CONCESSÃO — ENTREGA DE CONTAS — MONOPÓLIO POSTAL

PARECER

I

Epatil do ABC — Prestação de Serviços Ltda. mantém, há muito, contratos com departamentos e empresas concessionárias de serviços públicos de águas e esgotos, de telefones e de energia elétrica em diversas regiões do País para a prestação de serviços de leitura de hidrômetros e de medidores de consumo, assim como de expedição e entrega das correspondentes contas aos consumidores desses fornecimentos.

No desempenho dessa atividade, agindo por ordem e conta das referidas entidades de serviço público, a consulente fiscaliza a regularidade das instalações de medição, inclusive o controle de endereços e o estado de conservação dos equipamentos.

Recentemente, porém, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) passou a criar obstáculos ao serviço de entrega das contas, sob o fundamento de que importava violação do monopólio postal.

A matéria é objeto de batalha judiciária consistente em mandados de segurança impetrados pela consulente, contra a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, visando a garantir a execução dos serviços acima descritos.

Outras demandas têm sido igualmente propostas com respeito à atividade que a consulente também exerce, no concernente ao transporte e entrega de títulos de crédito bancário, em relação ao que igualmente foi oposto o privilégio do monopólio postal.

II

A Constituição atual (Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 8º, nº XII) tal como o texto original de 1967, inclui na competência da União a de "manter o serviço postal e o Correio Aéreo Nacional". Idêntica era a norma na Constituição de 1946 (art. 5º, nº XI) com equivalência no texto de 1934 e 1937 — "manter o serviço de correios", art. 5º, nº VII e art. 15, nº VI.

A primeira Constituição republicana de 1891 aludia à competência privativa do Congresso Nacional para "legislar sobre o serviço dos correios e telégrafos" (art. 34, nº 15) e previa na competência exclusiva da União a de decretar "taxas dos correios e telégrafos federais" (art. 7º, nº 4), especificando-se, igualmente, nas Cartas de 1934 e 1937 a alusão à cobrança de "taxas postais" (arts, 6º, nº II e 20, nº II) e, nesta última, à competência legislativa federal (art. 16, nº X).

Os *serviços postais* são, tradicionalmente, serviços públicos que remontam aos "correios do Rei" do século XV e sua etimologia se inspira nos pontos eqüidistantes de apoio (*postas,* do latim *ponere*) em que se trocavam os animais utilizados no transporte.

A essencialidade das comunicações, a par da garantia do sigilo, levaram a que se instituísse o monopólio do Estado sobre a exploração de tais serviços, com ressalva do transporte da correspondência de uso próprio, sem finalidade lucrativa.

A noção conserva o conteúdo, que lhe é peculiar, do transporte de comunicações escritas pelas quais pessoas se *correspondem.*

Pontes de Miranda, interpretando o preceito constitucional, esclarece:

"*Correio* significa, no texto, *posta,* serviço de transporte de cartas e encomendas *postais,* entendendo-se por encomendas *postais* as que se equiparam às cartas. Isso não quer dizer que se vede, constitucionalmente, a particulares, ou às próprias entidades intra-estatais, manter serviços de entrega de objeto (não de *cartas!*). O cerne do conceito está nas cartas missivas: cartas, escritos, mensagens *fechadas* instituem serviço postal, e tem esse de pertencer à União." (*Comentários à Constituição de 1967,* tomo 2, p. 36 — grifos do original.)

Afinado com esse entendimento, o Decreto-lei nº 1.681, de 13 de outubro de 1939, configurava o monopólio da União.

"I — Da expedição para o exterior da República e do transporte e da distribuição no território nacional:

a) de cartas missivas fechadas ou abertas;

b) de cartões postais que trouxerem o endereço do destinatário;

c) de qualquer correspondência fechada como carta."

O Regulamento baixado com o Decreto nº 29.151, de 17 de janeiro de 1951, particularizou as modalidades de serviço postal (art. 5º) e o alcance do monopólio postal da União (art. 7º), sempre vinculado ao conceito legal de *correspondência,* definindo, em seu art. 35, que

"Correspondência postal com caráter de mensagem é o objeto que contém comunicação ou nota atual e pessoal, dirigida a outrem."

III

A Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, atualizou a legislação sobre os Serviços Postais, a serem explorados pela União, por intermédio de empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações, ou seja, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, em que se transformara o Departamento dos Correios e Telégrafos, por força do Decreto-lei nº 509, de 20 de março de 1969, com a finalidade de "executar e controlar, em regime de monopólio, os serviços postais em todo o território nacional" (art. 2º, nº I).

"Constitui serviço postal — nos termos do art. 7º dessa lei — o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, conforme definido em regulamento."

