Historicamente, a atividade postal foi estruturada em todos os países sob a forma de prestação direta ou indireta pelo próprio Estado, oferecendo serviços à sociedade em um regime de monopólio abrangente, o qual constituía obstáculo à atuação de empresas privadas no mercado.

Em função da ausência de desafios de mercado, os Correios do mundo operaram por muito tempo sem grande ênfase nas necessidades de seus clientes, os quais eram entendidos como mero recebedores dos serviços oferecidos. Como exemplo dessa postura podemos citar o algoritmo de estabelecimento dos padrões de qualidade dos serviços: tais padrões eram mais influenciados pelas possibilidades técnicas e operacionais do provedor de serviço do que propriamente pela necessidade do usuário. O elemento custo não era ponderado adequadamente nas decisões gerenciais, o que explica grande parte do crônico desequilíbrio econômico, em considerável número de administrações postais no mundo.

Os processos de produção eram bastante artesanais, em razão da baixa disponibilidade de tecnologias aplicáveis aos processos operacionais, os quais não dispunham de elementos tecnológicos para automação do fluxo de correspondências e objetos postais.

Tal situação perdurou por vários anos, durante os quais os Correios tiveram a garantia de que suas atividades não estavam – nem deveriam estar – sujeitas a qualquer forma de competição, em um ambiente de absoluta estabilidade mercadológica e tecnológica.

Ao final da década de 60 e início da década de 70, começaram a surgir empresas privadas oferecendo o serviço de transporte de documentos e mercadorias com atributos de qualidade sensivelmente superiores aos serviços tradicionais das administrações oficiais de correios, dando início à competição no setor, ainda que restrita a serviços mais sofisticados.

Um dos principais pontos de entrada das empresas privadas foi o serviço internacional, no qual a heterogeneidade da qualidade de serviços entre os diversos correios estatais favoreceu o nascimento de serviços que se utilizavam de redes privadas e com qualidade homogênea. Com o passar do tempo, a operação nas ligações internacionais viabilizou a expansão para os mercados nacionais, representando uma ameaça direta aos monopólios postais.

Em reação à atuação dos operadores privados, os correios estatais foram obrigados a adotar uma nova estratégia de atuação, na qual o cliente ganhou mais destaque, exigindo uma organização postal mais moderna e orientada para o mercado. Os correios, antes órgãos da administração pública direta, a exemplo do Brasil em 1969, passaram a agir com maior flexibilidade administrativa, na forma de organismos mais autônomos, para enfrentar os desafios da demanda crescente em um ambiente cada vez mais competitivo.

É importante destacar que o modelo de exploração da atividade postal estava fortemente baseado no conceito de território nacional, o que fazia com que o limite de mercado coincidissem com o limite geográfico das nações. Isto decorreu, em grande parte, do entendimento pelos governos nacionais de uma importância dada à atividade postal, em um mundo pautado por uma bipolarização política.

Com a mudança do paradigma de polarização política para integração econômica, a atividade postal passou a receber novo enfoque. Nesse contexto, o setor assume o papel vital de infra-estrutura para transações comerciais em um mundo em que, freqüentemente, o produtor e o consumidor se encontram geograficamente distantes. O fornecimento de serviços passa a ser partilhado pelo Estado e pela iniciativa privada. O primeiro passa a ser o disciplinador do setor e fiador, perante a sociedade, da existência de serviços básicos necessários à cidadania, enquanto que os outros passam a ofertar serviços em regime de livre iniciativa.

Desafiados a responder a essa nova demanda, os Estados se mostram incapazes não só de realizar os investimentos necessários à melhoria do setor, como também de gerenciá-lo de forma empresarial. Simultaneamente, observando o grande potencial de mercado, a iniciativa privada redescobre os Correios como atividade empresarial objeto de exploração econômica rentável. A convivência entre capitais públicos e privados passa a existir não só na forma de iniciativas empresariais desvinculadas dentro de um mesmo mercado, como também o próprio correio público passa a absorver capitais privados para a revitalização de sua organização empresarial, nas mais diferentes formas:

Capital: transformação dos organismos estatais em empresas de sociedade de economia mista, com participação da sociedade e de capitais privados na estrutura acionária da empresa, como se verifica na Holanda e deverá ocorrer no próximo ano na Alemanha, ou formação de *joint-ventures*, como ocorre na França;

Parceria: celebração de acordos operacionais ou comerciais com empresas da iniciativa privada para a exploração de mercado específico, em que o operador público não detém a tecnologia, habilidade, capital ou agilidade necessárias para o oferecimento de serviços competitivos. Isso ocorre na Austrália, Alemanha, França e Canadá, dentre outros;

Franquia: expansão da rede de atendimento, com a participação da iniciativa privada na instalação e na operação de agências postais, como pode ser verificado no Canadá, França e Inglaterra, dentre outros;

Delegação: concessão para que um ou mais operadores explorem a atividade postal em determinada região geográfica, com pagamento ou não de taxas de exploração ao Estado, como é o caso da Argentina, Uruguai e Equador;

Gestão: contratação de empresa para realizar a gestão profissional do ente postal público ;e,

Terceirização: contratação de empresas para executarem determinadas etapas do fluxo postal, como por exemplo linhas de transporte, opção freqüente nos diversos correios do mundo.

O primeiro reflexo da iniciativa privada no setor se fez sentir na mudança dos estilos de gestão. Até então o gerenciamento estava voltado apenas para dentro das organizações, com foco prioritário nos processos produtivos, relegando as demandas de mercado a plano secundário. Com a introdução da competição, esses valores foram invertidos, privilegiando assim, a perspectiva dos clientes dos serviços.

Outra importante transformação na postura comercial das administrações postais estatais, fortemente impactada pelo acirramento da concorrência imposta pelos operadores privados, foi o modelo de abordagem do mercado. Embora o mercado postal, à primeira vista, possa parecer um bloco monolítico, na realidade ele é composto pela reunião de vários segmentos diferenciados entre si no que se refere ao perfil do cliente, concorrência, ciclo de vida do produto e densidade tecnológica dos serviços, dentre outros. Apesar dessa constatação, os Correios não

aplicavam uma estratégia comercial diferenciada e apropriada a cada segmento. Pelo contrário, desconsideravam as peculiaridades e tratavam todo o mercado de forma linear.

Nos dias de hoje, é bastante comum identificar na estrutura empresarial das empresas postais públicas uma organização por unidades de negócios, que vão desde a simples readequações do organograma interno até a completa segregação da atividade em empresas distintas, com estrutura de capital e estratégias de mercado diferenciadas.

Atualmente, já podem ser entendidos como quase consolidados alguns grandes segmentos de mercado, a saber:

Correio Convencional: abrange o grupo de serviços tradicionais como cartas e impressos, que estão relacionados ao aspecto de comunicação, de mensagem. Como seus conteúdos são passíveis de digitalização, sofrem concorrência tecnológica de outras mídias existentes (telefone, fax, e-mail, EDI, etc.) e, certamente, no futuro, por outros que pretendam ser disseminados em larga escala, como, por exemplo, a TV interativa;

Encomendas: serviço de entrega de objetos e mercadorias que, pela sua natureza, ainda não dispõem de tecnologia que substitua o transporte convencional. Graças à intensificação do comércio internacional e em especial do comércio eletrônico, este segmento vem se expandindo e atraindo o investimento de grandes operadores privados em nível mundial, os denominados *couriers* e também as companhias de transporte aéreo;

Expresso: serviço de entrega porta-a-porta de correspondências e objetos com alta velocidade e alto valor agregado de informação, na forma do rastreamento eletrônico dos itens postados, deste a origem até a entrega final.

Logística: serviços de solução integrada para grandes clientes, que necessitam da movimentação de objetos passíveis de tratamento postal, envolvendo uma cadeia de valor agregado desde a movimentação de itens entre filiais de um mesmo cliente ou entre cliente e seu mercado, até armazenamento e ressurgimento automático.

Correio Híbrido: serviços que combinam as tecnologias de entrega física e de transmissão eletrônica de mensagens. O processo básico pode ser descrito com a geração da correspondência por meios computacionais, transmissão por via redes telemáticas até os operadores Postais e, finalmente, transformação da informação binária em carta, por meio de impressão remota próxima do destino final. É um segmento que representa maior facilidade e melhor relação custo-benefício para os usuários, além de diminuição de custos de transporte para os operadores.

Atendimento: até pouco tempo entendido apenas como uma etapa do fluxo produtivo postal, o atendimento passa agora a representar um importante segmento. Inicialmente entendida apenas como uma rede de captação de objetos para alimentar o fluxo postal, o conjunto de agências dos correios é hoje enfocado como uma cadeia de lojas onde também é possível a prestação de serviços não diretamente relacionados ao fluxo postal. Aqui se enquadra a *venda de serviços de atendimento* a organismos privados e estatais que não dispõem de suficiente estrutura de atendimento aos clientes e cidadãos.

Financeiro: o chamado Banco Postal, que representa todo um conjunto de serviços financeiros prestados por meio do aproveitamento da ampla infra-estrutura postal. Principalmente em economias estabilizadas, onde a atividade bancária se concentra na intermediação de capitais, os correios desempenham um importante papel de prestador de serviços bancários de baixo custo e voltados para a população em geral. Tais serviços abrangem não só a simples captação de depósitos e a administração de contas correntes e de poupança, como também as operações creditícias às pessoas físicas; em certos, casos incluem também o recebimento de despesas com serviços públicos

- água, energia elétrica, gás, telefone - transferência de valores, pagamento de aposentadorias e pensões e outros.

Tendo em vista essa nova perspectiva de mercado, os conceitos de classificação tarifária também vêm sendo aperfeiçoados, de forma a que, cada vez mais, os serviços se aproximem das expectativas de mercado, significando dizer que a qualidade desejada não é mais ditada pelo operador, mas sim definida pelo mercado. Ainda hoje é bastante comum a fixação de tarifas unificadas e rígidas para todo o território nacional, nas quais o cliente não percebe uma relação clara entre as tarifas cobradas e os serviços prestados, uma vez que não existem degraus tarifários correspondentes às diferentes distâncias. Em termos práticos: uma carta entregue no extremo do país tem a mesma tarifa de uma carta entregue no extremo da rua.

Além desse fato, o processo de tarifação e de encaminhamento estava baseado na natureza do objeto encaminhado, embora pudessem estar compartilhando o mesmo meio de encaminhamento. Modernamente, já existem novos conceitos que não se fundamentam na natureza do objeto, mas sim na sua prioridade de entrega. Alguns países implantaram novos padrões que, de maneira genérica, são sintetizados em três categorias distintas, cada uma delas procurando oferecer uma relação custo/benefício apropriada a cada perfil de cliente:

Serviço Urgente: serviços de alta prioridade de encaminhamento, em que a rapidez da entrega é fator marcante. São voltados para clientes que privilegiam velocidade, com o preço em plano secundário;

Serviço Normal: serviços destinados a uma faixa intermediária, em que se equilibram qualidade e preço; e,

Serviço Econômico: serviços de baixa prioridade de encaminhamento, em que a rapidez da entrega não é fator fundamental. São destinados a clientes que privilegiam preço em detrimento da velocidade.

Essa nova abordagem não só aproxima os serviços das reais necessidades dos clientes, como também propicia uma homogeneização das cargas de trabalho ao longo do dia nas unidades operacionais, tornando viável economicamente a automação de processos.

A combinação dos dois fenômenos citados (nova estratégia comercial e novos padrões de qualidade) resulta em um impacto tão forte nos fluxos e volumes de objetos, que se torna necessária a reformatação de toda a logística postal. Acrescente-se a isso a mudança do paradigma de produção, ainda conceitualmente calcado em realidade do início da década de 70, de onde deriva a premissa de emprego intensivo de mão-de-obra. A disponibilização de novos recursos advindos da evolução das tecnologias de telecomunicações e automação, como por exemplo a telemática, o RVCS (Remote Video Coding System), OCR (Optical Character Recognition), Código de Barras e outros, possibilitou transformar os grandes centros industriais de correios em unidades operacionais com tecnologia intensiva. Também permitiu que algumas etapas produtivas, como a distribuição domiciliar, ainda baseada em mão-de-obra intensiva, obtivessem ganhos de produtividade.

Como se prevê que a atividade postal continue absorvendo grande contingente de pessoas para o seu funcionamento, principalmente em atividades de atendimento e distribuição (média em torno de 60% do efetivo total), torna-se necessário um grande investimento no esforço de redensolvimento de seus quadros. Toda essa massa de trabalhadores, aproximadamente 6 milhões de pessoas no mundo, considerados apenas os operadores públicos, demanda reciclagem de conhecimento e posturas, de forma a aceitar a introdução das novas tecnologias. A título de exemplo, em muitos países, como no Brasil, a movimentação interna de cargas ainda se vale do esforço físico humano. Em nível gerencial, a principal mudança deverá ocorrer nos domínios da

postura e capacitação: gerente e técnicos deverão deixar o perfil burocrático, cumpridor de normas, para assumir o perfil de empreendedor na busca de resultados.

1.2. Tráfego

Segundo os últimos dados compilados pelo estudo "Correios 2005", realizado pela União Postal Universal em conjunto com o Banco Mundial, as administrações postais trataram, em 1997, aproximadamente 496 bilhões de correspondências e 5 bilhões de encomendas, movimentando receitas da ordem de US\$ 200 bilhões. Esse mesmo estudo projeta que esse volume, no período de 1995 a 2005 deverá crescer a taxas médias anuais de 2,5% e 5,0%, respectivamente, para cartas e encomendas. Tais estimativas demonstram que, apesar das novas tecnologias de comunicação, as correspondências deverão crescer a taxas significativas, enquanto que as encomendas recebem o impacto maior, em virtude da intensificação das trocas comerciais internacionais.

