



Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

PARECER

Referência:	12649.001194/2014-38
Assunto:	Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.
Restrição de acesso:	-
Ementa:	Procedimento Administrativo. Relatório. – Regra é a publicidade, sigilo é a exceção. – Tentativa de franqueamento de acesso. – Análise CGU: Sigilo comercial. – Desprovisionamento – Recomendações.
Órgão ou entidade recorrido (a):	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT
Recorrente:	G.S.J.

Senhor Ouvidor-Geral da União,

1. O presente parecer trata de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, conforme resumo descritivo abaixo apresentado:

RELATÓRIO	Data	Teor
Pedido	10/07/2014	<p>O cidadão solicita “informações sobre a legalidade na cobrança” da tarifa de despacho postal:</p> <p><i>“Boa tarde e muito obrigado por esta oportunidade. Solicito informações sobre a legalidade na cobrança de mais uma taxa pelos Correios, consistente na nomeada Taxa Postal no valor fixo de R\$12,00 para os correspondências sobre as quais houve tributação. Obrigado mais uma vez e aguardo sua resposta.”</i></p>
Resposta Inicial	28/07/2014	<p>O recorrido responde ao requerente nos seguintes termos, destacando a base legal para a cobrança da referida taxa:</p> <p><i>“A taxa para Despacho Postal trata-se de uma contraprestação dos serviços desenvolvidos pelos Correios desde o recebimento da encomenda internacional no Brasil até a sua efetiva retirada pelo destinatário/importador nas Agências de Correios.</i></p> <p><i>A cobrança da Taxa está prevista na Convenção Postal Universal, norma internacional editada pela União Postal Universal (UPU), agência especializada da ONU que coordena as atividades dos</i></p>

		<p><i>correios (operadores designados) em todo o mundo e da qual o Brasil é signatário.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Esta taxa pode ser cobrada por todos os objetos declarados na alfândega, de acordo com a legislação nacional e incluindo aqueles isentos de direitos aduaneiros (...)</i> Por sua vez, a Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, que dispõe sobre os Serviços Postais, diz no seu Art. 1º, parágrafo único que: O serviço postal e o serviço de telegrama internacionais são regidos também pelas convenções e acordos internacionais ratificados ou aprovados pelo Brasil.</p> <p>(...)</p> <p><i>Os Correios agradecem a sua compreensão.”(grifos nossos).</i></p>
Recurso à Autoridade Superior	01/08/2014	<p>Irresignado, o cidadão recorre da decisão:</p> <p><i>“Muito embora a resposta tenha sido um tanto quanto extensa, com ela não obtive a resposta pretendido, uma vez que a empresa não respondeu não forneceu a regulamentação desta autorização de contraprestação de serviço. Acredito que todo cidadão gostaria de ter e consultar o artigo ou parágrafo normatizados da ECT, bem como a partir de que parâmetro chegou ao valor de R\$12,00 por objeto tributado. Acredito numa justa contraprestação, pois um objeto no importe de 60% de tributação que gera um valor de R\$10,00 de imposto, terá uma taxa superior. Há que se ter percentual do valor apurado ou tributado e não uma taxa fixa. Isso se realmente for patricável e legal esta mencionada cobrança.” (grifo nosso).</i></p>
Resposta do Recurso à Autoridade Superior	08/08/2014	<p>A ECT encaminha a seguinte resposta:</p> <p><i>“Informamos que, inicialmente a referida cobrança foi denominada como Taxa para Despacho Postal. A utilização do termo Taxa foi realizada com fundamento na Convenção Postal Universal, norma internacional editada pela União Postal Universal (UPU), agência especializada da ONU que coordena as atividades dos correios (Operadores Designados) em todo o mundo. Como no Brasil a denominação “Taxa” também possui um viés tributário os Correios decidiram pela alteração da denominação da referida cobrança, e assim ela passou a ser chamada de “Despacho Postal”.</i></p> <p><i>Regulamentação:</i></p> <p><i>A cobrança pelo serviço de Despacho Postal está prevista na Convenção Postal Universal, norma internacional editada pela União Postal Universal (UPU), agência especializada da ONU que coordena as atividades dos correios (operadores designados) em todo o mundo e da qual o Brasil é signatário.</i></p>

		<p><i>V. O art. 20, item 3, da Convenção dispõe que:</i> <i>“Os operadores designados, que obtiveram a autorização para realizar o desalfandegamento por conta dos clientes, seja em nome do cliente ou em nome do operador designado do país de destino, estão autorizados a cobrar dos clientes uma taxa baseada nos custos reais da operação. Esta taxa pode ser cobrada por todos os objetos declarados na alfândega, de acordo com a legislação nacional e incluindo aqueles isentos de direitos aduaneiros (...)”.</i></p> <p><i>Por sua vez, a Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, que dispõe sobre os Serviços Postais, diz no seu Art. 1º, parágrafo único que: O serviço postal e o serviço de telegrama internacionais são regidos também pelas convenções e acordos internacionais ratificados ou aprovados pelo Brasil.</i></p> <p><i>Nos termos do Decreto nº 1.789, de 12 de Janeiro de 1996, os Correios atuam como o fiel depositário de uma remessa postal tributada, cabendo prover todos os serviços necessários à segurança dessa encomenda até a entrega final ao destinatário/importador, inclusive dando suporte postal ao tratamento aduaneiro e garantindo meios para o recolhimento e o repasse do imposto de importação devido. Esses serviços adicionais designam o denominado despacho postal, (...).</i></p> <p><i>Valor do Despacho Postal</i></p> <p><i>A cobrança possui um valor fixo de R\$ 12,00 (doze reais) por objeto tributado por meio da Nota de Tributação Simplificada – NTS. Esse valor foi instituído considerando os custos reais da operação conforme determinado no item 3 do artigo 20 da Convenção Postal Universal.</i></p> <p><i>Os Correios agradecem a sua compreensão.”</i></p>
Recurso à Autoridade Máxima	09/08/2014	<p>O recorrente reitera a solicitação, afirmando que deseja obter a regulamentação – pela ECT – da cobrança e os critérios de definição do valor do serviço:</p> <p><i>“Boa noite! Eu ainda não obtive a resposta pretendida. Eu não questiono se os Correios estão autorizados ou não e se esta cobrança é imoral, na verdade, gostaria de obter a regulamentação pela ECT desta cobrança e como se chegou a um valor fixo de R\$12,00. Há de ter um ato normativo, uma portaria da ECT. Caso contrário corremos nos brasileiros, o risco de pagar um valor fixado verbalmente, uma vez que a tal convenção internacional não estipula valor nenhum, nem a norma aduaneira.”</i> (grifo nosso).</p>
Resposta do Recurso à Autoridade Máxima	12/08/2014	<p>Em face de novo recurso, a ECT esclarece:</p> <p><i>“Inicialmente, convém esclarecer que a Diretoria Colegiada da ECT decidiu pela retirada da expressão “Taxa” do serviço outrora denominado “Taxa para Despacho Postal”, para que não haja nenhuma confusão quanto à prestação de um serviço público, com a cobrança de um serviço em âmbito concorrencial, não abrangido pelo</i></p>

monopólio postal, onde a ECT se encontra em “pé de igualdade” com as demais empresas do segmento de encomenda, tudo em consonância com a Constituição Federal.

