

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 22, DE 2007

(MENSAGEM Nº 750/2006)

Aprova o texto dos Atos da União Postal Universal – UPU, aprovados em seu XXIII Congresso, em Bucarest, em 5 de outubro de 2004.

Autora: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado WOLNEY QUEIROZ

I - RELATÓRIO

O Sr. Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, nos termos do art. 49, I, combinado com o art. 84, VIII, da Constituição Federal, a Mensagem nº 750, de 2006. A mensagem solicita a ratificação do Legislativo ao texto dos Atos da União Postal Universal – UPU, aprovados em seu XXIII Congresso, em Bucarest, Romênia, aos 5 dias do mês de outubro do ano de 2004.

A exposição de motivos do Sr. Ministro das Relações Exteriores assim nos narra a origem da proposição:

“Os Plenipotenciários dos Governos dos Países-membros da União Postal Universal – UPU reuniram-se em Congresso na cidade de Bucarest, de 15 de setembro a 5 de outubro de 2004, e adotaram, sob reserva de ratificação, os seguintes Atos da União, que entraram em vigor no 1º de janeiro de 2006: o Sétimo Protocolo Adicional à Constituição da União Postal Universal, o Regulamento Geral da União Postal Universal, a Convenção Postal Universal e respectivo Protocolo Final e o Acordo Referente aos Serviços de Pagamento dos Correios.”



BDCD5E7008

A mensagem presidencial foi remetida à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional que, em voto da lavra do Dep. Francisco Rodrigues a aprovou e elaborou o texto do Projeto de Decreto Legislativo ora em exame nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria veio a esta Comissão para que, nos termos do art. 32, IV, “a”; em consonância com o art. 139, II, “c”, do Regimento Interno desta Casa, sejam apreciados os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa da proposição em tela.

Conforme nos recorda a exposição de motivos as modificações propostas “tem por missão estimular o desenvolvimento sustentável de serviços postais universais de qualidade, eficazes e acessíveis, para facilitar a comunicação entre os habitantes do planeta.” Objetivos altamente louváveis. No entanto, para alcançar estes fins, a União Postal Universal radicalizou em alguns postos seus estatutos. Sempre nas palavras do Sr. Ministro de Estado:

“Em face do disposto no artigo III do Sétimo Protocolo Adicional à Constituição da União Postal Universal, a Constituição é o Ato fundamental da União, contém normas orgânicas e não pode ser objeto de reservas. O Regulamento Geral, que inclui as disposições que garantem a aplicação da Constituição e o funcionamento da União, é obrigatório para todos os países-membros e também não pode ser objeto de reservas. A Convenção Postal Universal inclui as normas comuns aplicáveis ao serviços postal internacional, bem como as disposições relativas aos serviços de correspondência e das encomendas postais, e é obrigatória para todos os países-membros. O Acordo Referente aos Serviços de Pagamento dos Correios disciplina o conjunto dos serviços que objetivam transferir dinheiro pelo Correio e é obrigatório apenas para os



países que sejam partes.

De acordo com o parágrafo 2º do artigo IV do Sétimo Protocolo Adicional, os Atos renovados durante Congresso da UPU devem ser ratificados tão logo que seja possível pelos países-membros.

Nesse sentido, haja vista que os Atos da UPU referentes ao XXIII Congresso Postal Universal, assinados em Bucarest, no dia 5 de outubro de 2004, estão em vigor deste 1º de janeiro de 2006, e com vistas a atender a recomendação do Diretor Geral da Secretaria Internacional da União Postal, o qual detém a função de depositário dos instrumentos de ratificação dos Atos desse organismos internacional, elevo à apreciação de Vossa Excelência o anexo projeto de mensagem pela qual se submete à análise do Congresso Nacional o texto dos Atos acima relacionados.” (grifos nossos)

Face ao tema, algumas considerações preliminares podem vir a ser úteis para que possamos bem analisar tanto os aspectos de juridicidade, quanto o de constitucionalidade da proposição.

Conforme nos lembra o relator desta proposição no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Dep. Francisco Rodrigues, durante os séculos XVII e XVIII, a troca de correspondência entre os países era regido por acordos bilaterais. No século XIX, essa teia de acordos ficara tão complexa que se tornara um entrave às comunicações, às trocas em geral e ao comércio em particular, atividades, então, em franca expansão.

Em 1863, Montgomery Blair, então Encarregado Geral dos Correios nos EEUU, convocou uma conferência a respeito em Paris, à qual compareceram delegados de quinze países americanos e europeus, que traçaram uma série de princípios gerais para um acordo que servisse a todos, embora sem conseguir, naquela ocasião, sacramentar um instrumento internacional multilateral.