Em outro estudo da UPU e do Banco Mundial, o perfil do tráfego postal, de acordo com a natureza do remetente, é fortemente concentrado em empresas:

Origem	Indivíduos	Empresas	Total
Destino			
Indivíduos	10%	5%	15%
Empresas	60%	25%	85%
Total	70%	30%	100%

Esse perfil traz à consideração a questão da substituição da carta por outros meios de comunicação, principalmente pela concentração do tráfego em perfil de usuário bastante suscetível a avanços tecnológicos. Nesse aspecto, a indústria mundial de serviços postais vivencia importantes mudanças estruturais decorrentes da introdução de novas tecnologias da informação. Embora a participação do serviço postal seja decrescente na composição estrutural do mercado de comunicações, o mercado postal em si apresenta crescimento ao longo dos anos, demonstrando que o emprego de novas tecnologias não tem resultado em uma imediata e total substituição das atividades de correio, mas sim em uma convivência com sentido de complementaridade.

Entretanto, o estudo Correios 2005 indica que a substituição da carta ocorrerá, mas em percentuais diferenciados por grupo de países, alcançando uma média mundial em torno de 17% do tráfego de cartas em todo o mundo.

Analisando especificamente o comportamento do tráfego de cartas no Grupo G-7 (Estados Unidos, Canadá, Japão, Alemanha, França, Inglaterra e Itália), onde o efeito da concorrência tecnológica está em estágio mais consolidado, constata-se que o número de objetos per capita, resultado da divisão do número de objetos postados pelo número de habitantes, tem mantido crescimento médio anual da ordem de 2,5%, o que significa um percentual líquido acima da taxa de crescimento da população, já considerando a absorção por outros meios.

Enquanto o efeito da substituição ainda não declarou o fim da atividade postal, a ameaça vem sendo transformada em oportunidade para os operadores. Segundo estimativas do IDP – International Data Post, cerca de 70% das correspondências em todo o mundo já são geradas através de processos informatizados, o que propicia a expansão de novos serviços, como o correio híbrido. Entretanto, efeitos já são percebidos, quando mensagens via fax, tipicamente uma substituição da carta, já abocanhou fatia significativa do mercado. Pesquisa realizada nas 500 maiores empresas classificadas pela revista *Fortune* concluiu que 36% de suas contas telefônicas estão relacionadas à transmissão de fax. Nos Estados Unidos, a título de exemplo, a transmissão de uma página via fax custa em média 25 centavos de dólar, enquanto que o envio de uma carta simples custa 31 centavos.

A influência da Internet, o mais recente desafio do setor, ainda é questão polêmica. A discussão não reside na existência ou não de impacto no mercado postal, mas sim na dimensão do impacto. Segundo a UPU, existem duas vertentes em andamento, analisando especificamente a posição dos operadores públicos.

A primeira argumenta que os Correios são insubstituíveis no contexto mundial e que o tráfego continuará a aumentar, apesar do desenvolvimento das telecomunicações, e em particular do correio eletrônico. Admite que a participação relativa do setor postal no mercado de comunicações será decrescente em vista de novas tecnologias que surgem em profusão. Porém, afirma que as novas tecnologias não são acessíveis a todos e que, por essa razão, os Correios não estão ameaçados; pelo contrário, apresentam um diferencial importante em relação às outras mídias, que é a grande extensão de sua rede de atendimento e de distribuição.

A segunda afirma que as atividades dos Correios diminuirão, não só porque as tarifas dos outros meios se reduzirão, mas também porque os operadores privados são mais ágeis no atendimento ao mercado. Além disso, a não realização de investimentos torna-os incapazes de absorverem o crescimento do tráfego e que os operadores públicos não são economicamente sustentáveis sem o privilégio do monopólio.

Embora não haja consenso na questão, a UPU verifica que o mercado de correspondência apresenta tendência de crescimento, ainda que afetada por outros meios. A previsão nos países industrializados para os próximos 5 anos é de que 10 a 20% do tráfego de cartas seja substituído por outros meios de comunicação.

1.3. Mudanças institucionais

Finalmente, a convergência de todos os fatores comentados não é suportada pelo modelo institucional existente, baseado em premissas não mais válidas, como a de operador único, em monopólio, sem competição.

Atualmente, a União Européia se destaca pelo estágio avançado na concepção de um novo modelo, uma vez que já existe a decisão de considerar o continente europeu como um território postal único, com a transformação do tráfego internacional em tráfego doméstico e a livre competição entre os operadores. Os principais fundamentos do modelo proposto estão lançados no documento *Green Paper* (1992), posteriormente convertido na Diretriz 97/67/CE daquela União.

De maneira geral podemos afirmar que algumas estratégias deverão ser comuns entre os diversos países, dentre as quais destacamos:

Separação entre regulação e operação: até então, o Estado tem se ocupado de ambas as funções em uma combinação desses papéis. Em um mercado de vários operadores, faz-se

necessária a função de disciplinamento, normatização, fiscalização e arbitragem do mercado postal, abrangendo todos os operadores. Historicamente, os Governos têm ignorado a existência de outros operadores além dos correios estatais, de forma que a ação de regulação tem tido como objeto apenas o correio estatal e não todo o mercado postal. A maior complexidade do mercado passa a exigir a ação regulatória do Estado, principalmente em defesa dos interesses e direitos dos usuários;

Universalização: é um aspecto fundamental e diz respeito ao acesso físico e econômico a um conjunto básico de serviços que deve ser garantido pelo Estado à sociedade. Os serviços postais já ostentam indicadores satisfatórios de abrangência mas, a partir do advento da competição do setor, existe o risco de diminuição de tais indicadores, caso os Governos não estabeleçam mecanismos para resguardar e expandir os avanços já conquistados.

Competição: tem sido a linha preferencial dos Governos a de introdução da competição e a redução gradativa dos monopólios. Entretanto, tem sido uma evolução bastante cautelosa, de forma a preparar especialmente o operador público para atuação em mercado totalmente desregulamentado. Dadas as características dos serviços essenciais, verifica-se que a sua prestação não é economicamente auto-sustentável e, portanto, é necessário um período de transição para que o operador estatal realize as transformações organizacionais necessárias para tornar-se um operador ágil, capaz de auferir resultados positivos, em mercados competitivos rentáveis, a fim de financiar a prestação do serviço essencial. Atualmente, Argentina, Finlândia, Suécia e Nova Zelândia já aboliram completamente o monopólio postal. A União Européia prepara-se para abolilo a partir de 2003. Da mesma maneira, autoridades dos Estados Unidos da América já realizam discussões com o fim de extinguir o monopólio do USPS, a partir de 2003.

Modernização dos operadores estatais: as tradicionais empresas postais de governo vêm passando por transformações organizacionais e comerciais necessárias a orientá-las ao mercado. Nesse ponto, não se verifica uma clara tendência de privatização das empresas estatais de correios. Ao contrário de privatizá-las, os Governos têm preferido dotá-las de maior flexibilidade gerencial, enfatizando a obtenção de resultados. Atualmente, dentre os 189 países membros da UPU, destacam-se somente a Argentina e a Holanda como tendo privatizados seus correios.

Tecnologia: grandes volumes de investimentos são destinados para a modernização não só da infra-estrutura operacional, com o objetivo de aumento de produtividade, mas também para o aprimoramento e o desenvolvimento de novos serviços para o usuário e à melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores do setor.

Integração regional e global: ocasionará a fusão dos mercados postais nacionais em um mercado único. A União Européia caminha para a transformação do continente europeu em território postal único, com a possibilidade de os operadores competirem diretamente nos territórios dos demais países.

A consequência mais visível da combinação desses movimentos tem sido a recente onda de aquisições, alianças e parcerias entre operadores de correios no mundo. Empresas estatais, principalmente da Europa e Canadá, têm realizado uma série de aquisições ou parcerias entre si ou com operadores privados para a exploração mais agressiva de nichos específicos de mercado, como por exemplo o correio expresso internacional. Outras administrações postais, como dos Estados Unidos e França, têm buscado a celebração de alianças com outras administrações postais consideradas vitais para o estabelecimento de parceiros mundiais em determinados serviços

A intenção subjacente a toda essa movimentação é a preparação para que tais operadores, antes restritos aos mercados domésticos, passem a atuar em escala global, conforme o que já se verifica em outros setores econômicos como o automobilístico, o bancário e o de telecomunicações, dentre outros igualmente importantes. Nesse contexto, muitos desses operadores

aguardam o desdobramento da reforma postal no Brasil, cujo mercado já despertou o interesse de diversas empresas internacionais de correio, tanto privadas quanto estatais.

2. O Modelo Regulamentar Brasileiro vigente

O arcabouço legal que sustenta a organização do setor nos dias atuais vem, basicamente, da Constituição Federal e da Lei n.º 6.538, de 22 de junho de 1978.

Em todo o texto da Constituição Federal existem somente três menções diretas à atividade postal:

Primeira citação:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos do seguinte:

(...)

XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas...”

Segunda citação:

“Art. 21. Compete à União:

(...)

X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;”

Terceira citação:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XII – o serviço postal;”

Dessa forma, o texto constitucional, tal como se encontra, é suficiente para levar adiante o trabalho da mudança regulamentar do setor, ou seja: não é necessária a alteração no dispositivo constitucional para o empreendimento da reforma postal

O ponto que toca diretamente essa questão é o inciso X do art. 21, que estabelece como competência da União *manter o serviço postal e o correio aéreo nacional*.

O primeiro entendimento necessário é o de que o inciso citado reúne no texto duas atividades totalmente distintas: o serviço postal e o correio aéreo nacional. Este último, embora usando o substantivo *correio*, não é de competência do Ministério das Comunicações e, portanto, não é objeto de nosso esforço de modificação. Historicamente, o correio aéreo nacional teve suas raízes na atividade postal para, posteriormente, desvincular-se e constituir toda uma atividade em separado, sob a responsabilidade do Ministério da Aeronáutica, sem qualquer participação da ECT na execução desse serviço.

Desta forma, o foco da avaliação deve ser o da competência da União em *manter o serviço postal e*, nesse particular, prevalece o entendimento de que o verbo *manter* não significa a prestação direta do serviço, mas sim a responsabilidade de garantir a disponibilidade do serviço, podendo delegar a terceiros, mediante concessão, permissão ou autorização a execução do serviço postal.

A Lei n.º 6.538, de 22 de junho de 1978, estabelece a prestação do serviço postal e do serviço de telegramas por empresa pública, em regime de monopólio. Seus principais preceitos são:

- a) a ECT é a grande prestadora de serviços no setor, com monopólio;
- b) não reconhece a existência de operadores privados no setor
- c) estabelece o monopólio para carta, cartão postal, telegrama e correspondência agrupada;
- d) não fixa regras claras para a delegação da prestação dos serviços a terceiros; e
- e) não prevê mecanismos de regulação do setor, mas apenas de controle da ECT.

Assim, é importante destacar que o monopólio atribuído à ECT não é decorrência direta do texto constitucional, mas sim da lei que regulamenta a atividade postal, anterior à promulgação da Constituição Federal. Neste ponto, também podemos verificar que, a flexibilização do monopólio postal não demandará modificação de dispositivo constitucional.

3. Breve Perfil do Mercado Postal Brasileiro

Segundo estimativas, o mercado postal brasileiro em 1997 movimentou receitas da ordem de 5 bilhões de reais e volume físico de aproximadamente 7,7 bilhões de objetos, o qual deverá crescer, até o ano de 2005, a taxas médias anuais de 5,7%, alcançando naquele ano o volume de 12 bilhões de objetos.

A abrangência do serviço alcança 86% da população, no que se refere ao acesso à agências postais ou postos de correios, e 74% no que se refere ao recebimento de correspondências e objetos postais em domicílio.

Ostentando valores acima da média, o mercado postal brasileiro é bastante concentrado em empresas, às quais correspondem aproximadamente 92% dos objetos postados, enquanto que as pessoas físicas são responsáveis por apenas 8% das postagens.

O indicador de objetos per capita é da ordem de 48 objetos por habitante, número inferior à média mundial de 70 objetos mas superior à média de 10 objetos apresentada pelos países de renda intermediária, segundo critérios da UPU.

As estimativas de distribuição do tráfego por região, considerando o ponto de postagem de correspondências e objetos postais, é a seguinte:

REGIÃO	% DO TRÁFEGO	OBJETOS PER CAPITA
Norte	1,12	11
Nordeste	6,07	13
Centro-Oeste	5,42	48
Sudeste	75,45	114
Sul	11,94	51
Brasil	100%	48

Além da forte concentração regional, é também sabido que, mesmo no contexto regional, ocorre forte concentração nas grandes cidades, inicialmente nas capitais e, em seguida, nos maiores centros urbanos do interior dos estados.

De maneira genérica, é possível descrever o perfil do mercado postal brasileiro a partir das seguintes características:

- a maior parte do fluxo postal é originada nos maiores centros econômicos;
- os próprios centros econômicos são o destino da maioria dos objetos; e,
- as demais localidades são importadoras do fluxo postal, isto é, mais recebem do que geram objetos.

Nesse contexto heterogêneo, podemos subdividir ao mercado postal brasileiro em alguns segmentos de maior destaque:

Remessas expressas internacionais: aqui predominam os grandes *couriers* internacionais, que operam linhas de troca de objetos entre as principais cidades brasileiras e o exterior. As empresas que atuam nesse segmento possuem o diferencial de uma rede de distribuição internacional regular, diferentemente dos correios públicos, que são dependentes da qualidade da distribuição dos correios de destino. Enquanto os *couriers* já detêm tecnologias como a de rastreamento eletrônico de objetos, a UPU ainda busca a consolidação da marca *Express Mail Service* - E.M.S. - e a implantação de um sistema de rastreamento de objetos entre os países membros. Recentemente, passo importante foi dado com a criação de uma cooperativa internacional integrada pelos países prestadores do serviço, com o objetivo de homogeneizar a sua prestação no mundo.