Em seus parágrafos — 1º a 3º — desdobra-se o conceito, condicionado sempre à utilização da *via postal.*

O Regulamento baixado com o Decreto nº 83.858, de 15 de agosto de 1979, não se limitou a definir os serviços compreendidos no monopólio postal (arts. 15 e 16).

Foi além, qualificando, em seu art. 17, as atividades ou serviços que estão *excluídos do monopólio da União,* entre os quais figura

"o transporte e a entrega de aviso de cobrança relativo ao consumo de água, de energia elétrica, ou de gás, quando realizados pelo concessionário do respectivo serviço público" (art. 17, alínea *n*).

Ao tempo da legislação anterior, o Tribunal Federal de Recursos, confirmando sentença concessiva de mandado de segurança e ratificando julgamento em caso equivalente, entendeu ser "fato incontroverso(...) que o monopólio postal compreende o recebimento e a entrega de *correspondência*" e que "contas de *luz, água, esgoto, telefone, impostos* e *taxas* não possuem essa qualificação" (voto do Ministro Relator na AMS nº 75.649, adotado por unanimidade pela 2.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos).

Sustenta a ECT, nas demandas postas em juízo, que a lei nova e o seu regulamento alteraram o conceito de serviço postal para abranger a *entrega de contas,* salvo se diretamente operada pela concessionária do serviço.

Todavia, em expediente interpretativo da nova legislação, endereçado à Federação Brasileira das Associações de Bancos, o presidente daquela empresa pública reconheceu que

"dentro do entendimento do art. 36 do Decreto nº 83.858/79, Regulamento Postal, o recebimento, transporte e entrega de títulos e valores mobiliários, acompanhados de documentos contábeis a eles vinculados, não se confunde com os objetos postais sujeitos a monopólio" (Ofício nº P-112/80, de 28 de fevereiro de 1980, do presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos).

Em Ofício nº 684/79, de 21 de dezembro de 1979, a mesma autoridade interpretava o Decreto nº 83.858/79 em sentido idêntico quanto à exclusão do monopólio.

Igualmente, o diretor regional da ECT, no estado de São Paulo, confirmava em carta a estabelecimento bancário

"que o jogo de fichas que acompanha o título para aceite não fere o monopólio

postal" (Carta nº CT/SGOE-279/82, de 30 de julho de 1982).

Essa exegese oficial foi ratificada em Ofício nº 3/80, de 18 de janeiro de 1980, do Sr. Consultor Jurídico do Ministério das Comunicações, dirigido à consulente, no sentido de que "a entrega, o transporte e o recebimento de títulos de crédito, apesar de se constituir em serviço postal, é, contudo, excluído do monopólio da União, desde que tais títulos não estejam acompanhados de comunicações escritas de qualquer natureza, salvo a prevista na letra *m* do art. 17 do Decreto nº 83.858/79".

Muito expressivo, no tocante à subsistência dos serviços de entrega de contas de consumo de que se incumbe a consulente, é o pronunciamento do Senhor Ministro das Comunicações em Aviso de 13 de fevereiro de 1980, dirigido ao Ministro das Minas e Energia.

O citado Decreto nº 83.858/79 estabeleceu, em seu art. 2º, prazo de seis meses para que fosse encerrada "a exploração feita, por terceiros, de serviços de transporte ou de entrega de comunicação escrita definida no Regulamento como monopólio da União".

Tendo o Ministério das Minas e Energia pleiteado a prorrogação do prazo, o titular do Ministério das Comunicações assim se manifestou:

"Objetivando dar atendimento ao pleito de V. Ex.ª, no sentido de prorrogar o prazo de que trata o art. 2º do Decreto nº 83.858, de 15 de agosto de 1979, que aprovou o Regulamento do Serviço Postal e do Serviço de Telegrama, este Ministério encaminhou expediente ao Gabinete Civil da Presidência da República.

Tendo em vista as ponderações formuladas pelo órgão daquele Gabinete incumbido de estudar a minuta de decreto apresentada, resolvi determinar o estudo do mérito da questão.

Esse estudo permitiu a conclusão de que, efetivamente, a prorrogação proposta por V. Exa. é desnecessária, já que o texto do art. 17, alínea *n*, do citado decreto, estabelece exceção ao monopólio postal para os serviços de transporte e entrega de avisos de cobrança relativos a consumo de água, energia elétrica e gás, quando realizados pelo concessionário desses serviços.

A exceção ao monopólio, nas condições citadas, resultou de solicitação desse Ministério e teve por escopo a economia de custos resultantes da operação integrada, já que dada a peculiaridade de tais serviços, no ato de leitura do medidor, na unidade de consumo é feita a entrega do aviso respectivo.