Em resposta ao recurso administrativo apresentado, vimos informar que além dos retro mencionados dispositivos legais, em especial, o art. 20, item 3, da Convenção Postal Universal, norma internacional editada pela União Postal Universal (UPU), o valor percebido pela ECT na prestação do serviço de Despacho Postal possui guarida no Decreto N° 8.016, de 17 de maio de 2013, em conformidade com a autorização legislativa do Decreto-lei n° 509, de 20 de março de 1969, senão vejamos:

“(…)

Art. 7º Constituem recursos da ECT receitas decorrentes de:

I - prestação de serviços;

(…)

Art. 8º A ECT é constituída pelos seguintes órgãos:

(…)

III - Diretoria-Executiva; e

(…)

Art. 23. Compete à Diretoria-Executiva:

(…)

VII - avaliar as estratégias de investimentos, de capital, de alocação e de captação de recursos;

VIII - fixar, reajustar e revisar preços e prêmios ad valorem referentes à remuneração dos serviços prestados pela ECT em regime concorrencial;” (Grifo Nosso).

Assim, a ECT, por intermédio da sua Diretoria-Executiva aprovou na 18ª reunião de 2014, a cobrança do aludido Despacho Postal no valor de R\$ 12,00 (doze reais), conforme já relatado nas alegações preliminares encaminhadas ao recorrente.

No que concerne o valor do serviço, ressaltamos que em conformidade ao instrumento normativo esculpido na Lei n° 6.538, de 22 de junho de 1978, o mesmo possui a premissa de fazer frente aos custos operacionais envolvidos, bem como recuperar os investimentos dispendidos e, ainda, garantir a continuidade e expansão do serviço, nos seguintes termos:

“Art. 33 - Na fixação das tarifas, preços e prêmios "ad valorem", são levados em consideração natureza, âmbito, tratamento e demais condições de prestação dos serviços.

§ 1º - As tarifas e os preços devem proporcionar:

a) cobertura dos custos operacionais;

b) expansão e melhoramento dos serviços.” (Grifo nosso)

Apenas a título informativo, lembramos que a concorrência no

	<p><i>segmento de encomendas, especificamente quanto àquelas advindas do exterior; cobra de 2 a 3 vezes a mais que a ECT na prestação do mesmo serviço, podendo chegar a R\$ 50,00. O correio francês, por exemplo, cobra de \$15 a \$20 euros e o espanhol, de \$15 a \$18 euros.</i></p> <p><i>O valor de R\$ 12,00 é cobrado por item, ou seja, por objeto tributado, pois os serviços prestados independem do valor da encomenda.</i></p> <p><i>Destacamos, mais uma vez, que o serviço de Despacho Postal não se confunde com o conceito de “taxa” no âmbito tributário, pois se trata de uma cobrança de um serviço legítimo previsto na Convenção Postal Universal (UPU), em um segmento concorrencial de mercado, podendo o importador negociar perante o cliente internacional, o envio do seu objeto por outros operadores logísticos, inclusive, operadores internacionais que atuam no mercado brasileiro.</i></p> <p><i>Finalmente, convém registrar que, o Despacho Postal não se refere ao processo de desembaraço aduaneiro, retratando apenas os serviços concernentes às atividades postais, portanto, não significando em nenhuma hipótese, atividade aduaneira, as quais possuem legislação própria, sendo a Receita Federal do Brasil (RFB) o Órgão responsável pela sua aplicação no âmbito do território nacional e, portanto, autorizado para dirimir quaisquer tipos de dúvidas quanto a sua instituição, bem como a legalidade da sua cobrança.</i></p> <p><i>Os Correios agradecem a sua compreensão.”</i></p>
<p>Recurso à CGU</p>	<p>13/08/2014</p> <p>O recorrente interpõe novo recurso, desta feita à Controladoria-Geral da União (CGU), considerando insatisfatória a informação prestada pelo recorrido:</p> <p><i>“Mais uma vez muito obrigado pela sua atenção Sr.Wagner Pinheiro de Oliveira PRESIDENTE Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, porém,a minha solicitação não foi atendido, na medida em que novamente sua resposta esta fundada nas convenções, etc. Requeiro seja informado o numero e a forma de regulamentação desta cobrança, bem como os critérios para a fixação do valor de R\$12,00 por encomenda.”</i></p>

É o relatório.

Análise

2. Registre-se que o Recurso foi apresentado perante a CGU de forma tempestiva e recebido na esteira do disposto no *caput* e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2011, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, *in verbis*:

Lei nº 12.527/2011

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à **Controladoria-Geral da União**, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

(...)

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

Decreto nº 7.724/2012

Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar **recurso no prazo de dez dias**, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.

3. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto nº 7.724/2012, observa-se que **consta** da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como também **consta** que a autoridade que proferiu a decisão, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.

4. Quanto à análise de mérito, sabe-se que, conforme disposto no artigo 1º da Lei de Acesso a Informação, as empresas públicas controladas direta ou indiretamente pela União, estão sujeitas ao disposto na referida lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (grifo nosso).

5. A Lei nº 12.527 veio regulamentar o direito previsto nos artigos 5º, 37 e 216 da Constituição Federal de 1988, a saber, o direito de acesso à informação. Estabeleceu a referida norma que a divulgação das informações é a regra e o sigilo, a exceção. Além disso, tal era o intuito do legislador de tornar o acesso à informação em regra da Administração Pública brasileira que garantiu à LAI abrangência significativa:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, **as empresas públicas**, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. (grifo nosso).

6. Ainda sobre as empresas públicas, cumpre evocar o que diz o Decreto nº 7.724/2012:

Art. 5º Sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

§ 1º A divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários.

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.

§ 5º No caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, aplica-se o disposto no § 1º do art. 5º.