Remessas expressas nacionais: o Serviço de Encomenda Expressa - SEDEX - da ECT é o líder nesse segmento. A competição vem dos serviços oferecidos pelas companhias de transporte aéreo, que buscam aumentar a sua participação no segmento, por meio de novos investimentos na construção de infra-estrutura de atendimento e distribuição de objetos.

Distribuição Urbana: caracteriza-se por empresas especializadas nos fluxos originados em determinada cidade e destinados à própria cidade, competindo diretamente com o Serviço de Entrega Especial de Documentos - SEED - oferecido pela ECT. Apresentam dois grandes diferenciais: o primeiro é o preço abaixo da tarifa do SEED e o segundo é a agregação de serviços não oferecidos pela ECT, como impressão, envelopamento, etiquetamento, distribuição de objetos sem endereçamento e coleta domiciliar.

Impressos: são grandes distribuidoras de abrangência nacional, especializadas na distribuição de periódicos, revistas, jornais e de peças publicitárias. Com o desenvolvimento do mercado editorial no Brasil, esse segmento deverá experimentar um crescimento expressivo, principalmente conjugado com o segmento de venda direta.

Correspondência Agrupada: empresas focadas no transporte *over-night* de malotes de correspondências de pessoas jurídicas, principalmente bancos e outras empresas, que realizam trocas de correspondências entre escritórios regionais. A participação da ECT nesse mercado tem sido afetada não só por essas empresas, como também pela intensiva aplicação das tecnologias de EDI e de transações *on-line* nas grandes corporações, tendo se mantido estável, em volume, nos últimos 12 anos.

Encomendas: representado por um grande número de concorrentes, dos mais variados portes, com a característica comum de atuação no mercado de transportes: empresas de ônibus, transportadoras rodoviárias e companhias aéreas. Embora tais empresas se concentrem nas cargas agrupadas e em objetos de grande peso ou volume, elas vêm buscando intensificar sua atuação na faixa de objetos não agrupados e de menor peso, onde está focada a atuação da ECT.

Marketing Direto: é um segmento já estruturado mas, em face da desregulamentação da economia, da ampliação dos serviços de telecomunicações e do maior nível de competição, apresenta potencial de incremento, especialmente pelo incremento das vendas por catálogo e telemarketing. Isso se deve, principalmente, ao fenômeno mundial de aproximação dos mercados produtor e consumidor, por meio de venda direta, em substituição às onerosas cadeias próprias para distribuição de produtos. Observa-se que, em países com esse tipo de mercado mais consolidado, a venda direta representa parcela significativa, senão majoritária, da receita global das empresas de correios.

Financeiro: a reestruturação em andamento no mercado bancário deixa uma lacuna de atendimento que pode ser ocupada pelos Correios, principalmente nos segmentos da população que, seja por questões de ausência de agência bancária próxima, seja pelo nível de renda, não obtêm acesso ao sistema bancário convencional. Existem atualmente no Brasil aproximadamente 2.000 municípios sem atendimento bancário. Nesse sentido, serão formatados serviços financeiros básicos, com características de simplicidade, baixo valor transacionado, padronização e baixo custo, prestados por meio da rede de atendimento postal, de maneira complementar ao Sistema Financeiro Nacional. Tais serviços vão desde operações básicas de pagamento e recebimento de valores até outros mais elaborados como o giro postal e a poupança postal.

Atendimento: dada a capilaridade da rede de agências postais e a necessidade de tornar esse conjunto de lojas auto-sustentável economicamente, surgem potenciais aplicações nos âmbitos governamental e privado. No âmbito governamental, além do incremento do atendimento previdenciário já oferecido, as agências postais podem prestar serviço de representação para os diversos programas governamentais, como por exemplo sociais, fiscais e educacionais, em nível federal, estadual e municipal, não só em localidades desprovidas desse atendimento, mas também nas demais, onde as agências de correio sejam mais uma alternativa para a comodidade do cidadão. Igualmente, na área privada é possível disponibilizar alternativas a empresas que desejem atingir

seu mercado consumidor, principalmente aqueles distantes dos grandes centros urbanos, por meio de sistemas customizados para a venda direta à distância.

Correio Híbrido: no Brasil, diante da crescente informatização das grandes empresas, o correio híbrido apresenta grandes possibilidades de crescimento. Essa nova geração de serviços, além do salto tecnológico para plataformas mais modernas de grande conectividade, permite o lançamento de serviços de valor agregado, que vão desde o processamento de informações para construção da mensagem até a impressão remota, nas localidades de destino e em formato customizado, para a entrega física.

Finalmente, embora não seja possível mensurar o real impacto de novas tecnologias no mercado de correspondências, especialmente a Internet, as primeiras avaliações indicam um efeito de alavancagem de novos serviços em substituição a serviços tradicionais. Exemplificando: o setor bancário sempre foi um dos maiores usuários da modalidade carta, por meio das quais enviava diversos informativos a seus clientes. Com o advento do *home-banking*, os clientes de bancos não se utilizam do serviço postal para receber extratos e outras informações, não só por comodidade pela principalmente pela velocidade da informação. Entretanto, o novo modelo de relacionamento do setor bancário ensejam novos serviços postais, como por exemplo a entrega em domicílio de talões de cheque e cartões de crédito.

Assim, é possível delinear no Brasil um cenário semelhante ao esperado no mundo, que é o de complementarização e não o de substituição total dos serviços postais convencionais pelas novas tecnologias de informação. Isto se deve, basicamente, a novos potenciais criados por esses meios, como por exemplo o comércio eletrônico, que é um grande fomentador dos serviços de encomendas e de venda direta.

4. A ECT

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT – é uma empresa pública criada em 20 de março de 1969, operando em âmbito nacional, com exclusividade na prestação de determinados serviços. Seus principais indicadores são:

INDICADORES	Valor
Agências de Correios	11.713
Caixas de Coleta	25.432
Postos de Venda de Produtos	16.057
Caixas Postais Comunitárias	101.001
Máquinas de auto-atendimento	246
Unidades de Tratamento e Distribuição	741
Linhas de Transporte Aéreo	28
Veículos	5.586
Motocicletas	5.585
Bicicletas	25.017
Pessoal Operacional	82.582
Pessoal Complementar	19.902
Diretorias Regionais	23
Regiões Operacionais	153

Os principais volumes tratados pela empresa no ano de 1998, classificados de acordo com os principais serviços prestados, foram:

Serviço	em milhões
Carta	4.700
Seed	530
Impresso	1.450
Sedex	69
Malote	29
Telemáticos	19
Outros	28
Total	6.825

Tais serviços são prestados em níveis de qualidade que se equiparam ou superam padrões internacionais. A ECT é também uma empresa pública superavitária que gera os recursos necessários à manutenção equilibrada da atividade postal, com geração de lucros e pagamento de dividendos ao Tesouro Nacional, conforme indicam os resultados econômicos líquidos obtidos nos últimos anos:

Ano	1995	1996	1997	1998
R\$ milhões	-85	132	116	243

Como reconhecimento de todo esse esforço de prestação de serviços à sociedade, a ECT vem recebendo, ao longo dos anos, diversos prêmios que atestam a sua eficiência e credibilidade, reconhecidos não só pela população em geral, mas também por institutos de pesquisa e de análise de desempenho empresarial.

Entretanto, análises prospectivas indicam que, dentro de alguns anos, esse modelo de sucesso poderá vir a apresentar problemas, se hoje não forem tomadas as decisões necessárias não só à manutenção, como, principalmente, à evolução deste setor.

Os condicionamentos vigentes, quando da criação da ECT, não são mais válidos e, desta forma, faz-se necessária uma reforma do setor, adiantando-se a uma eventual situação de crise no futuro. Sucintamente, temos as seguintes transformações ocorridas no decorrer dos trinta anos, desde a criação da ECT, em 1969:

Meios tecnológicos: antes, a atividade postal era organizada com base na utilização intensiva de mão-de-obra, pois não havia tecnologia que possibilitasse a automação dos processos produtivos postais a custos razoáveis. Hoje, a automação postal é uma realidade. Novos recursos tecnológicos como o computador, o reconhecimento ótico de caracteres, a digitalização e as redes de transmissão de dados tornaram possível a automação de diversos processos produtivos do fluxo postal que, ainda empregando mão-de-obra de forma intensiva em determinadas fases do fluxo, pode ostentar índices de produtividade crescentes;

Competição tecnológica: antes, o principal concorrente da carta era o telefone que, entretanto, não estava amplamente disseminado no país. Portanto, não havia nenhuma ameaça à vista no setor. Hoje, no limiar da sociedade da informação, novas tecnologias disseminam o acesso

a novos serviços como o fax, Internet, telefonia móvel e a TV a cabo, dentre outros, os quais representam opção mais rápida e interativa que a carta;

Competição direta: antes, o serviço postal era prestado sob regime de monopólio e até mesmo algumas empresas privadas de correspondência agrupada chegaram a ser encampadas para o lançamento do mesmo serviço pela ECT. Hoje, a atividade postal passa a ser objeto de exploração econômica por empresas privadas, que passam a atuar no setor com uma abordagem comercial agressiva;

Exigência do usuário: antes, o usuário estava habituado a um baixo nível de qualidade dos serviços e não esperava significativos incrementos de qualidade; não questionava o serviço e recebia uma oferta previamente estruturada. Hoje, habituado a um alto nível de qualidade de serviços e produtos em outros setores, passa exigir maiores níveis do serviço no país, além de diferenciação de serviços. Adquire consciência de seu papel como consumidor e passa a pleitear maior respeito aos direitos e interesses;

Contexto político e econômico: antes, o Estado se encontrava no centro da atividade econômica, sendo um importante provedor de bens e serviços e arrematador quase que exclusivo dos altos volumes de investimentos para empreendimentos em larga escala; o conceito de fronteira econômica se confundia com o de fronteira do país e o comércio internacional era visto como um segmento bastante distanciado da economia doméstica. Hoje, o Estado busca desempenhar o papel de disciplinador da atividade econômica, abstando-se, quando possível, da oferta de bens e serviços, os quais devem ser, primordialmente, de responsabilidade da iniciativa privada, que já se encontra suficientemente desenvolvida e estruturada para aportar investimentos.

É fato que o modelo institucional do setor postal, estruturado três décadas atrás, vem mantendo seus pilares de sustentação, apesar das intensas mudanças no contexto em que ele se insere. Entretanto, apesar dessa longevidade, atualmente é possível observar alguns sintomas de fadiga. Os quais, caso não realizemos hoje as reformas necessárias no setor, deverão evoluir para rompimentos que comprometerão a prestação de serviços postais em todo o território nacional.

5. As principais distorções no modelo atual

Destacando da Lei n.º 6.538/78 os pontos referentes ao monopólio de serviços prestados pela ECT temos:

"Art. 9.º - 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.

(...)

Art. 27 – O serviço público de telegrafia é explorado pela União em regime de monopólio."

Excetuando-se as questões relativas ao selo, podemos verificar que o monopólio postal no Brasil restringe-se aos serviços de cartas, cartão postal, correspondência agrupada e

telegramas, estando os demais serviços abertos à competição de empresas privadas. Dentre tais serviços, podemos citar a encomenda postal e o impresso.

Ocorre que, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, o preceito do monopólio ficou restrito à lei ordinária. Tal ordenamento ensejou diversos entendimentos jurídicos, alguns dos quais permitindo a atuação de empresas privadas nesses tipos de serviços. Acrescente-se a isso a ausência de ação de fiscalização efetiva, quanto ao cumprimento do dispositivo legal.

Assim, a combinação desses elementos propiciou o surgimento de diversos operadores postais, alguns deles atuando somente em serviços exclusivos, outros somente em serviços não exclusivos ou em ambas as categorias. Estudos realizados demonstram o seguinte:

Segmento	% da receita da ECT ¹⁾
Área exclusiva efetiva	34,0
Área exclusiva invadida	29,0
Área em competição	37,0
Total	100,0

Portanto, somando os segmentos nos quais já se verifica a atuação de operadores privados, temos que 66,0% da receita da ECT são auferidas já em concorrência com outros operadores e que somente 34%, ou seja, aproximadamente um terço de seu faturamento se originam de serviços com exclusividade real.

Desta forma, a despeito da inexistência de previsão legal, a competição já é uma realidade no setor. Tal competição não se dá por operadores de mesmo porte e abrangência territorial da ECT. Ao contrário, ela ocorre de forma localizada, com ênfase nos grandes centros urbanos e em determinados serviços. Essa atuação também se verifica em área de monopólio, fato que, embora proibido pela legislação vigente, é crescente.

Além disso, as empresas que prestam serviços de correios não são entendidas legalmente como operadores postais e, portanto, estão fora de qualquer ação regulatória. A ausência de um arcabouço regulamentar mínimo em alguns momentos tem sido confundida com uma suposta existência de um regime de livre iniciativa, o que, legalmente, não se justifica. Essa fragilidade jurídica não tem permitido a tais empresas a exploração econômica em um contexto mais seguro e estável, capaz de preservar investimentos realizados e garantir o retorno esperado.