O citado dispositivo regulamentador não exige que o concessionário execute diretamente, por meios próprios, esses serviços, sendo admitida a contratação de terceiros para executá-los.

A única condição imposta à contratação de terceiros é que os serviços lhes sejam adjudicados integralmente, isto é, os executantes da entrega dos avisos devem ser, necessariamente, os mesmos que realizam a leitura dos medidores, abrangendo, portanto, a contratação todo o ciclo de leitura e entrega.

Só na hipótese de contratar-se um terceiro para leitura dos medidores e outro para entrega dos avisos é que estaria havendo infringência do monopólio da União.

Acreditando estar, deste modo, contornada a dúvida e superadas as apreensões manifestadas pelas empresas vinculadas a esse Ministério, coloco-me, todavia, ao inteiro dispor de V. Exa. para qualquer outro esclarecimento."

IV

Os serviços contratados pela consulente com as diversas entidades públicas que exploram fornecimentos de água, luz, gás ou telefone — todos serviços públicos essenciais — não consistem apenas na *entrega de contas*.

Essa atividade completa toda uma seqüência de trabalhos técnicos de *medição, faturamento e cobrança,* em que há longos anos se especializou a consulente. Compreende a leitura de medidores, o controle de endereços dos pontos de entrega, a aferição de regularidade dos equipamentos de medição, sua eventual troca ou retirada para

culminar na expedição e entrega domiciliar do documento que exprime a obrigação de pagar do usuário do serviço.

São fases sucessivas e interligadas de um *continuum* operacional que é parte do serviço público de fornecimento, para cuja execução a empresa concessionária contrata a consulente.

Sem a fase final de *entrega da conta* não teriam sentido ou finalidade as etapas precedentes, que têm por objetivo *medir o consumo* para determinar, com a incidência das tarifas, a *dívida do consumidor,* ou seja, a constituição da *receita do serviço,* de que depende sua continuidade e estabilidade financeira.

A mencionada norma da alínea *n* do art. 17 do Decreto nº 83.858/79 não *delega* ou *transfere* serviço postal às empresas concessionárias.

Muito ao contrário, tem a característica de *exclusão,* do monopólio da União, do serviço de entrega de contas de consumo, que, por via de conseqüência, *não é serviço postal ex vi lege.*

O critério mais adequado de execução desse serviço de entrega de contas — que fica assim *desqualificado* do monopólio postal, a ele não pertence, nele não se integra — obviamente não é matéria a ser disciplinada na legislação sobre os serviços postais, de que está expressamente *excluído.*

A conveniência do serviço de concessionária é que irá ditar o procedimento mais aconselhável, por motivos de ordem técnica ou econômica, quanto ao controle dos consumos e ao processo de faturamento e cobrança.

Poderá fazê-lo diretamente ou contratar terceiros para o exercício dessa função administrativa (como ocorre em relação à consulente) sem que, dessa última opção, possa resultar alteração ou não incidência de norma excludente do monopólio postal.

Uma conta de consumo não é, ou deixa de ser, *correspondência* apenas em relação à forma pela qual é entregue ao consumidor.

A norma própria a *exclui* do monopólio porque reconhece a inexistência das características específicas de natureza postal, que, na hipótese, estão ausentes.

Ato final do processo complexo de medição e cobrança dos fornecimentos a *conta de consumo* é um documento contábil cuja entrega direta ao devedor tem a natureza de uma notificação administrativa, cuja execução está afeta, por via contratual, a uma empresa especializada.

V

Entendemos, assim, que, em face da letra e do espírito da legislação sobre os serviços postais, assim como em decorrência da relação contratual com as empresas ou departamentos de serviço público em causa, são válidas as seguintes conclusões:

1. O serviço de entrega de contas de consumo, como de avisos bancários, executado pela consulente, não constitui serviço postal e, por via de conseqüência, não viola o monopólio postal da União.

2. O referido serviço de *entrega de contas* é parcela integrada no serviço continuado e indissolúvel de medição, faturamento e cobrança do fornecimento de serviços públicos essenciais e específicos.

3. Tais serviços podem ser executados diretamente pelos responsáveis pelos fornecimentos ou serem executados por terceiros mediante contrato, conforme a conveniência técnica ou econômica, sem que a forma de execução modifique sua natureza.

4. A consulente faz jus à proteção jurisdicional de seus direitos ameaçados ou violados pela ação ilícita da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, que opõe obstáculos à execução dos contratos de que é legítima titular.

É o meu parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 25 de outubro de 1983. *Caio Tácito,* Professor titular de direito administrativo na Faculdade de Direito da UERJ.