



STF, ECONOMIA E SEGURANÇA JURÍDICA: A ADPF 46 (MONOPÓLIO DOS CORREIOS)¹

Bruno Ramos Pereira

Mestre em Direito do Estado pela USP e assessor da diretoria da SABESP

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou em definitivo a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46 (ADPF 46), após quase 6 (seis) anos de tramitação.

O tema em debate é a recepção de lei pela Constituição de 1988. Trata-se da Lei nº 6.538/78, que estabelece a exclusividade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) na prestação de serviços postais.

O objetivo deste texto é problematizar (i) a ausência de debates no STF sobre as conseqüências de sua decisão, que provavelmente produzirá como efeito o aumento das tarifas de vários serviços públicos (água, esgoto, luz, telefonia e gás), e (ii) a alteração do posicionamento do ministro Carlos Britto ao longo da tramitação da ADPF 46, que influenciou de modo decisivo o resultado final da ação.

O tema não se resume ao debate sobre interpretação constitucional. Ele envolve uma “conta” cujo montante e prazo de vencimento, aparentemente, não estiveram muito presentes no debate público sobre a questão ou no plenário do

¹ Este artigo reflete opiniões pessoais do autor e não de instituições a que se encontre vinculado.

STF. Passemos primeiro ao posicionamento do legislativo e executivo sobre o tema.

O projeto de lei que resultou no marco regulatório do saneamento básico (Lei nº 11.445/07, a respeito das diretrizes nacionais para o saneamento básico), havia previsto norma (parágrafo 1º do artigo 3º) indicadora de que as atividades de medição, leitura e entrega de contas relacionadas à prestação dos serviços públicos de saneamento básico não constituíam serviços postais. Percebe-se, então, que o legislador federal optou por indicar posicionamento no sentido de que a exclusividade da ECT não seria ampla o bastante para abrigar as atividades necessárias à gestão comercial dos serviços públicos de saneamento básico.

Entretanto, o executivo federal vetou tal artigo e esta postura foi justificada com base em argumentos que meramente defendiam os interesses da estatal federal responsável pela prestação de serviços públicos postais (ECT). Citamos um pequeno trecho da justificativa do veto: “(...) A sanção do referido dispositivo implicará, de imediato, a perda de receita na ordem de R\$ 56 milhões/ano [à ECT] (...)”.

Naquele momento, o Congresso Nacional não se engajou em derrubar este veto. Talvez, devesse tê-lo feito, pois, impreterivelmente, quem pagará pelos valores faturados pela ECT junto às concessionárias de serviços públicos de saneamento básico serão os cidadãos, a quem são prestados os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Na medida em que as empresas concessionárias de serviços públicos de saneamento básico terão que contratar com exclusividade os serviços da ECT, sem a possibilidade de que haja concorrência com outros fornecedores aptos a prestarem os mesmos serviços, quem perde são os usuários dos serviços de água e esgoto, pois os custos decorrentes dos serviços prestados exclusivamente pela ECT serão repassados aos usuários, tendo em vista a necessidade de que seja preservado o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão ou de programa.

A sinalização dada pelo veto não privilegiou a eficiência econômica na prestação dos serviços públicos postais, pois salvaguardou concepção em que não há concorrência entre os agentes econômicos no mercado de serviços públicos postais.

Não ficou clara a seguinte consideração: a defesa do faturamento da ECT implica no fato de que os custos decorrentes dos serviços exclusivamente prestados pela estatal federal serão suportados pelos prestadores dos serviços públicos de saneamento básico, cuja atuação mantém sinergias com outras políticas públicas como habitação, ambiente, recursos hídricos e cidades. Ou seja, os custos imputados ao setor do saneamento básico, na medida em que reduzem investimentos, repercutem negativamente em outras políticas públicas de extrema importância.

Passemos agora ao posicionamento do STF. A maioria dos ministros do tribunal (seis) decidiu na ADPF 46 por adotar um conceito amplo de serviços públicos postais a serem prestados em regime de exclusividade pela ECT. As duas únicas exceções foram as encomendas e os impressos.

Pelo que se pode compreender do julgamento da ADPF 46, o STF também passou ao largo do debate sobre os custos de sua decisão. Este foi um dos aspectos negativos da decisão do STF, ou seja, a ausência do debate franco sobre as repercussões a respeito de uma entre várias escolhas normativas igualmente defensáveis do ponto de vista jurídico-constitucional.

Outro aspecto negativo que chamou a atenção deste julgamento foi o posicionamento do ministro Carlos Britto. Segundo informações do Informativo nº 409, produzido pelo próprio STF, o ministro, na sessão de 17/11/2005, defendeu que “o serviço postal é serviço público, de prestação exclusiva por parte da União, ressalvou, entretanto, que a recepção da Lei 6.538/78 estaria restrita às atividades que impliquem comunicação privada e comunicação telegráfica, não alcançando, portanto, as de caráter eminentemente mercantil”.

O trecho indica claramente que o ministro Carlos Britto votou em 2005 de acordo com posicionamento que reduziu o âmbito de incidência da exclusividade

da ECT (esta leitura também foi feita pelo ministro Menezes Direito em 17/03/2008, no julgamento da Ação Cível Originária nº 959/RN).

Entretanto, nas sessões finais de julgamento da ADPF 46, ocorridas no início de agosto de 2009, mais de três anos depois de ter proferido seu voto, houve, aparentemente, a alteração do posicionamento do ministro Carlos Britto. A mudança de opinião do ministro, em 05/08/2009, fez com que fosse formada maioria de votos (seis) em defesa de concepção ampla do que seriam os serviços postais cuja prestação é de exclusividade da ECT.

Cabe aqui uma crítica ao modo de decisão do STF: trata-se de exemplo em que um ministro alterou seu posicionamento, proferido anos antes, sem maiores explicações.

Não se pretende afirmar que as posições inicialmente expressadas devem ser imutáveis, mas o STF e os ministros individualmente devem, sempre, explicitar as razões que os levaram a mudar seus posicionamentos.

Esta questão vem levantando preocupações na literatura acadêmica sobre o STF, de modo que a expectativa é que o tribunal e seus ministros estejam cada vez mais atentos com a questão da coerência em sua tomada de decisão. Do contrário, a segurança jurídica, tão importante para a democracia e desenvolvimento do país, ficará prejudicada.

Dentro deste contexto, em que legislativo, executivo e judiciário já se manifestaram, o que se espera é que o STF logo publique o inteiro teor dos votos da ADPF 46, para que as empresas do setor de saneamento básico, além daquelas que atuam em outros setores que também suportarão a repercussão econômica da decisão da ADPF 46, possam compreender os significados das expressões “impressos” e “encomendas”, não incluídas no conceito de serviços postais de exclusividade da ECT.

Referência bibliográfica deste trabalho:

Bruno Ramos Pereira. “STF, economia e segurança jurídica: a ADPF 46 (monopólio dos correios)”. Artigo publicado na data 08/12/2009 no sítio eletrônico da Sociedade Brasileira de Direito Público – **sbdp**. Link para o artigo: http://www.sbdp.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=78