Outro aspecto a considerar é que o modelo econômico subjacente ao monopólio postal é o de que a prestação em todo o território nacional de serviços com tarifas uniformes pressupõe um mecanismo de compensações internas, em que os envios de longa distância (maior custo, deficitário) são financiados pelos envios de menor distância (menor custo, superavitários). A partir do momento em que a competição prolifera nos mercados mais rentáveis, isto é, nos serviços de âmbito local, ela retira da ECT uma parcela de serviços que contribui para a disponibilização de serviços em locais sem atratividade econômica para o empreendedor privado.

Sendo a ECT uma empresa pública, ela não dispõe dos mecanismos gerenciais capazes de lhe propiciar uma atuação competitiva nesses mercados sob ataque de outros operadores

e prevê-se que a ampliação desse fenômeno, dentro do contexto legal vigente, irá comprometer o equilíbrio econômico-financeiro da empresa e, posteriormente, a sua capacidade de interiorizar os serviços de correios.

III. A Reforma do Setor Postal

I. A Abordagem conceitual

Em 8 de dezembro de 1997 o Ministério das Comunicações, por meio da Portaria n.º 778, criou o Programa da Reforma Estrutural do Setor Postal Brasileiro com o propósito de propor um novo modelo regulamentar e institucional para o setor.

Seu objetivo foi o de empreender um programa de reformas amplo, envolvendo cinco pontos que constituem os pilares de organização do setor:

Reforma Regulamentar: envolvendo a construção de um novo contexto legal, abrangendo o mercado como um todo, em seus diferentes componentes: serviços, clientes, operador público, operadores privados e organismo regulador.

Reforma Organizacional: abrangendo a adoção de novas definições estruturais para a ECT, envolvendo estrutura organizacional, regime jurídico, composição do capital, liberdades, poderes e obrigações, dentre outros.

Reforma Comercial: relacionada à introdução do princípio de atuação comercial nos diversos elementos da ECT, tais como qualidade do serviço, orientação para o mercado, sistemas de informação e novos serviços, dentre outros.

Reforma Tecnológica: associada à introdução de novas tecnologias na infraestrutura de produção e nos serviços ofertados à sociedade.

Banco Postal: voltado para o estabelecimento de um conjunto básico de serviços financeiros prestados por meio da infra-estrutura da ECT, focado em segmentos da população sem acesso ao sistema bancário convencional, em ação complementar ao Sistema Financeiro Nacional.

Como se verifica, a estratégia da reforma tem um caráter integrado, realizando transformações em todo os elementos, que, por sua natureza, são profundamente interrelacionados. A premissa é a de que, para se fazer uma reforma profunda no setor, são necessárias intervenções em todos os elementos. Caso a reforma se restringisse a apenas um dos elementos ou se não os abordasse de forma sistêmica, teríamos como resultado uma reforma desarticulada e não sustentável ao longo do tempo.

A Reforma Tecnológica já vem sendo desenvolvida desde 1995, por ocasião do lançamento do PASTE – Programa de Recuperação e Expansão para o Sistema de Telecomunicações e para o Sistema Postal, o qual se ocupou da organização dos esforços de atualização tecnológica da ECT.

Nesse sentido, foram programados investimentos da ordem de R\$ 3,9 bilhões, a serem aplicados em diversas plataformas tecnológicas vitais para a ECT, como sistemas de triagem automática, rastreamento de objetos, terminais de carga, containerização, segurança, automação de agências, auto-atendimento, renovação da frota, rede de teleinformática, treinamento e modernização da gestão administrativa.

A maioria dos investimentos são voltados à recuperação e ampliação da infraestrutura operacional básica da empresa, válidos em qualquer modelo institucional a desenvolver. Por essa razão e pelo longo tempo necessário à maturação dos projetos, a reforma tecnológica foi iniciada à frente das demais reformas. Além da faceta de investimentos, o plano também trazia as primeiras formulações estratégicas e institucionais para o setor.

2. Objetivos da Reforma Regulamentar

Ao empreender a Reforma, o Governo declara como objetivos principais dessa iniciativa os seguintes pontos:

Garantir a universalização dos serviços: reconhece o expressivo nível de abrangência dos serviços postais, que devem ser não só preservados mas principalmente expandidos para níveis superiores, ampliando o acesso existente e estendendo-o a localidades brasileiras ainda não atendidas.

Introduzir a competição em todo o setor: concomitantemente à universalização, busca propiciar à sociedade os benefícios resultantes de um contexto em que operadores postais, em disputa de mercado, ofereçam serviços em níveis crescente de qualidade e decrescente de preços.

Estimular o desenvolvimento de serviços: entende que a inovação tecnológica e a dinamização de outros setores da economia vão demandar novas modalidades de serviços postais, que se articularão com outras atividades econômicas, com o objetivo de gerar soluções cada vez mais adequadas à diversidade dos perfis dos usuários.

Fortalecer o papel do setor postal como instrumento para o desenvolvimento econômico e social: reconhece no setor uma importante camada da infra-estrutura nacional, e entende que sua rede física representa elemento facilitador da atividade econômica ao longo do território nacional, principalmente nos eixos nacionais de desenvolvimento. Também representa um importante elemento de inclusão social e da cidadania, principalmente ao possibilitar o acesso a iniciativas de difusão da educação, informação e cultura.

Assegurar o serviço postal auto-sustentável: estabelece que a transformação deverá manter a capacidade de autofinanciamento do sistema. Não poderão ser implantados modelos que desequilibrem financeiramente sua empresa de prestação de serviços de correios, a ECT, ou que venham a requerer recursos fiscais para a manutenção dos serviços essenciais ao país.

Consolidar o papel do setor como canal de interação entre governo e sociedade: identifica no setor, especificamente na abrangência da rede de atendimento e distribuição da ECT, um importante agente para prolongamento da ação governamental, principalmente em localidades que não são alcançados por outros organismos, programas e iniciativas públicas.

Reestruturar a ECT: entende que a Empresa alcançou expressivos níveis de confiabilidade e credibilidade junto à sociedade brasileira e que, para garantir a preservação e a evolução dessa iniciativa bem sucedida, são necessárias mudanças estruturais profundas para reposicioná-la no âmbito da administração pública e do mercado postal.

Preparar o setor para a integração internacional: diagnostica profundas alterações estruturais em andamento na comunidade postal internacional e decide conduzir preparativos para a inserção brasileira ativa em um novo contexto mundial de correios.

Fortalecer o papel regulador do Estado: assume claramente suas funções de disciplinador da atividade econômica, em um primeiro momento formulando um arcabouço regulamentar e posteriormente exercendo o papel regulador que lhe compete.

Estimular a geração de empregos: compreende a importância do trabalho para o cidadão e percebe que, organizando uma atividade econômica e estimulando a exploração por diversas empresas, está propiciando o surgimento de novos postos de trabalho no setor.

3. O Novo Modelo Institucional: principais elementos

O Projeto de Lei traz significativos avanços em relação à Lei n.º 6.538/78. Podemos, sinteticamente, destacar os seguintes elementos que compõem o novo arcabouço proposto para o setor:

Sistema Nacional de Correios (SNC): correção da abordagem vigente, que associa a exploração da atividade postal somente à ECT. Conforme disposto no projeto, o SNC abrangerá os operadores privados, órgão regulador, redes físicas e os diversos processos que se articulam com o objetivo da prestação de serviços de correio à sociedade.

Operador Postal: cria o conceito de operador, reconhecendo a existência de empresas que atuam ou poderão vir a atuar no mercado. Sob essa ótica, serão considerados operadores a ECT e outras empresas que venham a explorar serviços no SNC

Serviços de Correios: conceito de serviços que é formado pela reunião das modalidades de Serviços Postais, Serviços Parapostais e Serviços de Interesse Social.

Serviços Postais: compreendem os serviços tradicionais, relacionados ao envio de correspondências e objetos postais.

Serviços Parapostais: são correlatos ao serviço postal, como serviços financeiros prestados nas agências postais

Serviços de Interesse Social: embora não sendo de natureza postal, são de interesse coletivo e se utilizam da infra-estrutura do operador postal. Tais serviços são uma característica peculiar do sistema postal que, ao estar presente em pontos do território carentes de serviços básicos, potencializam a grande abrangência do operador em regime público, transformando-o em um canal estruturado para a interação com a sociedade, em um prolongamento da ação governamental federal, estadual e municipal.

Regime de Exploração: disciplina a entrada e a atuação de operadores postais no Sistema, seja no regime público ou privado. São estabelecidos os instrumentos de concessão, permissão e autorização. É importante salientar que o foco da regulamentação não está sobre a natureza do operador, isto é, se ele é de controle público ou privado. Está sim no serviço prestado, que podem ser em regime público ou privado. Exemplificando: poderemos ter um operador estatal (ECT) prestando serviços em regime privado, como também operadores privados prestando serviços em regime público. Nessas situações, cada um dos operadores (ECT e operador privado) se submete à regulamentação adequada ao regime do serviço (público ou privado). Caso um serviço seja explorado no mesmo regime por um operador estatal e um operador privado, ambos se submetem à mesma regulamentação de serviço.

Serviço Essencial: cesta básica de serviços de correios, que será garantida à sociedade pelo Estado, com deveres de universalização e continuidade. A ECT será o operador que prestará o serviço essencial em regime público.

Serviços Exclusivos: delimita uma parte dos serviços postais para exploração exclusiva pela ECT. Tem o caráter de transição para uma nova condição de plena competição, ao final do prazo de 10 anos, que poderá ser reduzido no quinto ano. Tais serviços são um mecanismo compensatório para que a ECT, que tem atribuição de prestar os serviços essenciais, possa contar com uma fonte para o financiamento destes serviços, que são deficitários, enquanto realiza os ajustes organizacionais e comerciais necessários à atuação em um novo ambiente de plena competição.

Agência Nacional de Serviços de Correios: órgão regulador criado para regular, controlar, normatizar e fiscalizar o Sistema Nacional de Correios, tendo como princípios fundamentais a disponibilidade do serviço essencial, a existência de competição ampla e justa, e a defesa dos direitos e interesses dos usuários..

Correios do Brasil S.A.: transforma a ECT em uma sociedade de economia mista e autoriza o Poder Executivo a realizar diversas operações patrimoniais, societárias e administrativas no sentido de a nova empresa alcançar maior flexibilidade de gestão e adquirir competitividade. Dentre as diversas possibilidades estão a abertura de capital (até o limite do controle), a formação de subsidiárias, a participação em outras empresas, a adoção de modelos mais ágeis para a licitação e o concurso público, a autorização para contrato de gestão, dentre outras

Competição: introduz gradativamente a competição no SNC, na medida em que vai sendo reduzida o escopo da exclusividade para, ao final de dez anos após a promulgação da Lei, estabelecer um mercado livre, sem obstáculo para a entrada de empresas que desejem nele atuar. Os usuários serão, ao final das contas, os principais beneficiados pela introdução da competição, cujo efeito na qualidade dos serviços, no nível de preços e no desenvolvimento de novos serviços, será real.

Universalização: ao mesmo tempo que flexibiliza o monopólio, exige que o Poder Executivo trace metas de universalização dos serviços essenciais, com metas de qualidade claras e objetivas. O vetor de universalização não só preserva o acesso a serviços que a população já usufrui em localidades que dispõe desses serviços, mas principalmente amplia o acesso para localidades onde os serviços ainda não são prestados.

É importante destacar que o teor da proposta consubstanciada no projeto, embora avançado e ousado, não resvala para a precipitação ou para o afã do inédito. O caráter de cautela e gradualismo está presente na reforma, buscando garantir a evolução segura e serena de um setor que, embora sob os olhares técnicos possa apresentar problemas, ainda é percebido pela sociedade como gerador de bons frutos, por prestar serviços de alta qualidade, mesmo se comparados com indicadores internacionais. Mesmo países em estágio mais avançado de desenvolvimento - que também estão empreendendo reformas estruturais em seus setores postais - dedicam especial cuidado à transição entre o velho e o novo modelos. Exemplo marcante é o da União Européia que, caminhando concretamente para a integração política e econômica, estuda a questão, desde 1990, e emitiu diretriz específica, em 1997, para alcançar a plena desregulamentação somente a partir de 2003.

Outro aspecto merecedor de destaque é o fato de que não está sendo proposta a privatização da ECT. Ao contrário, por ser entendida como importante a manutenção de seu controle pelo Estado, propõe-se um amplo programa de modernização de sua gestão e de aumento de sua competitividade, de forma que, ganhando maior eficiência operacional e gerencial, consiga ofertar melhores serviços a menores custos para a sociedade brasileira.

Finalmente, um dos destaques do modelo é não polarizar a discussão entre controle público ou controle privado mas, ao contrário, situar-se em uma posição equilibrada, admitindo a

convivência de capitais públicos e privados em modelo híbrido e mais eficiente na prestação de serviços de correios à sociedade brasileira.

IV. O Projeto de Lei

O projeto que ora é submetido à apreciação de Vossa Excelência está estruturado em quatro livros, subdivididos em títulos, capítulos, seções e subseções.

Livro I

Dos Princípios Fundamentais

Inicialmente, fica delimitada pelo art. 1.º a abrangência da Lei, reconhecendo a existência de outros instrumentos normativos competentes, quais sejam as convenções e acordos internacionais, os decretos baixados pelo Poder Executivo e as normas estabelecidas pelo órgão regulador.

O art. 2.º enuncia um dos pontos fundamentais do arcabouço jurídico que sustenta o projeto, que é o entendimento do preceito constitucional estabelecido no inciso X do art. 21, onde é descrito como competência da União “*manter o serviço postal e o correio aéreo nacional*”. Conforme já mencionado anteriormente, não é objeto de regulamentação por esse projeto de lei o correio aéreo nacional mas tão somente o serviço postal. Dessa forma o entendimento do significado de *manter o serviço postal* está manifestado nas atribuições de garantir a prestação de serviços essenciais à população e na organização do Sistema Nacional de Correios (SNC).