7. Considerando o disposto no referido Decreto, em que pese a submissão das empresas públicas ao disposto na LAI, cumpre ressaltar o caráter peculiar em que se encontra a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, segundo a legislação e a jurisprudência brasileira. Conforme o Ministro Carlos Ayres Britto, em julgamento do Recurso Extraordinário 601.392¹:

1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 601.392/PR. Relator: BARBOSA, Joaquim. Publicado no DJ em 05/06/2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=145126916&tipoApp=.pdf>. Último

O único serviço público que foi versado em apartado, em separado, pela Constituição foi justamente o entregue aos cuidados dos Correios – o único – e, com esse verbo “manter” a significar que nenhum serviço público versado no artigo 175 da Constituição é de obrigatória prestação; não é, ele é facultativo. Mas os serviços dos Correios são de obrigatória prestação. **Parece-me um regime jurídico-constitucional peculiaríssimo.** (grifo nosso).

8. A respeito do serviço postal, afirma a Constituição Federal de 1988:

Art. 21. Compete à União:

(...).

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

(...).

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...).

V - serviço postal;

(...).

9. O Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969, transformou o então Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública, a saber, na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Além disso, concedeu à ECT as seguintes competências:

Art. 2º - À ECT compete:

I - executar e controlar, em regime de monopólio, os serviços postais em todo o território nacional;

II - exercer nas condições estabelecidas nos artigos 15 e 16, as atividades ali definidas.

III - explorar os seguintes serviços postais: (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011).

a) logística integrada; (Incluída pela Lei nº 12.490, de 2011).

b) financeiros; e (Incluída pela Lei nº 12.490, de 2011).

c) eletrônicos. (Incluída pela Lei nº 12.490, de 2011).

10. Já a Lei nº 6.538/1978, que rege os serviços postais, assim os definiu, estabelecendo, também o regime de exclusividade em que atua a ECT:

Art. 7º - **Constitui serviço postal o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas**, conforme definido em regulamento.

§ 1º - São objetos de correspondência:

a) carta;

b) cartão-postal;

c) impresso;

- d) cecograma;
- e) pequena - encomenda.

§ 2º - Constitui serviço postal relativo a valores:

- a) remessa de dinheiro através de carta com valor declarado;
- b) remessa de ordem de pagamento por meio de vale-postal;
- c) recebimento de tributos, prestações, contribuições e obrigações pagáveis à vista, por via postal.

§ 3º - Constitui serviço postal relativo a encomendas a remessa e entrega de objetos, com ou sem valor mercantil, por via postal.

Art. 8º - São atividades correlatas ao serviço postal:

- I - venda de selos, peças filatélicas, cupões resposta internacionais, impressos e papéis para correspondência;
- II - venda de publicações divulgando regulamentos, normas, tarifas, listas de código de endereçamento e outros assuntos referentes ao serviço postal.
- III - exploração de publicidade comercial em objetos correspondência.

Parágrafo único - A inserção de propaganda e a comercialização de publicidade nos formulários de uso no serviço postal, bem como nas listas de código de endereçamento postal, é privativa da empresa exploradora do serviço postal.

Art. 9º - São exploradas pela União, em regime de monopólio, as seguintes atividades postais:

- I - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e cartão-postal;**
- II - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de correspondência agrupada;**
- III - fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal.**

§ 1º - Dependem de prévia e expressa autorização da empresa exploradora do serviço postal;

- a) venda de selos e outras fórmulas de franqueamento postal;
- b) fabricação, importação e utilização de máquinas de franquear correspondência, bem como de matrizes para estampagem de selo ou carimbo postal.

§ 2º - Não se incluem no regime de monopólio:

- a) transporte de carta ou cartão-postal, efetuado entre dependências da mesma pessoa jurídica, em negócios de sua economia, por meios próprios, sem intermediação comercial;
- b) transporte e entrega de carta e cartão-postal; executados eventualmente e sem fins lucrativos, na forma definida em regulamento. (grifos nossos).

11. Esta CGU já se posicionou anteriormente quanto ao caráter híbrido das atividades da ECT. No parecer relativo ao pedido de acesso NUP 99923.001660/2013-96, o analista ressaltou:

Percebe-se, portanto, que a ECT é empresa pública que atua em atividade essencialmente econômica, mesmo tendo o monopólio sobre a exploração de parte do serviço postal brasileiro, **o que evidencia o caráter híbrido em que esta**

empresa atua no mercado. Por conseguinte, a avaliação em torno do regime econômico em que esta empresa atua e a consequente abrangência ou não dos dispositivos da Portaria Interministerial nº 233 torna-se mais complexa. (grifo nosso).

12. É importante rememorar o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à matéria. Em 2009, o referido Tribunal julgou a Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 46, que tinha a ECT como polo passivo. Nela, a Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (ABRAED) questionava o monopólio sobre os serviços postais outorgado à ECT pela Lei nº 6.538/1978, alegando que tal norma infringia o princípio fundamental da livre iniciativa disposto na Constituição Federal de 1988².

13. Naquela ocasião, decidiu o STF, em atenção a seus precedentes, que³:

O serviço postal – conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado – não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. **Serviço postal é serviço público.** (grifo nosso).

14. A questão não é pouco controversa, como demonstra a discordância entre os pontos de vista apresentados pelos Ministros. O relator, Ministro Marco Aurélio Mello, entendia que o monopólio postal não cabia na nova ordem constitucional, instituída a partir de 1988⁴:

Acolho o pleito formulado na inicial para declarar que não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988 os artigos da Lei nº 6.538/78 que disciplinaram o regime de prestação do serviço postal como monopólio exclusivo da União (...) a ser executado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, o que viola os princípios da livre iniciativa, da liberdade no exercício de qualquer trabalho, da livre concorrência e do livre exercício de qualquer atividade econômica (...).

15. Já os Ministros Eros Grau e Joaquim Barbosa, representantes da maioria que julgou a ação improcedente, compreendiam que a natureza das atividades da ECT era de serviço público, inaplicáveis, portanto, os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência⁵:

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46-7/DF. Relator: MELLO, Marco Aurélio. Publicado no DJ em 26/02/2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608504>. Último acesso em: 08/08/2014.

3 Ibidem.

4 Ibidem.

5 Ibidem.

Fala em serviço postal, que é o conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado. (...). De qualquer modo, o que tenho afirmado (...) **é que o serviço postal é serviço público.** Portanto, a premissa de que parte o arguente é equívoca. **O serviço postal não consubstancia atividade econômica em sentido estrito, a ser explorada pela empresa privada.** Por isso é que a argumentação em torno da livre iniciativa e da livre concorrência acaba caindo no vazio, perde o sentido. (Ministro Eros Grau). (grifos nossos).

Ademais, o serviço público é informado, entre outros, pelos princípios da supremacia do interesse público, da igualdade, da universalidade, da impessoalidade, da continuidade, da adaptabilidade, da transparência, da motivação, da modicidade das tarifas e do controle, devendo ser prestado pelo Estado para atender às necessidades e interesses de toda a coletividade, em todo o território nacional.