Heinrich von Stephan, um experiente funcionário dos Correios da Alemanha, foi incumbido da tarefa de delinear um projeto para uma união postal universal, então sugerindo ao governo da Suíça, que convocasse uma conferência a ser realizada em Berna, que se iniciou em 15 de setembro de 1874.



Aos 9 dias do mês de outubro seguinte, data que ficou consagrada como o Dia Mundial dos Correios, foi assinado o Tratado de Berna, que deu origem a União Postal Geral, antecessora da União Postal Universal.

Ou seja, todo o sistema foi montado para facilitar a troca de correspondência, o que nos leva a necessidade de definirmos, juridicamente, o termo.

De acordo com a *Enciclopédia Saraiva do Direito* (verbetes “Correspondência”) sabemos que: “ na linguagem jurídica o termo é empregado para designar a Comunicação, por escrito, mediante cartas, telegramas, radiogramas, telex, entre duas pessoas que se encontram em lugares diferentes. Nesse sentido significa meio de comunicação. Também é usado para expressar o conjunto de cartas que duas pessoas trocam entre si ou as cartas que uma pessoa recebe diariamente.” Hodiermamente, certamente poderíamos acrescentar a comunicação via correios eletrônicos, os populares “e-mails”.

A simplicidade da definição acima transcrita, no entanto, não revela a enorme gama de conseqüência jurídicas que o tema pode gerar. A propriedade da correspondência, por exemplo, é questão de grande dificuldade, tendo sido assunto discutido na doutrina jurídica do século XX. Como bem nos lembra Alcino Pinto Falcão, no verbete “Correspondência” do *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, “As dificuldades começam quando se focalizam os direitos do destinatário. Maurice Bedel (págs. 102 e 103 de *Les droits de l'esprit*, publicação da UNESCO/Sirey, 1950) assim se expressa: "A carta é como uma dádiva que se faz a quem é endereçada; fica nas mãos de quem a recebe, é seu bem próprio: se lhe apraz destruí-la, rasga-a ou queima-a. Ela não cessa de ser sua propriedade a menos que o signatário haja especificado que ela deveria ser destruída ou se a endereçou a título confidencial, caso em que não poderá ser comunicada a outrem sem que o indiscreto se exponha a sanções: sabe-se o valor que a autoridade militar atribui ao carimbo "secreto", com que marca certas correspondências, certas circulares, em tempo de guerra e em tempo de paz, e as conseqüências dramáticas que ensejaria a comunicação acidental ou potestativa desses textos secretos. Pode dizer-se que certas correspondências amorosas são também secretas e que sua divulgação será de



natureza a provocar dramas. A lei reconhece, portanto, a propriedade material da carta a quem foi endereçada; mas reserva a quem a escreveu e remeteu o direito de publicar o texto, posto seja raro que a correspondência de personalidades célebres seja publicada em vida. É aos herdeiros que compete, em geral, a responsabilidade de uma semelhante publicação, mas - convém frisar - seja em vida do autor ou não, o destinatário não tem, segundo a lei francesa, o direito de publicar as cartas que recebeu. Dá-se o mesmo que com o manuscrito de uma obra: um autor pode ter tido a gentileza de oferecer a um amigo, a um colecionador ou mesmo a um museu, o manuscrito de uma obra inédita; o amigo, o colecionador ou o museu possuem a materialidade da obra, mas não têm qualquer direito sobre o texto. Mas, paradoxo singular, sabe-se do caso de certos escritores que, não havendo guardado a cópia das suas cartas e desejosos de publicá-las, têm recebido a recusa dos destinatários, que se negam a fazer a comunicação do texto, por serem os proprietários e não consentirem em entregar a materialidade, isto é, as folhas possuídas; no entanto, se o autor tivesse a cópia ou houvesse conservado o texto em sua memória, poderia publicá-lo a seu alvedrío, sem qualquer intervenção do destinatário".

Essa síntese de Bedel acentua os pontos mais interessantes do problema. No que diz respeito à correspondência sigilosa ou confidencial, a nossa lei penal também a tutela (Código Penal, art. 153), o que constitui um limite ao direito do destinatário. Cabe, porém, acrescentar à lição de Bedel, um outro caso em que a propriedade material não passa ao destinatário: será quando êste receber a carta com o dever de devolvê-la ao emitente; nessa hipótese, em vigor a lição romana de Ulpiano, na lei 29 "*ad Sabinum*" (fr. 14, § 17, "*de furtis*", 47,2) . "*quia eius (epistulae) nolui amittere vel transferre dominium*". E a concepção de propriedade material do destinatário é mais aceitável do que supô-la mero depositário ou condômino com o emitente, o que não pode ser, como anotavam Fadda e Bensa, no vol. I, primeira parte, da edição italiana de 1902 do *Diritto delle pandette* de Windscheid (págs. 650 a 654). Não se compreende um depósito em que, normalmente, não há obrigação de restituir; e um condomínio não se deve presumir, tanto mais que, na espécie, a intenção normal dos remetentes é que a carta não lhes volte às mãos, ficando ao arbítrio do destinatário até destruí-la, o que exorbita do direito de um condômino.