A garantia dos serviços essenciais pressupõe o dever da União de organizar um modelo de mercado que propicie a disponibilidade de serviços ou, em último caso, na ausência de outra possibilidade, a prestação direta de um conjunto básico de serviços, com deveres de continuidade e de universalização.

A organização, por meio de um órgão regulador, do Sistema Nacional de Correios, cujo conceito se encontra no Livro II do projeto, abarca o conjunto dos serviços de correios, inclusive os prestados em regime privado, ou seja, de acordo com as regras da livre iniciativa econômica, sem deveres de continuidade e de universalização.

Portanto, demonstra uma diferenciação de responsabilidades atribuídas à União nos dois conjuntos de serviços: enquanto nos serviços essenciais ela tem o dever de garantir e, em último caso, prestar tais serviços à população, nos serviços não essenciais ela deve regulamentar e fiscalizar os serviços, principalmente no que possa afetar a prestação do serviço essencial ou que venha a violar as regras da ampla, livre e justa competição.

Nesse livro, em seu art. 3.º, também estão arroladas as competências do Poder Executivo para estabelecer as políticas governamentais para o SNC. Especificamente, atribui ao Executivo, por meio de decreto do Presidente da República, a competência para definir alguns pontos importantes do novo arcabouço regulamentar:

Amplitude dos serviços essenciais: embora o art. 21 traga um conceito mínimo do que serão os serviços essenciais, caberá ao Executivo fixar outras condições implícitas à prestação de tais serviços, como abrangência e qualidade, dentre outras. Também serão objeto de fixação pelo Executivo os regimes sob os quais os serviços essenciais serão prestados.

Metas de qualidade e universalização: será o instrumento que tornará pública a estratégia de ampliação, ao longo do tempo, da abrangência e dos padrões de qualidade dos serviços prestados nos diversos pontos do território nacional.

Plano de exploração dos serviços essenciais e plano de organização do SNC: se ocupará da construção de um modelo de exploração do mercado postal, para o qual poderão ser tomados como parâmetro porções do território ou segmentos do mercado, para a atribuição a um ou mais operadores, mediante concessão, permissão ou autorização, da exploração de serviços de correios.

Logo em seguida, no art. 4.º, ficam definidos os regimes sob os quais será possível a prestação de serviços de correios. Os serviços essenciais serão prestados, no mínimo por um operador em regime público, podendo ser prestados simultaneamente nos regimes público e privado. Tal condição exige que, qualquer que seja a organização do mercado, haja ao menos um operador atuando em regime público, ou seja, prestando tais serviços com deveres de continuidade e universalidade e, ainda, condicionado a metas progressivas de qualidade e universalização do acesso. Além desse operador em regime público, é possível haver outros operadores em regime público ou mesmo operadores em regime privado, prestando também as mesmas modalidades do serviço essencial.

Um aspecto importante é que, em um primeiro momento, parte dos serviços essenciais será prestada exclusivamente em regime público, em decorrência do estabelecido no art. 186. Entretanto, essa restrição é transitória e será eliminada ao final do período de exclusividade, necessário à reestruturação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Quanto aos serviços não essenciais, considerando que são serviços que não compõem esse conjunto mínimo garantido pela União, serão prestados exclusivamente em regime privado. É importante destacar que, sob a ótica dos serviços, haverá modalidades prestadas em regime público e privado ou somente regime privado. Entretanto, sob a ótica de operadores, sejam eles estatais ou privados, poderão explorar simultaneamente serviços em regime público e privado, conforme dispuser o plano de organização do SNC.

Finalmente, esse Título aborda os deveres do Poder Público (art. 5.º) e os direitos (art. 6.º) e deveres (7.º) dos usuários de serviços de correios.

Livro II

Do Sistema Nacional de Correios

Título I

Das Definições

Nesse título está um conjunto de definições básicas, as quais são abordadas em diversos pontos do projeto. Dada a natureza da atividade postal, os conceitos não são elementos isolados, mas sim interrelacionados.

Inicialmente, temos no art. 9.º a definição do Sistema Nacional de Correios, que é constituído a partir de uma perspectiva sistêmica, na qual os operadores, executando processos operacionais em uma rede física e regulamentados pelo órgão regulador, geram serviços de correios para prestação à sociedade.

Decompondo esse conceito inicial, temos no art. 10 a definição dos serviços de correios, que são o conjunto formado pela reunião de três grandes categorias: postal, parapostal e de interesse social.

Os serviços postais (art. 11) são serviços convencionais e tradicionais de correios, relacionados ao envio de correspondência e objeto postal a um destino certo. Este é um ponto básico para delimitação institucional do Sistema, diferenciando de outras atividades como, por exemplo, telecomunicações e transporte.

O art. 11 também conceitua correspondência e objeto postal, que são definições básicas para o SNC. É importante destacar um novo conceito que está no parágrafo 5.º deste artigo, sobre correio híbrido. Ele representa toda uma nova geração de serviços postais que utilizam as novas tecnologias da informação para gerar, processar e transmitir informações eletronicamente, transformando-a posteriormente em correspondência por meio de impressão remota ou processo equivalente, para entrega física ao destinatário. O correio híbrido representa uma resposta do mercado postal aos desafios da era da informação.

Os serviços parapostais (art. 12) são serviços que não estão diretamente relacionados ao envio de correspondência ou objeto postal, mas são atividades relacionadas ao serviço postal de forma correlata, conexa ou afim. Os incisos I a VII já classificam como parapostal algumas modalidades de serviços, sem prejuízo de outros que vierem a ser definidos em regulamento do órgão regulador.

Os serviços de interesse social (art.13) são aqueles que, embora não possam ser considerados tipicamente postais, são passíveis de prestação por operador postal sem prejuízo aos demais serviços. Nessa categoria fica enquadrada a utilização da rede física do operador para o prolongamento da ação governamental, inclusive com a indicação, nos incisos I a IV, de alguns dos serviços que são classificados nessa categoria.

Apesar da conceituação dessas três grandes categorias, ainda será necessário o aprofundamento da classificação dos serviços. Pela especificidade técnica e pela dinamicidade cada vez maior da atividade postal, o projeto não aprofunda esse ponto e o remete à regulamentação pelo órgão regulador, conferindo-lhe a possibilidade de maior atualidade e adequação aos requisitos dos usuários.

No art. 15 o projeto se ocupa em demonstrar uma decomposição do fluxo operacional postal para alcançar o objetivo de conceituar como serviço postal e, portanto, objeto de exploração não somente o fluxo completo, mas também uma etapa específica. Este ponto possibilita que, na medida do amadurecimento do mercado, possam surgir operadores especializados em determinadas atividades inerentes, como já se verifica em outros países.

Nesse mesmo artigo, em seu parágrafo 2.º, ficam caracterizadas como não sendo serviço postal as atividades mencionadas, quando realizadas de maneira isolada, esporádica gratuita e não sistemática, ou realizadas pelo próprio remetente, situações em que não fica caracterizada a exploração econômica da atividade ou conjunto de atividades.

Outro ponto importante é o conceito de operador do SNC (art.16), caracterizando aquele que explore economicamente e em nome próprio serviços postais ou atividade inerente. Desse escopo está excluído aquele que, na forma de terceirização, e de forma exclusiva, preste serviços para determinado remetente de correspondência ou objeto postal.

Temos ainda que redes físicas (art. 17) são os conjuntos formados por instalações e equipamentos em que são processadas as correspondências ou objetos postais

Finalmente, o art. 18 identifica como sendo o órgão regulador a Agência Nacional de Serviços de Correios, abordada no Livro III do projeto.

Título II

Do Serviço Essencial

No art. 19 é estabelecido o conceito de serviço essencial. Existe a necessidade de estabelecimento de um conjunto básico de serviços de acesso universal e contínuo, pois é feita a constatação de que a heterogeneidade demográfica, social e econômica presente na realidade brasileira conduz à existência de regiões do território, umas com alta atratividade econômica, outras sem nenhuma atratividade econômica, e que um ordenamento baseado apenas nas forças de mercado não seria capaz de prover serviços de correios a toda a sociedade. Assim, torna-se necessária a delimitação de um conjunto básico de serviços, uma espécie de cesta básica de serviços de correios, da qual a União assegura a existência, independentemente da realidade mercadológica de determinada região do território nacional.

Assim, aspectos importantes fazem parte desse conceito, dentre os quais se destacam:

Assegurado pela União: como já explanado no Livro I, a União é a fiadora, perante a sociedade, da disponibilidade de tais serviços, cabendo a ela, em última instância, provê-los diretamente, caso não exista outra possibilidade de fazê-lo.

Acessibilidade física: é a necessidade de haver pontos de atendimento e de distribuição que permitam a utilização do serviço.

Acessibilidade econômica: representa nível de tarifa razoável, que não seja obstáculo à utilização do serviço por cidadãos com menores níveis de renda.

Universalização: conjuga os aspectos anteriores e veda a discriminação quanto à utilização do serviço, estabelecendo que a totalidade da sociedade deve usufruir do serviço. Também está implícito neste aspecto que a universalização não é estágio imediato, mas sujeito a uma progressividade ao longo do tempo.

Continuidade: indica que o serviço deve ser prestado continuamente, de acordo com parâmetros mínimos de atendimento, não sendo facultada ao operador em regime público a suspensão da prestação do serviço.

É importante frisar que dadas essas características demográficas, sociais e econômicas, não é possível o atendimento imediato a toda a sociedade, haja vista os custos imensos que o Estado deveria arcar para fazê-lo. Desta forma, é possível a busca de maiores níveis de universalização, mas de forma progressiva, por meio de um plano que gradue essa ampliação, conforme previsto no inciso II do art. 3.º.

O art. 20 atribui ao Poder Executivo a competência para delimitação do serviço essencial mas, logo em seguida, o art. 21 define um núcleo mínimo de serviço. A combinação dos dois artigos alcança uma forma coerente de definição do serviço essencial, na medida em que o desenvolvimento econômico e social do Brasil vai exigir uma dinamicidade na delimitação do serviço essencial, em virtude do crescimento do nível de renda de população e da diminuição das diferenças regionais o que, em análise final, certamente ensejará demanda por níveis superiores de serviço. Entretanto, já fica consagrado e garantido no diploma legal um patamar mínimo de serviços que não poderá ser degradado.

Como o serviço essencial é estruturalmente deficitário, o art. 22 elenca as possíveis fontes de seu financiamento. Embora o espectro seja amplo, a fonte preponderante deverá ser a indicada no inciso I, significando que o operador encarregado da prestação do serviço essencial em regime público lançará mão dos lucros auferidos na prestação de serviços em regime privado para cobertura do déficit dos serviços.

Embora não explícito, este é o modelo adotado pela ECT, quando serviços em mercados lucrativos cobrem os serviços em regiões não lucrativas, sendo que, como resultado final, a Empresa é superavitária. A diferença é que, com as proposições contidas no presente projeto de lei, deverá haver uma separação contábil (inciso II do art. 59), de forma que sejam explicitados os resultados dos serviços nos diferentes regimes. Assim, caso o operador explore simultaneamente serviços nos regimes público e privado, será possível ao órgão regulador detectar eventuais subsídios do regime público para o regime privado, pela apropriação indevida de custos e redução artificial de preços em mercados competitivos, práticas contrárias aos princípios da lei.

Título III

Dos Regimes de Prestação dos Serviços de Correios

Capítulo I

Das Regras Comuns

Este capítulo trata das regras que serão comuns as regimes público e privado. Na Seção I, o art. 23 atribui à Agência a competência para regular as diferentes modalidades de serviços de correios, estabelecendo para elas deveres, direitos e condicionamentos, tanto para os operadores quanto para os usuários

Especialmente o art. 24 já define que deverão ser coibidos comportamentos que prejudiquem a prestação do serviço essencial ou que prejudiquem a competição entre operadores. Em seus incisos já caracteriza alguns desses comportamentos.

A importância da livre exploração de serviços postais está consagrada pelo art. 25, ao estabelecer em seu inciso I que os serviços não essenciais sujeitar-se-ão a apenas a condicionamentos para que não haja prejuízo do interesse público e dos direitos dos usuários. O inciso II caracteriza a assimetria necessária à regulamentação, que deverá ser mais presente quando a modalidade de serviço se aproxima do interesse coletivo, e mais branda ou até mesmo inexistente, quando a modalidade de serviço converge para o interesse restrito.

No art. 26, é introduzida a obrigação de os operadores manterem a Agência informada dos valores cobrados pelos seus serviços e, no parágrafo único, além do papel atribuído à Agência de zelar pela publicidade de tais valores, surge a diferenciação entre preço e tarifa. Aqui, é importante esclarecer que tarifa é a remuneração de serviço prestado em regime público e sujeita ao controle e à autorização da Agência. Já o preço é a remuneração de serviço prestado em regime privado, não controlado ou autorizado pela Agência, mas balizado pelas forças do livre mercado, cabendo à Agência apenas o conhecimento do preço praticado, com o fim de defesa do interesse do usuário.

As obrigações a que se submetem os operadores estão arroladas no art. 27 e incisos. Este constitui um ponto fundamental do modelo, pois, na legislação vigente, os deveres inerentes à condição e operador recaem unicamente sobre a ECT. Um dos destaques nessa matéria é a vinculação ao disposto no inciso XII do art. 5.º da Constituição Federal, que garante como direito fundamental a inviolabilidade do sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas. Sendo

pois um direito constitucional, não é possível que apenas a ECT a ela se submeta e, desta forma, o inciso VI do art. 27 do projeto de lei regulamenta esse preceito para a totalidade dos operadores. Essa matéria também será tratada na seção III deste capítulo, onde ficam caracterizadas a violação e a não violação do sigilo.