Assim, uma análise pormenorizada do que consubstanciaria o serviço postal conduz inafastavelmente à constatação de que o interesse primordial em jogo é o interesse geral de toda a coletividade. **É do interesse da sociedade que, em todo e qualquer município da Federação, seja possível enviar/receber cartas pessoais, documentos e demais objetos elencados na legislação, com segurança, eficiência, continuidade e tarifas módicas. Não é mera faculdade do Poder Público colocar esse serviço à disposição da sociedade, e muito menos deixar sua completa execução aos humores do mercado, informado por interesses privados e econômicos.** A Constituição é clara no art. 22, X, ao afirmar que “compete à União manter o serviço postal e o correio aéreo nacional”. **Entendo que, ao falar em “manter o serviço postal”, a Constituição determinou que cabe à União assegurar sua execução em todo o território nacional, não apenas por abarcar um interesse coletivo significativo, mas também por ser fator importante de integração nacional.** (Ministro Joaquim Barbosa). (grifos nossos).

16. Desse julgamento, depreende-se que o STF entende o serviço postal como serviço público e não como atividade econômica em sentido estrito. Contudo, a abrangência do conceito fica pouco clara, ou seja, seria serviço público todo o serviço postal conforme estabelecido no art. 7º da Lei nº 6.538/1978 (que inclui as encomendas, por exemplo) ou estariam sendo delimitados como serviço postal (e, portanto, serviço público) apenas os serviços executados pela ECT em regime de exclusividade, conforme o art. 9º da referida Lei?

17. O debate no âmbito do Supremo inspira dúvidas quanto a esta questão. Afirma o Ministro Carlos Ayres Britto, por exemplo⁶:

Não, como a Constituição fala de serviço postal, e serviço postal é serviço de correio, serviço de postagem, é serviço de entrega para repasse a outrem, é a figura tradicional do Estado mensageiro, do Estado carteiro, entre o emissor e o receptor

6 Ibidem.

de uma mensagem. Então, **eu excluiria do serviço postal exclusivamente as encomendas e os impressos** e tudo o mais ficaria sob não monopólio, mas sob o serviço exclusivo da União. (grifo nosso).

18. Já o Ministro Ricardo Lewandowski aponta⁷:

Eu entendo que a competência privativa da União para manter o serviço postal, nos termos do artigo 21, X, da Constituição federal, não engloba a correspondência comercial e a entrega de encomendas. **Esses serviços não estão, a meu ver, abrangidos pelo monopólio estatal, que se limita ao serviço postal stricto sensu, ou seja, à entrega de correspondência pessoal (...).** (grifo nosso).

19. O Ministro Gilmar Mendes também pontua a dificuldade da definição de “serviço postal”⁸:

É extremamente difícil, a priori, dizer que todos os aspectos hoje constantes dessa lei traduzem a autêntica interpretação desse conceito de serviço público, ou de atividade monopolista. Não significa que o legislador não possa vir a lhe dar outra conformação; **mas me parece extremamente difícil que nós, a partir de uma perspectiva tópica, logremos identificar atividades que não integrem esse conceito, tendo em vista a complicada e difícil engenharia institucional que se faz para a atuação desse serviço.** (grifo nosso).

20. No julgamento do Recurso Extraordinário 601.392, a Ministra Rosa Weber contribui sobre a matéria, diferenciando o serviço postal *stricto sensu*, que seria vinculado às atividades exercidas pela ECT em regime de privilégio/monopólio⁹, do serviço postal em sentido amplo, relacionado às atividades correlatas¹⁰:

Fiquei a pensar: se vamos distinguir as atividades que integram **o serviço postal, em sentido estrito, relativamente aos quais a ECT atua em regime de exclusividade ou privilégio – (das) atividades correlatas, serviço postal no sentido amplo - em regime de concorrência**, para efeito de aplicação do art. 173, na verdade fica o próprio administrador numa enorme dificuldade. (grifo nosso).

7 Ibidem.

8 Ibidem.

9 Cabe ressaltar que o Ministro Eros Grau, em seu voto, introduz a diferenciação entre os conceitos de “privilégio” e “monopólio”. O primeiro seria aplicável, segundo ele, aos regimes de exclusividade afetos aos serviços públicos; o segundo, àqueles regimes afetos às atividades econômicas em sentido estrito. Sendo assim, argumenta pela utilização, no caso da ECT, do termo “privilégio”, no que é seguido pela maioria dos Ministros.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 601.392/PR. Relator: BARBOSA, Joaquim. Publicado no DJ em 05/06/2013. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=145126916&tipoApp=.pdf>. Último acesso em: 08/08/2014.

21. A dificuldade de interpretação parece residir, salvo melhor juízo, na evolução história do serviço postal brasileiro. Os próprios Ministros do STF reconhecem a transição pela qual passa a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Conforme o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento do Recurso Extraordinário 601.392¹¹:

Que nós estamos exatamente em um quadro de transição, em que determinadas unidades dos Correios e Telégrafos em unidades determinadas da Federação sustentam o todo, esse complexíssimo sistema. **Então, é preciso que essa reestruturação ocorra, essa reestruturação que se anuncia a partir da medida provisória** - eu me lembro que já no governo Lula se anunciava essa reestruturação dos Correios e Telégrafos -, **para que, de fato, ela se ajuste àquela jurisprudência que nós assentamos na ADPF n. 46.**¹² (grifos nossos).

22. O Ministro Carlos Ayres Britto explica a transição real que levou à complexidade da interpretação jurídica:

Quando a Constituição diz serviços postais, está falando de quê? De mediação entre quem posta um documento, uma correspondência, uma encomenda e aquele que recebe para fazer a mediação. Correio é isto: é ficar entre o emitente e o receptor; daí o pombo-correio. **Então, na verdade, foram as empresas privadas que passaram a jogar no campo dos Correios. Quando a Constituição diz serviços postais, a Constituição pré-excluiu da atividade econômica essa atividade de mediação, de correio.** Então, na verdade, as empresas privadas é que foram aos poucos jogando num campo que lhe era estranho, o campo da mediação. (...)

Pense num pombo correio, que faz a mediação entre o emissor e o receptor de uma correspondência, de um boleto, de uma carta. **Isso é típico, é atividade pré-excluída da atividade econômica. Foi a Constituição que retirou do mercado.** Mas, por interpretações cada vez mais lenientes, frouxas, **nós fomos permitindo que saísse do conceito de serviço postal essa gama de atividades, mas, na origem, etimologicamente falando, tecnicamente falando, são atividades situadas no campo da mediação postal.** (grifos nossos).