A temática das caixas de coleta é abordada no art. 28, onde fica demonstrada a preocupação com uma organização básica sobre assunto, já que poderá haver vários operadores e a não regulamentação poderia gerar conflitos sobre a instalação de caixas de coleta em via pública. Além de observar as posturas municipais e o regulamento da Agência, os operadores poderão instalar caixas, desde que contenham a sua clara identificação. Além disso, serão autorizados compartilhamentos de caixas de coletas por vários operadores.

A Seção II atribui à Agência o gerenciamento do Código de Endereçamento Postal (CEP) e a regulamentação das Listas CEP, cuja comercialização constituirá também fonte de manutenção da Agência.

O CEP é um sistema de codificação de endereços elaborado pela ECT na década de 70 para fins de organização de seu sistema de triagem e distribuição. Entretanto, em face da nova realidade, em que vários operadores prestarão serviços postais, o CEP torna-se um protocolo operacional básico para todo o Sistema Nacional de Correios. Ele será importante para garantir que uma correspondência ou objeto postado por um usuário possa trafegar nas diversas redes que existirão, com a garantia de alcançar o destino final sem extravio ou, se for o caso, ser devolvida ao remetente também em segurança. Portanto, o CEP adquire uma importância que transcende à ECT e alcança a organização básica de todo o SNC e, por essa razão, deve ser de competência da Agência.

A Seção III estabelece que os operadores são responsáveis pela inviolabilidade do sigilo da correspondência e também pela confidencialidade e integridade dos objetos postais (art. 31), sujeitando-os às sanções penais cabíveis (art. 35). Entretanto, regulamenta nos incisos do art. 33 as situações em que não será configurada violação de sigilo ou quebra de confidencialidade e integridade, as quais constituem situações excepcionais, visando à repressão do seu uso para a prática de ilícitos penais.

Ainda nesta Seção, o art. 32 remete à regulamentação pela Agência a questão de comercialização de perfis ou classificações sócio-econômicas. Esta é uma atividade que deverá expandir no âmbito do SNC, como tem sido verificado em outros países do mundo. A razão da regulamentação é dada pela necessidade de disciplinar esta atividade, de forma que ela seja desenvolvida sem violar garantias de sigilo e privacidade dos usuários.

A Seção IV atribui ao operador responsabilidades, inclusive com o dever de indenização ao usuário pela quebra de integridade, perda ou extravio de correspondências e objetos postais. Nas situações previstas nos incisos I, II e III do art. 36, o operador fica isento de tais responsabilidades.

O art. 37 indica que as correspondências e objetos postais pertencem ao remetente até o destinatário final mas que, quando não for possível sua entrega ao destinatário ou devolução ao remetente (art.38), poderá ocorrer a destruição ou a destinação social, caso apresente valor econômico relevante, conforme regulamentação a ser editada pela Agência..

A Seção V trata das regras de segurança que são necessárias para a proteção do usuário, empregado e terceiros e também para preservação do patrimônio do operador. A segurança postal tem sido preocupação permanente em toda a comunidade postal internacional e o Brasil tem participado ativamente na formulação de políticas e na implementação de ações de segurança, em conjunto com a União Postal Universal e diversas administrações postais.

Nos casos de correspondências, objetos postais e materiais que, por sua natureza ou conteúdo, acarretarem perigo para a saúde ou para a vida de seus empregados, o operador poderá destruí-los ou entregá-los à destruição, nos termos do art. 38. Nas hipóteses que comportarem riscos para os agentes, terceiros ou para o patrimônio do operador, a Agência poderá requisitar providências das autoridades policiais federais (art. 39), as quais ficam sujeitas a sanções, caso deixem de tomar as medidas cabíveis, sem causa justificada.

A Seção VI (art. 40 e 41) descreve os parâmetros mínimos que tornam possível a entrada de uma correspondência ou objeto postal no SNC, responsabilizando o usuário pela não observância das normas de postabilidade. Entretanto, reconhece que, diante de avanços tecnológicos, será possível a formatação de serviços para remessa materiais atualmente não postáveis e permite que a Agência, observando regras especiais, flexibilize algumas regras de aceitação.

A Seção VII (art. 42 e 43) trata dos selos, elemento já instituído na legislação vigente e cria o conceito de chancela comprobatória de pagamento. A razão dessa inovação é que tal como se encontra atualmente definido nas convenções internacionais, o selo permite à ECT o uso da rede internacional formada pelos países membros da UPU. Do uso da rede são imputados os custos decorrentes, denominados gastos terminais, cuja responsabilidade de pagamento, em último caso, é transferida à União. A ECT sempre tem honrado com tais compromissos e a União nunca foi chamada a responder por esses passivos internacionais. Ocorre que o sistema internacional de apropriação de gastos terminais, regulamentado pela UPU, está preparado para imputar custos somente para uma conta vinculada a um país, sem conseguir diferenciar subcontas para cada operador. Desta forma, caso seja permitido a todos os operadores o uso do selo, todos os custos recairão sobre o operador designado perante a UPU e, em último caso, sobre a União. Assim, para evitar tal distorção, foi criada a chancela comprobatória de pagamento, diferente do selo por não usar a palavra "Brasil" ou símbolos oficiais, que são meios de identificação da nacionalidade da remessa postal e, assim, contabilização de custos associados ao uso da rede internacional de correios.

Capítulo II

Do Regime Público de Prestação dos Serviços de Correios

Seção I

Dos Deveres Inerentes ao Regime Público

Conforme dispõe o art. 44, os serviços essenciais explorados em regime público sujeitam-se aos deveres de universalização e de continuidade. Enquanto a universalização se refere ao acesso ao serviço, independentemente do domicílio ou condição pessoal, social e econômica do usuário, a continuidade se refere à disponibilidade ininterrupta dos serviços sem paralisações injustificadas.

Especificamente as metas de universalização, conforme art. 45, serão objeto de plano que explicitará diversos elementos necessários à delimitação objetiva do serviço como prazos e outras condições como indicadores mínimos de qualidade, frequência, abrangência geográfica e outros elementos considerados nos incisos I, II e III.

A continuidade (art. 46) é obrigação do operador do serviço essencial em regime público, que não poderá suspender o serviço imotivadamente. Não configurará descontinuidade a

suspensão ou o atraso isolado ou circunstancial do serviço, ditado por razão de força maior ou por eventos cuja ocorrência não seja de responsabilidade direta ou indireta do operador.

Quando determinado pela Agência, o operador em regime público deverá prestar, mediante remuneração justa, os serviços de interesse social (art. 47). Tal remuneração deverá, no mínimo, cobrir os custos da prestação serviços.

Seção II

Das Prerrogativas do Operador em Regime Público

Objetivando priorizar o interesse coletivo sobre os interesses restritos, são atribuídas, no art. 48, prerrogativas operacionais ao operador em regime público, como priorização de suas cargas por empresas de transporte, o estacionamento de veículos para embarque e desembarque de carga, acesso a áreas operacionais restritas, espaço em áreas de carga e descarga e a preferência no desembaraço aduaneiro. Esse tratamento já é feito na Lei n.º 6.538/78 e representa prática corriqueira na operação do serviço postal atual.

Seção III

Da Concessão

A Subseção I estabelece que a exploração de serviço de correios em regime público (art. 49) dependerá de prévia outorga de concessão, que é definida como a delegação da prestação de serviço, mediante contrato, por prazo determinado, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais, remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas relacionadas à prestação e respondendo diretamente pelas suas obrigações e pelos prejuízos que causar.

Para fins de outorga de concessão, o Poder Executivo (art. 50) poderá estabelecer as regiões em que se dividirá o país, o número de operadores em cada região, a existência ou não de um operador em âmbito nacional e o prazo para admissão de novos operadores em regime público. Cada modalidade de serviço de correios poderá ser objeto de concessão específica (art. 51), que será outorgada mediante licitação. A licitação será disciplinada pela Agência, mas deverá observar os princípios constitucionais e uma série de parâmetros elencados nos incisos do art. 52. Com o objetivo de incentivar a competição entre operadores, a Agência poderá estabelecer restrições para a acumulação de concessões (art. 53).

O art. 54 estabelece vedações à outorga de concessão à pessoa jurídica com proibição de licitar ou contratar com o Poder Público ou outras situações, como prévia decretação de caducidade ou declaração de inidoneidade, dentre outras.

A previsão de inexigibilidade consta do art. 55 e se configura quando houver inviabilidade de disputa por haver apenas um interessado capacitado para prestar o serviço ou, havendo diversos interessados qualificados a prestar o serviço, seja desnecessária a disputa. Porém, o parágrafo único determina a necessidade de processo administrativo conduzido pela Agência, para que seja verificada a inexigibilidade.

A Subseção II trata do contrato e nos incisos do art. 56 estão enumerados os diversos elementos que, necessariamente, deverão integrar o instrumento contratual, como o serviço

Para fins da expedição de autorização, à semelhança da concessão, a Agência estabelecerá as áreas ou regiões de abrangência de cada categoria de autorização, divididas por modalidade de serviços de correios, e disporá sobre a possibilidade de um operador atuar em mais de uma delas (art. 92). Entretanto, as áreas ou regiões de abrangência das autorizações poderão coincidir ou não com as regiões ou áreas de outorga de concessão

A autorização não tem prazo de vigência e será extinta (art. 93) somente por cassação, caducidade, decaimento, renúncia ou anulação, mediante ato administrativo, precedido de procedimento prévio, em que fica garantido o contraditório e a ampla defesa.

A cassação (art. 94) ocorrerá quando houver perda das condições indispensáveis à expedição ou manutenção da autorização.

Ocorrerá a caducidade (art. 95) quando da constatação da prática de infrações graves, de transferência irregular da autorização ou de descumprimento reiterado de compromissos assumidos ou das obrigações decorrentes da situação de operador.

O decaimento dar-se-á (art. 96) se, em face de razões de excepcional relevância pública, as normas vierem a vedar o objeto da autorização ou a suprimir a exploração no regime privado. Decretado o decaimento, o operador poderá manter suas atividades regulares pelo prazo mínimo de um ano, ou prazo menor mediante recebimento de indenização prévia, justa e em dinheiro.

A renúncia (art. 97) é o ato formal unilateral, irrevogável e irretroatável, pelo qual o operador manifesta seu desinteresse pela autorização. A renúncia somente poderá ser aceita pela Agência se o operador comprovar que não se encontra inadimplente quanto a qualquer obrigação junto aos usuários, organismos postais internacionais e Administrações Postais de outros países que sejam registradas perante aqueles.

A anulação (art. 98) será decretada judicial ou administrativamente, em caso de irregularidade insanável do ato que a expediu.

Título IV

Dos Serviços Internacionais de Correios

O título se ocupa da organização das permutas internacionais de correspondências e objetos postais entre o Brasil e os outros países do mundo. Indica a existência de um operador que será designado perante os organismos postais internacionais (art. 99), em especial a UPU e a União Postal das Américas, Espanha e Portugal – UPAEP. A futura empresa Correios do Brasil S.A. será necessariamente designada perante tais organismos, em virtude de sua obrigação de prestação de serviços internacionais incluídos no escopo dos serviços essenciais. Outros operadores poderão ser autorizados a explorar serviços internacionais, mas por meio de outras redes (art. 100) e com a obrigação de assumir integralmente os custos de acesso a essas redes, sem implicar nenhum tipo de aval financeiro do Poder Público.

Título V

Das Sanções Administrativas e Penais

A anulação (art. 79) será decretada pela Agência ou pelo Poder Judiciário, em caso de irregularidade grave e insanável do contrato.

Seção IV

Da Permissão

A permissão (art. 80) é o ato administrativo pelo qual a Agência delega à pessoa física ou jurídica a prestação de serviço em regime público, em caráter transitório, até que seja normalizada a situação excepcional que a tenha ocasionado.

A Agência outorgará permissão em situações excepcionais, quando houver risco de comprometimento do funcionamento do serviço essencial e não for possível ou viável a outorga de concessão, a intervenção na concessionária, nem a prestação direta do serviço.

A permissão, cujo prazo máximo será de dois anos (art. 83), improrrogáveis, será precedida de licitação (art. 81) pautada pelos princípios de publicidade, isonomia e motivação, nos termos do art. 52 do projeto de lei. O instrumento de permissão deverá conter (art. 82), no que couber, as disposições referidas no art. 56. A extinção da permissão (art. 84) se dará de forma análoga à concessão, no que se refere ao término do prazo contratual, revogação, caducidade ou anulação, com exceção da revogação, que poderá ser feita a qualquer momento, sem que isso importe qualquer direito à indenização. Caberá à Agência dispor sobre a permissão (art. 85).

Capítulo III

Do Regime Privado de Prestação dos Serviços de Correios

Seção I

Do Regime Geral de Exploração

O ordenamento geral (art.86) indica que todos os serviços de correios serão explorados em regime privado, inclusive modalidades abrangidas no conjunto do serviço essencial, que poderão ser prestadas sem deveres de universalização e de continuidade.

Nesse aspecto, fica ressalvada parcela dos serviços de correios que serão prestados em regime de exclusividade temporária pela Correios do Brasil S.A., conforme disposto nas Disposições Finais e Transitórias. Finda a exclusividade, todos os serviços serão, de fato, prestados em regime privado, com alguns sendo simultaneamente prestados em regime público. Essa possibilidade torna o mercado postal aberto à competição entre operadores, modelo que, em última análise, beneficiará o usuário de serviços de correios.

A exploração de serviços em regime privado se baseará nos princípios constitucionais da atividade econômica, mas não isenta os operadores nessa condição da ação regulatória da Agência (art. 87). A livre atividade econômica requer a fixação de condicionamentos mínimos que garantam os seguintes princípios:

- a) a competição livre, ampla e justa;
- b) a diversidade de serviços e operadores;
- c) o respeito aos direitos dos usuários e o equilíbrio de direitos e obrigações entre estes e os operadores;

d) a prevalência dos serviços essenciais prestados em regime público sobre os serviços prestados em regime privado;

e) a isonomia de tratamento entre os operadores;

f) a permanente fiscalização;

g) a existência, a continuidade e a eficiência do serviço essencial;

h) o crescimento proporcional de deveres, condicionamentos e obrigações do operador em função do grau de sua participação no Sistema Nacional de Correios em uma dada região; e

i) a vinculação entre os condicionamentos impostos e as finalidades públicas específicas e relevantes.

Entretanto, deve ser observado pela Agência que proibições, restrições e interferências na prestação de serviços sob esse regime devem ser exceções, com objetivos prioritários de preservação dos interesses e os direitos dos usuários.

Por essa razão, a autorização para exploração em regime privado não poderá ser negada, salvo nas circunstâncias específicas indicadas nos incisos e parágrafos do art. 88.

O operador em regime privado será livre para fixar seus preços (art. 89) e caberá a ele somente manter a Agência informada dos valores praticados, sem ser necessário da parte dela qualquer decisão ou comunicação para a fixação dos valores.

Seção II

Da Autorização de Exploração de Serviços de Correios

A exploração de serviços de correios no regime privado dependerá de prévia expedição de autorização pela Agência (art. 90) e será sempre onerosa. Autorização é o ato administrativo vinculado que faculta a exploração, no regime privado, de serviço de correios, desde que preenchidas as condições subjetivas e objetivas necessárias.

Conforme regulamentação da Agência, poderão ser definidos serviços de interesse restrito, que independem de autorização, situação em que o operador apenas comunicará previamente à Agência o início de suas atividades.

Para que o interessado obtenha autorização de exploração de serviços de correios, deverá apresentar condições objetivas e subjetivas (art.91) definidas pela Agência que, sem prejuízo de outras que vierem a ser definidas, são:

a) não esteja proibido de licitar ou contratar com o Poder Público e que ele, suas subsidiárias, controladas ou coligadas não tenham sido punidos, nos dois anos anteriores, com a decretação de caducidade de concessão, permissão ou autorização para exploração de serviços de correios, nem tenham sido declarados inidôneas por prática reiterada de conduta prejudicial ao pleno funcionamento do Sistema Nacional de Correios;

b) não explore a mesma modalidade de serviço, na mesma região, em regime público;

c) não explore outras modalidades de serviço na mesma região, em regime público ou privado, quando tal acumulação for vedada pela Agência, com vistas à ampliação da competição no Sistema.

Para fins da expedição de autorização, à semelhança da concessão, a Agência estabelecerá as áreas ou regiões de abrangência de cada categoria de autorização, divididas por modalidade de serviços de correios, e disporá sobre a possibilidade de um operador atuar em mais de uma delas (art. 92). Entretanto, as áreas ou regiões de abrangência das autorizações poderão coincidir ou não com as regiões ou áreas de outorga de concessão

A autorização não tem prazo de vigência e será extinta (art. 93) somente por cassação, caducidade, decaimento, renúncia ou anulação, mediante ato administrativo, precedido de procedimento prévio, em que fica garantido o contraditório e a ampla defesa.

A cassação (art. 94) ocorrerá quando houver perda das condições indispensáveis à expedição ou manutenção da autorização.

Ocorrerá a caducidade (art. 95) quando da constatação da prática de infrações graves, de transferência irregular da autorização ou de descumprimento reiterado de compromissos assumidos ou das obrigações decorrentes da situação de operador.

O decaimento dar-se-á (art. 96) se, em face de razões de excepcional relevância pública, as normas vierem a vedar o objeto da autorização ou a suprimir a exploração no regime privado. Decretado o decaimento, o operador poderá manter suas atividades regulares pelo prazo mínimo de um ano, ou prazo menor mediante recebimento de indenização prévia, justa e em dinheiro.

A renúncia (art. 97) é o ato formal unilateral, irrevogável e irretroatável, pelo qual o operador manifesta seu desinteresse pela autorização. A renúncia somente poderá ser aceita pela Agência se o operador comprovar que não se encontra inadimplente quanto a qualquer obrigação junto aos usuários, organismos postais internacionais e Administrações Postais de outros países que sejam registradas perante aqueles.

A anulação (art. 98) será decretada judicial ou administrativamente, em caso de irregularidade insanável do ato que a expediu.

Título IV

Dos Serviços Internacionais de Correios

O título se ocupa da organização das permutas internacionais de correspondências e objetos postais entre o Brasil e os outros países do mundo. Indica a existência de um operador que será designado perante os organismos postais internacionais (art. 99), em especial a UPU e a União Postal das Américas, Espanha e Portugal – UPAEP. A futura empresa Correios do Brasil S.A. será necessariamente designada perante tais organismos, em virtude de sua obrigação de prestação de serviços internacionais incluídos no escopo dos serviços essenciais. Outros operadores poderão ser autorizados a explorar serviços internacionais, mas por meio de outras redes (art. 100) e com a obrigação de assumir integralmente os custos de acesso a essas redes, sem implicar nenhum tipo de aval financeiro do Poder Público.

Título V

Das Sanções Administrativas e Penais

O Capítulo I trata das sanções que poderão ser aplicadas pela Agência (art. 101) caso o operador incorra em infração de normas ou instrumentos para a exploração de serviços que lhe forem atribuídos. Os tipos de sanção administrativa são:

- a) advertência
- b) multa
- c) suspensão temporária
- d) caducidade
- e) declaração de inidoneidade

Não será aplicada sanção sem a oportunidade de prévia e ampla defesa do operador (art. 103). Caso sejam configuradas ao menos uma das situações previstas no parágrafo 2.º do artigo, e somente nesses casos, serão cabíveis medidas cautelares urgentes sem defesa prévia.

Outras questões, como valores de multa, proporcionalidade, agravantes, atenuantes, condição econômica e outros aspectos são também tratados nos artigos seguintes (art. 104 a art. 111).

O capítulo II (art. 112 a art. 120) trata das sanções penais aplicáveis pelo Poder Judiciário. Ressalvada a introdução de dois novos tipos penais e aprimoramento de alguns dos já existentes, o projeto de lei dá continuidade a dispositivos vigentes na Lei n.º 6.538/78. Os dois tipos penais introduzidos são a prestação clandestina de serviços de correios (art. 115) e a violação da exclusividade do operador em regime público (art. 116), necessários no novo ordenamento de mercado que ora é proposto. Os demais, vindos da Lei vigente, de maneira geral, referem-se à violação de correspondência ou objeto postal, violação de segredo profissional, uso ilícito, falsificação de selos e outras questões relacionadas.

Livro III

Do Órgão Regulador e das Políticas Setoriais

Título I

Da Criação do Órgão Regulador

O art. 121 cria a Agência Nacional de Serviços de Correios e lhe confere a natureza de autarquia especial, vinculada ao Ministério das Comunicações com a função de ser o órgão regulador do Sistema Nacional de Correios.

Será caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira. O seu Regulamento será aprovado pelo Presidente da República, o que marcará a instalação da Agência (art. 122). Normas específicas para contratação de pessoal (art. 124) serão editadas pela própria Agência. No art. 125 ficam criados os Cargos em Comissão de Natureza Especial e do Grupo-Direção e Assessoramento Superior – DAS; os quais são relacionados no anexo I do projeto, enquanto no art. 126 são criadas as Funções Comissionadas de Serviços de Correios – FCSC, relacionadas no anexo II do projeto.

Para o desempenho de suas funções, a Agência poderá requisitar (art. 127) com ônus servidores de órgãos e entidades integrantes da administração pública federal, direta ou indireta.

O art. 128 autoriza ao Poder Executivo a realizar as despesas e os investimentos necessários à instalação da Agência. A Agência executará diretamente suas atribuições por meio de seus servidores, próprios ou requisitados ou indiretamente, por meio da contratação de prestadores de serviços (art. 129). Além disso, a Agência poderá também contratar técnicos, empresas ou instituições especializadas, inclusive consultores independentes e auditores externos para executar indiretamente suas atividades, excetuando-se a fiscalização, que sempre deverá ser executada diretamente, ressalvadas as atividades de apoio à ação fiscalizadora.

Título II

Das Competências

O Capítulo I descreve detalhadamente as competências da Agência que, de maneira geral, estão relacionadas às funções de disciplinamento, normatização, controle e fiscalização do Sistema Nacional de Correios (art. 130).

Como em outras matérias já existem organismos legalmente competentes, o Capítulo II descreve o relacionamento da Agência com outras entidades governamentais. No campo do direito econômico (art. 131) a Agência se articulará com os órgãos da Defesa da Concorrência para instruir os processos que deverão ser de conhecimento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE.

Quanto à proteção e defesa do consumidor (art. 132), a Agência se relacionará diretamente com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, atuando de modo supletivo, com exclusividade para a aplicação de sanções.

No segmento dos serviços financeiros postais, caberá ao Banco Central do Brasil (art. 134) a sua regulamentação, podendo a Agência atuar subsidiariamente na fiscalização.

Título III

Da Estrutura Organizacional

O projeto de lei, em seu art. 135, estabelece a estrutura da Agência, que é composta por Diretoria, Conselho Consultivo, Procuradoria, Corregedoria, Ouvidoria, Centro de Documentação e unidades especializadas.

A Diretoria é o órgão máximo da Agência e será integrada por um Diretor-Geral e quatro Diretores (art. 136), com decisão por maioria absoluta e voto fundamentado. As sessões serão registradas em ata e disponibilizadas para conhecimento público, ressalvadas matérias especificadas no parágrafo 1.º do artigo. Sessões deliberativas destinadas a resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e usuários serão públicas. As competências da Diretoria estão enumeradas no art. 137. Os Diretores serão brasileiros (art. 138), de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade. Serão nomeados pelo Presidente da República após aprovação prévia do Senado Federal.

O mandato dos Diretores (art. 139) será de cinco anos e os primeiros integrantes da Diretoria terão prazo de mandatos diferentes (art. 140), de três, quatro, cinco, seis e sete anos, visando à implementação de um sistema de mandatos não coincidentes. Os integrantes da Diretoria terão estabilidade e perderão o mandato (art. 141) somente em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de pena demissória decorrente de processo administrativo disciplinar.

Aos Diretores é vedado ter interesse significativo, direto ou indireto em empresa relacionada ao SNC (art. 142) e, até um ano após deixar o cargo (art. 143) lhes é vedado representar qualquer pessoa ou interesse perante a Agência. O Diretor-Geral será nomeado pelo Presidente da República (art. 144) e lhe são atribuídas competências especiais, conforme enumeração no art. 145.

O Conselho Consultivo (art. 146 a art. 148) será composto por nove membros e terá a função de se manifestar, sempre que solicitado, sobre assuntos relativos ao SNC. O funcionamento do Conselho será descrito no regulamento da Agência.

A Ouvidoria terá um Ouvidor nomeado pelo Presidente da República (art. 149) para mandato de dois anos e o primeiro Ouvidor deverá ser nomeado simultaneamente com os integrantes da Diretoria. Ele terá acesso a todos os assuntos da Agência (art. 150) e poderá assistir às reuniões da Diretoria, inclusive as secretas.

A Procuradoria vincula-se à Advocacia-Geral da União (art. 152) para fins de orientação normativa e supervisão técnica, cabendo-lhe as atribuições descritas no art. 153.

A Corregedoria tem a função de zelar pela probidade da ação dos diversos órgãos da Agência e suas atribuições estão relacionadas no art. 154.

O Centro de Documentação destina-se a dar conhecimento público de autos, documentos, decisões, informações e demais atos da Agência e suas atribuições básicas estão enumeradas no art. 155.

Título IV

Da Atividade e do Controle

O Título busca caracterizar a atuação moderna e transparente da Agência, com base nos princípios da legalidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, imparcialidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade, conforme abordagem feita nos art. 156 a 161.

Título V

Do Patrimônio e das Receitas

Trata da questão da manutenção financeira da Agência, que é um dos aspectos fundamentais para concretizar sua autonomia financeira. São previstas as seguintes fontes no art. 163:

- a) dotações do Orçamento Geral da União: recursos provenientes do orçamento fiscal do Governo;
- b) operações de crédito: possibilidade de contratar operações de crédito, no país e no exterior; também abrange os rendimentos de operações financeiras;
- c) as contraprestações relativas ao exercício do poder concedente: recebimento de valores pagos pela outorga de concessão e permissão, multas e indenizações;
- d) as contraprestações relativas ao exercício da atividade ordenadora: recebimento de valores pagos pela expedição de autorização, multas e indenizações;

- e) taxa de fiscalização de serviços de correios: o produto da arrecadação da taxa paga pelos operadores;
- f) os recursos provenientes de convênios, acordos e contratos celebrados com entidades, organismos e empresas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;
- g) as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;
- h) produto dos emolumentos, preços ou multas, os valores apurados na venda ou locação de bens, bem como os decorrentes de publicações, dados e informações técnicas, inclusive para fins de licitação;
- i) prestação de serviços a terceiros: receitas da homologação de acordos operacionais, registro de chancela comprobatória de pagamento e atribuição de CEP específico de caixas postais de operadores, dentre outras; e
- j) rendas e receitas eventuais.