23. E se, por um lado, inicialmente as empresas privadas adentraram a seara postal que lhes era lucrativa, também a ECT passou a diversificar suas atividades, de modo a garantir a saúde financeira da empresa. Conforme ofício enviado pela ECT a esta CGU no âmbito do NUP 99923.001660/2013-96¹³: “*Os Correios atualmente passam por uma fase de transição e vem tomando medidas para manter e modernizar suas atividades, bem como diversificar seus negócios.*”

11 Ibidem.

12 Aqui, o Ministro se refere à distinção entre as atividades exclusivas e as atividades concorrentes da ECT, conforme o julgamento da ADPF nº 46.

13 BRASIL. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Ofício 0787/2014-VIJUR. Brasília, junho de 2014.

No mesmo ofício, a empresa ressalta o caráter híbrido de suas atividades: “os Correios têm natureza híbrida e atuam tanto na prestação de serviços públicos quanto nas atividades comerciais de cunho concorrencial”.¹⁴

24. Nesse sentido, é importante retomar o julgamento do Recurso Extraordinário 601.392, no qual o município de Curitiba questionou a imunidade concedida à ECT, especialmente no que se refere às atividades não abrangidas pelo regime de exclusividade, exercidas em concorrência. O relator do caso, Ministro Joaquim Barbosa, entendia que não se devia questionar a imunidade tributária da ECT estabelecida conforme a jurisprudência do Supremo. No entanto, essa imunidade deveria ser revista, considerando o reconhecimento do regime híbrido das atividades da ECT no julgamento da ADPF, especialmente em atendimento ao Art. 173, parágrafo 2º da Constituição Federal:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. (grifo nosso).

25. Assim, afirma o Ministro em seu voto¹⁵:

Em sentido semelhante, também entendo que sempre que os Correios prestarem serviços também franqueados à iniciativa privada a imunidade não deverá ser aplicada, para evitar vantagens competitivas artificiais em detrimento do princípio da concorrência.

26. O Ministro Luiz Fux, seguiu o Relator¹⁶:

É possível extrair-se da jurisprudência da Corte que o regime jurídico da EBCT foi assemelhado ao regime autárquico, uma vez que integrante da Administração Pública Indireta. Estende-se-lhe, pois, a imunidade recíproca quanto aos impostos de que tratam o art. 150, inciso VI, alínea “a” e os §§ 2º e 3º, da Constituição da República (...).

14 Ibidem.

15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 601.392/PR. Relator: BARBOSA, Joaquim. Publicado no DJ em 05/06/2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=145126916&tipoApp=.pdf>. Último acesso em: 08/08/2014.

16 Ibidem.

(...)

Ocorre que, consoante o disposto na parte final do § 2º do art. 150 da Constituição Federal, **a imunidade das entidades da Administração Pública Indireta é afastada naquilo que não se vincula às suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.** (grifos nossos).

27. Já o Ministro Carlos Ayres Britto, representante da maioria que julgou procedente o argumento pela imunidade tributária da ECT, destacou¹⁷:

Paro para refletir sobre o conteúdo signficante, a extensão eficaz dessa expressão constitucional "manter" o correio aéreo nacional e os serviços postais e telegráficos - manter. Quando a Constituição usa esse verbo "manter", o faz num contexto de grande importância institucional. Por exemplo: manter a polícia civil aqui no Distrito Federal; manter o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública; manter as atividades de diplomacia. **Manter o serviço entregue à cura da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos cada vez mais me parece que é manter a qualquer custo, a qualquer preço, de qualquer maneira, ainda que sob retumbante, acachapante prejuízo.** É uma atividade que não pode deixar de ser prestada, que não pode sofrer solução de continuidade; é obrigação do Poder Público manter esse tipo de atividade. **Por isso que o lucro eventualmente obtido pela Empresa não se revela, com muito mais razão, como um fim em si mesmo; é um meio para a continuidade, a ininterrupção dos serviços a ela afetados.**

Estender aos Correios o regime de imunidade tributária de que fala a Constituição está me parecendo uma coisa natural, necessária, que não pode deixar de ser, independentemente se a atividade é exclusiva ou não.

28. Argumenta a corrente vitoriosa no julgamento que, embora a ECT se afaste das atividades exclusivas de serviço postal, deve ela manter a imunidade tributária em **todas** as suas atividades, pois são aquelas desenvolvidas em âmbito não exclusivo que sustentam a realização das atividades desenvolvidas em regime de privilégio, muitas vezes deficitárias.

29. No que tange essa complexidade, nos socorrem os advogados da ECT, em publicação própria da recorrida, a saber, a “*Revista de Estudo de Direito Postal da ECT*”, disponível em seu sítio oficial¹⁸ - posicionamento este que também se verifica na defesa apresentada pela empresa perante o STF nos julgados referidos no presente parecer. Afirma Martins (2013:13-14)¹⁹:

17 Ibidem.

18 BRASIL. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. *Revista de Estudo de Direito Postal da ECT*. 2013. Disponível em: <http://www.correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/revista-de-estudo-de-direito-postal-da-ect>. Último acesso em: 12/08/2014.

19 MARTINS, Marcos Antonio Tavares. A Imunidade Tributária conferida à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e a Ordem Federativa. **Revista de Estudo de Direito Postal da ECT**. Volume I, 2013. Disponível em: <http://www.correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/revista-de->

Convém esclarecer, desde logo, que a Lei 6.538, de 1978, estipula 3 (três) tipos de serviço postal; a saber: serviço postal relativo à correspondência, valores e encomendas (art. 7º, caput); sendo que somente o serviço postal relativo a cartas e cartão postal, correspondência agrupada e a fabricação de selos e outras fórmulas de franqueamento, constituem o chamado monopólio postal.

(...)

Destarte, não é porque uma parcela do serviço postal não é exclusivo, conforme definido em lei, que deixa de ser público, já que seu regime de prestação e disponibilização deve alcançar toda a sociedade brasileira.

30. Já Pereira (2013:12) esclarece²⁰:

O exame da Lei n.º 6.538/78 permite classificar as atividades desenvolvidas pela ECT em: (a) serviço público exclusivo (designado monopólio – art. 9º); (b) serviço público não exclusivo (art. 7º, §§ 2º e 3º); c) atividades correlatas (art. 8º); e (d) atividades fins (art. 2º, § 1º, letra “d”).

Assim, evidencia-se que a atividade relacionada na letra (a) constitui típico serviço público federal, delegado (mediante outorga) à ECT. A atividade não exclusiva (b), **quando exercida pela ECT é serviço público submetido integralmente e sem exceção ao regime jurídico próprio da espécie**, e quando exercida por terceiros é atividade privada.