A Taxa de Fiscalização de Serviços de Correios (art. 165 a art. 168) será devida pelas empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas pela fiscalização do exercício de suas atividades. O Anexo III apresenta os valores da Taxa.

Título VI

Das Contratações

Para os serviços e obras de engenharia (art. 170) a Agência seguirá o disposto na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo que para as demais aquisições ela estabelecerá procedimentos próprios, nas modalidades pregão e consulta, observados os princípios fundamentais indicados nos incisos do art. 171, como o da instrumentalidade das formas, vinculação ao instrumento convocatório do certame, julgamento objetivo, publicidade, devido processo, dentre outros.

Contém o projeto, ainda, a premissa de que a finalidade do certame é, por meio de disputa justa entre interessados, obter um contrato econômico, satisfatório e seguro para a Agência. Quanto ao instrumento convocatório, estabelece diretrizes no que tange à definição do objeto, qualificação dos proponentes, aceitação de propostas e julgamento.

Em resumo, o Projeto confere à Agência autonomia para elaborar as regras disciplinadoras de suas licitações, estabelecendo, todavia, os necessários balizamentos de modo a preservar os princípios gerais que regem a matéria.

O pregão (art. 172) é a modalidade de certame a ser adotada para fornecimento de bens e serviços comuns, em que concorrentes previamente cadastrados deverão fazer lances em sessão pública.

Conquanto essa restrição do pregão, em princípio, apenas aberto a concorrentes previamente cadastrados, é possível sua abertura à participação de qualquer interessado (art. 173), com verificação, a um só tempo, da qualificação subjetiva de cada qual e da aceitabilidade das respectivas propostas. Isto se dará após a etapa competitiva, nos casos de contratação de bens e serviços comuns de alto valor, ou quando o número de cadastrados na classe for inferior a cinco, ou para o registro de preços, por exemplo.

Já a consulta (art. 174) é a modalidade de certame a ser adotada para fornecimento de bens e serviços diferenciados, isto é, aqueles que não são nem de engenharia civil, nem comuns. Exemplos são os serviços técnicos especializados como os de consultoria e auditoria. Participarão dela apenas os que forem consultados e a decisão ponderará o custo e o benefício de cada proposta, tendo em consideração a qualificação do proponente.

Vê-se, portanto, que serão avaliados em conjunto os elementos subjetivos, objetivos e comerciais das propostas dos consultados, rompendo-se assim, também, com o tradicional modelo que separa nitidamente as fases de habilitação de licitantes e de classificação das propostas, na busca de maior rapidez e eficiência, e do melhor resultado.

Livro IV

Da Reestruturação da ECT

O livro aborda especificamente as matérias relacionadas às transformações estruturais da ECT. Inicialmente, o art. 175 autoriza o Poder Executivo a transformar a ECT, que é uma empresa pública com a totalidade de seu capital pertencente à União, em uma sociedade de economia mista denominada "Correios do Brasil S.A. - Correios", inclusive com a possibilidade de ampliação de seu objeto social. Neste ponto, propicia a prestação de outros serviços, destacando especialmente os serviços financeiros e outras atividades a ele relacionadas, como por exemplo o transporte de valores.

A transformação de empresa pública em sociedade de economia mista, associada à flexibilidade de aspectos de gestão, propiciará à nova empresa condições para responder mais rapidamente às transformações inerentes a um mercado competitivo e, futuramente, quando da abertura de seu capital, permitirá a captação de recursos imprescindíveis aos projetos de investimentos inseridos na reforma tecnológica.

A ampliação do objeto social para essa modalidade de serviço não transformará a Correios do Brasil S.A. em uma instituição financeira, mas sim em agente complementar ao Sistema Financeiro Nacional, conforme normas do Banco Central, para a prestação de serviços financeiros básicos à população sem acesso ao sistema bancário convencional, conforme já comentado anteriormente.

No art. 176 são autorizadas diversas operações, como abertura de capital, cisão, fusão, aquisição, participação, associação, dentre outras, observando-se a legislação pertinente. É relevante destacar que não está sendo proposta a privatização da empresa e esse ponto está claramente enunciado no inciso III, quando estabelece como limite para a abertura do capital a manutenção de seu controle, direto ou indireto pela União. A não privatização é posição firme nesta proposta, pois decorre do entendimento de que, caso ocorresse situação oposta, ficariam comprometidas não só a universalização dos serviços postais, como também a possibilidade de prestação dos serviços de interesse social.

A ECT hoje já se caracteriza por apresentar dupla vertente. A primeira, social, está relacionada à prestação de serviços postais à população em localidades onde o modelo de mercado concorrencial é incapaz de fazê-lo e também à prestação de serviços de interesse social, em um prolongamento da ação governamental. A segunda, empresarial, se volta para a exploração econômica de segmentos de mercados em competição, com o objetivo de financiar a primeira vertente, a social.

Assim, reconhecendo a necessidade de um modelo mais ágil, especialmente para a vertente empresarial, o artigo descreve em seus incisos diversas possibilidades que permitirão à Correios do Brasil S.A. um grande avanço na estruturação de seu modelo empresarial. Esse novo modelo não só propiciará melhores condições para a vertente empresarial, mas, em decorrência disso, preservará e incrementará a vertente social da Empresa, em razão da consolidação da fonte de financiamento do serviço essencial e do serviço de interesse social.

O Livro também trata de outras matérias relevantes, como a inexigibilidade de licitação (art. 177) para que a empresa, subsidiárias ou controladas façam aquisição de ações, quotas ou direitos representativos de parcela do capital social de empresas atuantes em serviços de correios no país ou no exterior, sendo que deverão ser observadas a antecedência mínima de 30 dias para a veiculação de anúncio ou oferta pública em jornal de grande circulação. A alienação será precedida de licitação na modalidade leilão. Assim, o artigo reconhece a dinamicidade do mercado acionário e configura um arcabouço legal que permite à Correios do Brasil S.A. realizar as operações societárias necessárias à execução de seus objetivos comerciais e estratégicos.

Também está indicada a autorização para que a Correios do Brasil S.A. celebre contrato de gestão (art. 179), realize concurso público adequado à natureza e complexidade do emprego a ser preenchido (art. 180, I) e adote modelo de contratação nos moldes do implementado pela Agência (art. 180, III).

Concluindo o Livro, o art. 181 estabelece que o novo modelo empresarial da Correios do Brasil S.A. será aprovado por Decreto específico do Presidente da República no prazo de cento e vinte e dias após a publicação da Lei.

Disposições Finais e Transitórias

O art. 182 define que no prazo de noventa dias após a publicação da Lei, será celebrado, entre a Agência e a Correios do Brasil S.A., um contrato de concessão, a título oneroso, pelo prazo de dez anos, renovável por vinte anos. O motivo da desigualdade nos prazos reside no propósito de fazer coincidir a vigência do primeiro período da concessão com o tempo previsto para a exclusividade, que também é de dez anos. Isso permitirá que, ao final dos primeiros dez anos da reestruturação da Correios do Brasil S.A. possam ser realizados aprimoramentos que eventualmente sejam necessários nos termos da concessão.

No art. 183 fica estabelecido o prazo de cento e oitenta dias para que aqueles que se enquadrem no perfil de operador possam pleitear, junto à Agência, expedição de autorização, a qual obedecerá o disposto no Capítulo III do Livro II.

O artigo 184 delimita um conjunto de serviços como sendo de exploração exclusiva pela Correios do Brasil S.A., por dez anos, com possibilidade de redução para nível menor no quinto ano após a publicação da Lei. Tais serviços são:

- a) a carta
- b) o cartão postal
- c) o telegrama
- d) a correspondência agrupada (malote)

É importante relembrar e salientar que o disposto neste artigo dá continuidade ao contido na Lei n.º 6.538/78, como pode se verificar na transcrição de seu texto:

"Art. 9.º - 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.

(...)

Art. 27 - O serviço público de telegrama é explorado pela União em regime de monopólio."

A ressalva que deve ser feita é a de que, enquanto o preceito na Lei n.º 6.538/78 estabelece monopólio de alguns serviços por tempo indeterminado, a proposta contida no presente projeto de lei é de compromisso com a extinção completa de tal exclusividade ao término de dez anos, período esse que é fundamental para que a Correios do Brasil S.A. realize e consolide as transformações internas requeridas para a sua existência auto-sustentável em um mercado totalmente competitivo.

Na exclusividade não estão compreendidas as agências de atendimento da Correios do Brasil, as quais poderão de imediato, conforme regulamentação da Agência Nacional de Serviços de Correios, ser objeto de concessão, permissão ou autorização.

Ainda a respeito desta matéria, o art. 185 preserva o ordenamento estabelecido pela Lei n.º 9.648/98, a qual valida os atuais contratos de franquia celebrados pela ECT, que permanecerão válidos pelos prazos previstos, o que dispensa a necessidade de pleito de autorização pelos franqueados à Agência Nacional de Serviços de Correios.

O art. 186 transfere da ECT para a Agência o registro de propriedade da marca CEP, que passa a ser atribuição da Agência, conforme explanado anteriormente. O art. 187 determina que os procedimentos contidos na Lei n.º 9.491/97 não se aplicam às disposições do Livro IV, que trata da Reestruturação da ECT.

Nos artigos seguintes (188, 189 e 190), são estabelecidas as regras para a transição, até que a Agência desempenhe efetivamente suas atribuições, e o art. 191 revoga os diversos dispositivos legais que ficam superados com a promulgação da Lei.

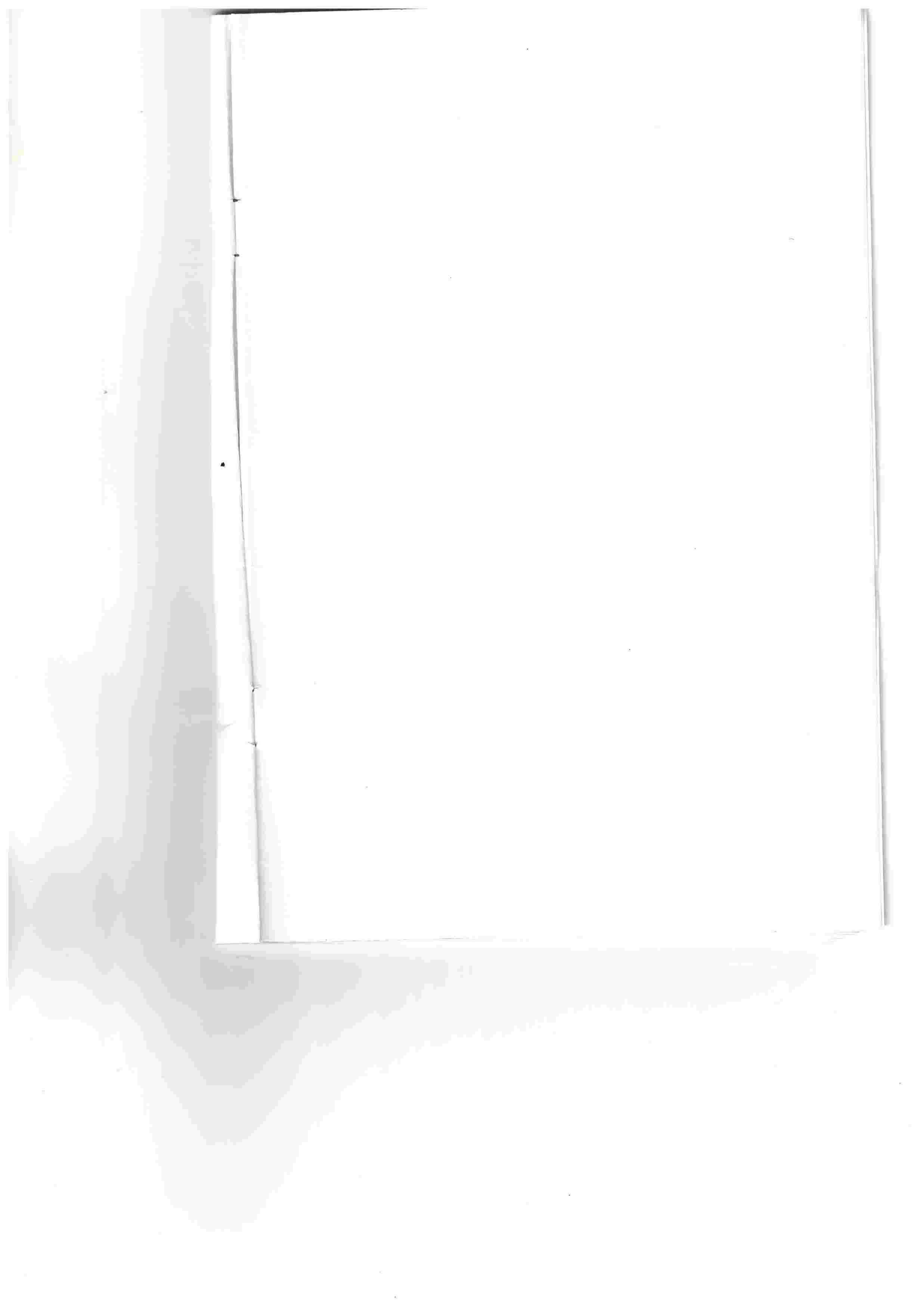
É este, em síntese, o Projeto que temos a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência. Reafirmamos, assim, nossa certeza de que o Governo liderado por Vossa Excelência, ao empreender mais essa grandiosa reforma, estará, indubitavelmente, trabalhando para a construção de um Brasil melhor.

Respeitosamente,

PIMENTA DA VEIGA
Ministro de Estado das Comunicações

PEDRO MALAN
Ministro de Estado da Fazenda

PEDRO PARENTE
Ministro de Estado do Orçamento e Gestão





68465