31. Nunes (2013:6) complementa²¹:

Feitas estas considerações, no caso do serviço postal, o que se tem é a prestação de serviço público privativo e não privativo por empresa pública que, por possuir essa condição, desempenha o serviço no lugar do Estado por razões de conveniência e eficiência administrativas. Verificando-se que a materialidade do serviço postal corresponde à característica de coesão e interdependência social a que alude a doutrina de Duguit, **outra inferência não se pode ter, a não ser que a ECT presta serviços públicos e não atividade econômica em sentido estrito. Desse modo, sua atuação não corresponde à hipótese do artigo 173 da Constituição Federal.** (grifo nosso).

[estudo-de-direito-postal-da-ect/edicao-atual/pdf/Marcos_Antonio.pdf](#). Último acesso em: 12/08/2014.

20 PEREIRA, Sionara. (Des) Necessidade de licitação para contratação de serviços postais. **Revista de Estudo de Direito Postal da ECT**. Volume I, 2013. Disponível em:

http://www.correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/revista-de-estudo-de-direito-postal-da-ect/edicao-atual/pdf/Sionara_Pereira.pdf. Último acesso em: 12/08/2014.

21 NUNES, Cleucio Santos. Serviços Públicos, atividade econômica e a imunidade tributária das estatais. **Revista de Estudo de Direito Postal da ECT**. Volume I, 2013. Disponível em:

http://www.correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/revista-de-estudo-de-direito-postal-da-ect/edicao-atual/pdf/Cleucio_Santos.pdf. Último acesso em: 13/08/2014.

32. Do que se conclui que, ainda que em mercado concorrencial, o serviço postal é serviço público, mesmo que não exclusivamente executado pela administração. Nesse sentido, impera o regime de direito público - no qual se inclui a Lei de Acesso à Informação - como bem observado pelo Ministro Lewandowsky²²:

E, de outra parte, e por fim, quero dizer - teria outros argumentos aqui a lançar - **que eu entendo que não se pode equiparar a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos às empresas comuns, às empresas privadas em termos de concorrência, porque ela não concorre de forma igualitária com essas. Por quê? Primeiro, porque ela precisa contratar os seus bens e serviços mediante o disposto na Lei 8.666 que, como sabemos, engessa sobremaneira a Administração Pública. A empresa privada, agilmente, contrata ou descontrata e, na ECT, os seus empregados são admitidos mediante concurso público.** Portanto, não há nenhuma disparidade de armas no que tange à concessão, o reconhecimento dessa imunidade fiscal relativamente à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, porque ela é, realmente, uma empresa pública. (grifo nosso).

33. A bem da verdade, cumpre ressaltar que o objetivo da extensão da imunidade tributária mesmo para aquelas atividades desenvolvidas em âmbito concorrencial é, em seu fim máximo, o interesse público na manutenção dos serviços prestados pela ECT em regime de exclusividade, para o que a saúde financeira da empresa é fator primordial. Sendo assim, não se pode olvidar a necessidade de proteger a empresa e sua sustentabilidade, da mesma forma que o fazem os Ministros do STF, com vistas ao interesse público. No julgamento da concessão da imunidade tributária, afirma o Ministro Toffoli, em voto-vista²³:

Portanto, **entendo que a baliza deva ser os superiores interesses de integração nacional, presentes nas atividades da ECT, garantindo-se, assim, a aplicação do Princípio Federativo.** Considerando a importância da atividade postal e a dimensão continental do território brasileiro, tais aspectos ganham ainda maior relevo quando se leva em conta que é dever do Estado estender os serviços básicos de postagem a toda a população, principalmente àqueles segmentos que vivem distantes dos grandes centros econômicos, em regiões rurais ou em áreas urbanas sem infraestrutura adequada para a execução das atividades postais.

Por fim, relembro a provocação lançada pelo Ministro Nelson Jobim, no julgamento da ADPF nº 46/DF, quando Sua Excelência expôs o seguinte: “[a] **parte rentável que financia a entrega de cartas, pode ser privatizada?** (...)”

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 601.392/PR. Relator: BARBOSA, Joaquim. Publicado no DJ em 05/06/2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=145126916&tipoApp=.pdf>. Último acesso em: 08/08/2014.

23 Ibidem.

Porque o mecanismo tem financiamento cruzado, ou seja, se [se] tira a parte rentável da empresa, inviabiliza-se a outra”.

34. Ou seja, a saúde financeira da ECT, e, conseqüentemente, o interesse público aventado pelos ministros, depende, em grande medida, das receitas adquiridas por meio de suas atividades exercidas concorrencialmente. De acordo com ofício enviado a esta CGU pela recorrida por ocasião do pedido de acesso NUP 99923.001660/2013-96²⁴, “*na composição de seu faturamento, os Correios auferem 54% da receita com os serviços e produtos concorrenciais (...).*” Ainda que, como visto, parte dessas atividades esteja enquadrada como serviço público, isso deve ser levado em consideração.

35. Além disso, cumpre ressaltar que a Lei nº 12.490/2011 alterou o Decreto-Lei nº 509/1969, que instituiu a ECT. A partir deste normativo, o art. 21-A do referido Decreto passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 21-A. Aplica-se subsidiariamente a este Decreto-Lei a Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976. (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011).

36. No Decreto nº 8.016/2013, que estabeleceu o novo estatuto dos Correios, também foi reservado dispositivo à aplicação da referida Lei:

Art. 49. Aplicam-se subsidiariamente à ECT as disposições da Lei nº 6.404, de 1976.

37. Cabe repisar o sigilo comercial estabelecido pela Lei nº 6.404/1976, que dispõe sobre as sociedades por ações:

Art. 155. O administrador deve servir com lealdade à companhia e manter reserva sobre os seus negócios, sendo-lhe vedado:

I - usar, em benefício próprio ou de outrem, com ou sem prejuízo para a companhia, as oportunidades comerciais de que tenha conhecimento em razão do exercício de seu cargo;

II - omitir-se no exercício ou proteção de direitos da companhia ou, visando à obtenção de vantagens, para si ou para outrem, deixar de aproveitar oportunidades de negócio de interesse da companhia;

III - adquirir, para revender com lucro, bem ou direito que sabe necessário à companhia, ou que esta tencione adquirir.

24 BRASIL. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Ofício 0787/2014-VIJUR. Brasília, junho de 2014.

§ 1º Cumpre, ademais, ao administrador de companhia aberta, guardar sigilo sobre qualquer informação que ainda não tenha sido divulgada para conhecimento do mercado, obtida em razão do cargo e capaz de influir de modo ponderável na cotação de valores mobiliários, sendo-lhe vedado valer-se da informação para obter, para si ou para outrem, vantagem mediante compra ou venda de valores mobiliários.

Art. 157. O administrador de companhia aberta deve declarar, ao firmar o termo de posse, o número de ações, bônus de subscrição, opções de compra de ações e debêntures conversíveis em ações, de emissão da companhia e de sociedades controladas ou do mesmo grupo, de que seja titular.

§ 5º Os administradores poderão recusar-se a prestar a informação (§ 1º, alínea e), ou deixar de divulgá-la (§ 4º), **se entenderem que sua revelação porá em risco interesse legítimo da companhia**, cabendo à Comissão de Valores Mobiliários, a pedido dos administradores, de qualquer acionista, ou por iniciativa própria, decidir sobre a prestação de informação e responsabilizar os administradores, se for o caso. (grifos nossos).

38. Isto é, de forma subsidiária, passou-se a aplicar a Lei nº 6.404/1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações. Sabido é que o disposto nesta Lei, em tese, não é extensível às empresas públicas prestadoras de serviço público, o que demonstra, mais uma vez, o caráter híbrido e complexo que a atuação da ECT foi tomando, conforme aventado pelo analista responsável pelo NUP 99923.001660/2013-96: *“o caráter híbrido da empresa ainda levanta várias questões para serem debatidas, em momento futuro, sobre a sua adequação aos normativos legais da legislação de acesso a informações públicas”*. Sendo assim, depreende-se a necessidade da análise pormenorizada e singular dos pedidos de acesso à informação submetidos à ECT.

39. Considerando o debate exposto, passa-se à análise do caso concreto, em que o cidadão solicita a regulamentação da cobrança da taxa de despacho postal e os critérios para fixação do valor do serviço. Faz-se necessário destacar que a matéria também é tratada no pedido de acesso NUP 99923.001052/2014-62. Tendo isso em vista, cumpre citar o referido pedido e os esclarecimentos adicionais prestados pela ECT a esta CGU em seu âmbito. O recorrente do pedido de acesso NUP 99923.001052/2014-62 solicita:

Então repito, meu pedido é de acesso aos documentos, correspondências, e-mails, pareceres, notas e decisões ocorridas dentro da ECT que fundamentou, amparou e definiu a criação da citada tarifa.

40. A esse questionamento, a ECT responde que a tomada de decisão sobre o despacho postal foi realizada na 18ª Reunião Ordinária da Diretoria Executiva da ECT, com base no Relatório

VILOG nº 008/2014. Em face de pedido de acesso do cidadão ao citado relatório, a ECT alega sigilo comercial:

Relativo aos esclarecimentos à CGU motivados pela demanda SIC NUP 99923001052/2014-62 informamos que:

O acesso restrito à informação apresentado no documento requerido pelo cidadão refere-se a outras hipóteses legais, conforme previsto no Art. 22 da Lei de Acesso à Informação, conforme item 2 a dos esclarecimentos adicionais.

Em resposta ao item 2 c afirmamos que **a divulgação das informações de negócios prejudica a competitividade da ECT, gera riscos empresariais e compromete o alcance dos resultados financeiros, pois as empresas concorrentes podem utilizá-las em benefício de seus próprios interesses. Uma parte significativa da receita da ECT advém de atividades não monopolizadas, como é o caso despacho postal internacional**, conforme inciso I, art. 6º, do Decreto nº 7.724/2012, aplicando-se, analogamente, no caso, o art. 155, especialmente o parágrafo 1º, da Lei nº 6.404/76, c/c o art.21-A, do Decreto-Lei nº 509/69. (grifo nosso).

41. Nesse sentido, cumpre avaliar a argumentação apresentada. Conforme ofício enviado a esta CGU no âmbito do NUP 99923.001660/2013-96, a ECT afirma²⁵:

(...) **No campo dos serviços concorrenciais estão a entrega de encomendas**, inclusive no meio empresarial, a prestação de serviços financeiros nas agências dos Correios (Banco Postal), as operações logísticas, o comércio de serviços postais eletrônicos, dentre outros. (grifo nosso).

42. Na resposta ao pedido inicial do NUP 99923.001052/2014-62, a ECT reitera esta informação:

Desta forma, verifica-se a Taxa para Despacho Postal não se confunde com o conceito de taxa no âmbito tributário, pois se trata de uma contraprestação de um serviço legítimo previsto na Convenção Postal Universal (UPU), **em um segmento concorrencial de mercado, podendo o importador negociar perante o cliente internacional, o envio do seu objeto por outros operadores logísticos, inclusive, operadores internacionais que atuam no mercado brasileiro**. (grifo nosso).

43. Viu-se, nesse parecer, que mesmo naqueles segmentos concorrenciais, os serviços postais listados na Lei 6.538/1978, conforme Pereira (2013), são divididos em: (a) serviço público exclusivo (art. 9º); (b) serviço público não exclusivo (art. 7º, §§ 2º e 3º); c) atividades correlatas

25 BRASIL. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Ofício 0787/2014-VIJUR. Brasília, junho de 2014.

(art. 8º); e (d) atividades fins (art. 2º, § 1º, letra “d”).²⁶ A respeito do serviço em tela, afirma a Convenção da UPU²⁷:

Art. 20. Controlo alfandegário. Direitos aduaneiros e outros direitos.
(...)

3. Os operadores designados que obtiveram a autorização para realizar o desalfandegamento por conta dos clientes, seja em nome do cliente ou em nome do operador designado do país de destino, **estão autorizados a cobrar aos clientes uma taxa baseada nos custos reais da operação**. Esta taxa pode ser cobrada por todos os objetos declarados na alfândega, de acordo com a legislação nacional e incluindo aqueles isentos de direitos aduaneiros. Os clientes devem ser prévia e devidamente informados sobre a taxa exigida. (grifo nosso).

44. O Decreto nº 1.789/1996, que dispõe sobre o intercâmbio de remessas internacionais,

Art. 2º Para fins deste Decreto, considera-se:

I - Administração Postal ou Administração Postal Brasileira, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT;

Art. 16. As autoridades postais, dentro da esfera de sua competência, prestarão toda a colaboração à Alfândega, inclusive apoio operacional, na arrecadação de tributos, na prevenção e repressão ao contrabando, ao descaminho e a outras fraudes que possam ser praticadas por via postal.

Art 22. As operações postais serão regidas pelas normas constantes dos tratados e acordos internacionais firmados pelo Brasil, deste Decreto e dos atos baixados pela Administração Postal.

Art 25. À Administração Postal compete:

III - o recebimento, a abertura e a conferência das malas vindas do exterior, e a expedição das que a ele se destinem;

IV - a guarda e o manuseio das remessas;

V - a expedição de avisos postais aos destinatários, aos remetentes ou aos correios de origem, em decorrência de suas atividades ou de decisão da Alfândega;

VI - apurar a responsabilidade pela falta, espoliação ou avaria de malas ou de remessas, cientificando a Alfândega, e verificar qualquer outra irregularidade relativa às remessas, constatadas na conferência postal; (...). (grifos nossos).

45. A própria ECT, no âmbito do NUP 99923.001052/2014-62, define o despacho postal:

26 PEREIRA, Sionara. (Des) Necessidade de licitação para contratação de serviços postais. **Revista de Estudo de Direito Postal da ECT**. Volume I, 2013. Disponível em:

<http://www.correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/revista-de-estudo-de-direito-postal-da-ect>.

Último acesso em: 12/08/2014.

27 União Postal Universal (UPU). **Convenção Postal Universal**. Disponível em:

<http://www.correios.com.br/para-voce/correios-de-a-a-z/importa-facil#tab-4>. Último acesso: 29/07/2014.

Ressalta-se ainda, que a Taxa para Despacho Postal não se refere ao processo de desembaraço aduaneiro, **retratando apenas os serviços concernentes às atividades postais**, portanto, não significando em nenhuma hipótese, atividade aduaneira. Nos termos do Decreto nº 1.789, de 12 de Janeiro de 1996, os Correios atuam como o fiel depositário de uma remessa postal tributada, **cabendo prover todos os serviços necessários à segurança dessa encomenda até a entrega final ao destinatário/importador, inclusive dando suporte postal ao tratamento aduaneiro e garantindo meios para o recolhimento e o repasse do imposto de importação devido. Esses serviços adicionais designam o denominado despacho postal.** (grifo nosso).

46. Do exposto, depreende-se que o serviço em tela é serviço público, pois outorgado à ECT por meio de Decreto (e estabelecido em convenção internacional da qual o Brasil é signatário), mas não exclusivo, pois também explorado por empresas privadas, e, portanto, enquadrado na segunda categoria supracitada (serviço público não exclusivo). Sendo assim, *a priori*, está submetido ao regime da Lei de Acesso à Informação.

47. Como também observado acima, contudo, o caráter híbrido da ECT deve ser considerado sob a ótica da excepcionalidade e da peculiaridade, em especial no que se refere ao interesse público ligado à manutenção das atividades da empresa. Dessa forma, há que se encontrar um equilíbrio entre o atendimento da LAI e os possíveis desdobramentos da divulgação da informação, tendo em vista, além disso, a aplicação subsidiária da Lei nº 6.404/1976, como previsto no Decreto-Lei nº 509/1969. Se, de um lado, há o direito fundamental de acesso à informação, regulamentado pela LAI, de outro há o interesse nacional na garantia da saúde financeira da ECT. Por óbvio que este interesse não pode ser evocado indistintamente, uma vez que está sendo contraposto a direito fundamental, mas quando, excepcionalmente, se entenda que a divulgação das informações pode atacar a sustentabilidade financeira das atividades dos Correios.

48. A leitura combinada do §1º do art. 155 e do §5º do art. 157 da Lei 6.404/1976 permite considerar que o sigilo comercial protege as informações estratégicas da empresa, de conhecimento do alto escalão, cuja divulgação poderia eventualmente ocasionar prejuízo. Como informado pela ECT, o assunto foi deliberado pela Diretoria Executiva em reunião colegiada. De acordo com o estatuto da empresa, instituído pelo Decreto nº 8.016/2013:

Art. 23. Compete à Diretoria-Executiva:

(...)

VII - avaliar as estratégias de investimentos, de capital, de alocação e de captação de recursos;

VIII - fixar, reajustar e revisar preços e prêmios ad valorem referentes à remuneração dos serviços prestados pela ECT em regime concorrencial; (...).

49. O relatório VILOG nº 008/2014 trata da fundamentação para o estabelecimento da cobrança do despacho postal. Na resposta ao recurso de 2ª instância, a ECT esclarece a motivação para instauração da cobrança:

No que concerne o valor do serviço, ressaltamos que (...) o mesmo possui a premissa de fazer frente aos custos operacionais envolvidos, bem como recuperar os investimentos dispendidos e, ainda, garantir a continuidade e expansão do serviço (...).

50. Todavia, é razoável supor que, no relatório em comento, possa haver outras informações estratégicas sobre a tomada de decisão que levou à implementação da taxa, como, por exemplo, estratégias de mercado em desenvolvimento, potenciais áreas de investimento, entre outros. A fundamentação sobre o próprio valor a ser cobrado também pode denotar estratégias de mercado. Estas informações, se disponibilizadas, poderiam eventualmente ser utilizadas por empresas concorrentes no segmento em tela, como afirma o recorrido. A Lei nº 6.538/1978 respalda essa constatação, ao estabelecer os seguintes dispositivos quanto à cobrança de tarifas pela ECT:

Art. 32 - O serviço postal e o serviço de telegrama são remunerados através de tarifas, de preços, além de prêmios "ad valorem" com relação ao primeiro, aprovados pelo Ministério das Comunicações.

Art. 33 - Na fixação das tarifas, preços e prêmios "ad valorem", são levados em consideração natureza, âmbito, tratamento e demais condições de prestação dos serviços.

§ 1º - As tarifas e os preços devem proporcionar:

- a) cobertura dos custos operacionais;**
- b) expansão e melhoramento dos serviços.** (grifo nosso).

51. Nesse sentido, entende-se que, mesmo considerando que a ECT presta serviço público em mercados concorrenciais, sua saúde financeira é de interesse público (conforme defendido pelo Supremo Tribunal Federal), e, portanto, seu caráter híbrido enseja algumas exceções na interpretação do regime de acesso à informação. No caso em tela, entende-se que o argumento do recorrido procede e as informações, considerando seu caráter estratégico, estão protegidas pelo sigilo comercial previsto na Lei nº 6.404/1976, de aplicação subsidiária à ECT conforme art. 21-A do Decreto-Lei nº 509/1969.

Conclusão

52. De todo o exposto, opina-se pelo **conhecimento** e, no mérito, pelo **desprovemento**, uma vez que a informação está protegida por sigilo comercial, conforme a Lei nº 6.404/1976, cuja aplicação subsidiária à ECT é prevista no Decreto-Lei nº 509/1969.

53. Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente para que reavalie os fluxos internos, de modo a assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais. Em especial, recomenda-se:

- a) Informar, em todas as respostas, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso.

LUIZA GALIAZZI SCHNEIDER

Analista de Finanças e Controle

D E C I S Ã O

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo **desprovemento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº **12649.001194/2014-38**, direcionado à **Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT**.

Gilberto Waller Júnior

Ouvidor-Geral da União Substituto



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: PARECER nº 3379 de 19/08/2014

Referência: PROCESSO nº 12649.001194/2014-38

Assunto: Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.

Signatário(s):

GILBERTO WALLER JUNIOR
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 19/08/2014

Relação de Despachos:

aprovo.

GILBERTO WALLER JUNIOR
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 19/08/2014