Discute-se, também, qual o momento em que a carta passa a pertencer ao destinatário, se no da expedição ou no da recepção. Pelas fontes romanas, só com a *traditio*, se transmitiria a propriedade e é isso que deve ser aceito, tanto mais que o próprio direito postal permite que o remetente, antes da entrega ao destinatário, retire a carta, eventualmente pagando uma sobretaxa, o que não poderia ser se a propriedade já se houvesse transferido ao destinatário.

Dentre as garantias individuais o inciso XII do art. 5º da Constituição recita: “é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas de dados e das comunicações telefônicas”. Esta última sujeita a algumas limitações. Durante o Estado de Defesa, todavia, o Presidente da República poderá determinar a quebra do sigilo da correspondência (art. 136, § 1º, I, “b”), o mesmo se dando no Estado de Sítio (art. 139, III).

Essa garantia, para uns se dirige ao Estado e, para outros, aos particulares, também. Desta última opinião, entre nós, é Carlos Maximiliano (Comentários à Constituição, edição de 1948, vol. III, pág. 73); já Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição*), edição de 1947, vol. III, pág. 235) leciona em sentido contrário: “Alguns escritores entendem que o princípio só se dirige aos poderes públicos, só constitui garantia contra os seus abusos. É o que pensam, por exemplo, a respeito do art. 117 da Constituição alemã G. Anschuetz e Ottamar Bueher, em notas ao dito preceito. Hoje temos de pensar de tal maneira no Brasil. A liberdade individual só se protege, *de ordinário, e historicamente*, contra os abusos do poder público”. Parece-nos correta essa lição; a proteção contra os privados é historicamente bem mais antiga e sempre foi tornada efetiva pela legislação ordinária, suficiente e própria para discipliná-la. Não fosse assim e seria inconstitucional a lei de falências (Decreto-lei nº. 7.661 de 1945, art. 63, n. II – diploma legal hoje já revogado, mas cujo exemplo continua válido) que atribui ao síndico: “receber a correspondência dirigida ao falido, abri-la em presença deste ou de pessoa por ele designada, fazendo entrega daquela que se não referir a assunto de interesse da massa”. Isto é possível a lei dispor porque a garantia constitucional, imperativa que é, tem outro endereço: as violações de correspondência praticadas pelo poder público ou seus agentes.



E razões, históricas e impressionantes, há para a inviolabilidade da correspondência ser elevada em princípio de garantia constitucional. O referido Carlos Maximiliano (*opus cit.*) bem expõe os antecedentes: "A franquia é moderna. Houve outrora os *gabinetes negros*, oficinas misteriosas em que funcionários bem remunerados descolavam habilmente os invólucros, copiavam o que convinha, e compunham de novo tudo, sem deixar vestígios da violação. Foram a princípio armas terríveis do absolutismo civil e da Inquisição religiosa. Prestaram-se depois para a libidinagem e toda sorte de abusos; por aquele meio Luís XIV, e, sobretudo, Luís XV conheciam a crônica escandalosa de Paris e as fraquezas das pessoas da Corte. Tornou-se habitual a violação da correspondência diplomática, tanto que a escreviam já de propósito para ser lida e desnortear o governo rival, e enviavam outra por um correio particular, portador das verdadeiras instruções confidenciais.

O art. 11 da "*Declaração dos direitos do homem e do cidadão*" garantiu o sigilo da correspondência, o que não impediu a abertura solene das cartas suspeitas pelas comissões revolucionárias durante a ditadura jacobina. Parece que ainda sob as últimas monarquias a Áustria e outros países conservavam o "gabinete negro", somente para inspecionar os papéis dos diplomatas, no trânsito pelo Correio. Por isso, adotaram o processo da "*valise diplomatique*", que viaja lacrada, de legação a legação, com valores e documentos de importância. A garantia constitucional foi instituída, sobretudo, contra o Estado, que manteve os "gabinetes negros", e tem o monopólio do transporte de cartas".

A garantia não se faz valer apenas frente ao órgão executivo, mas também contra legislativo e judiciário e não apenas é garantida a correspondência epistolar, mas também as demais formas de comunicação, telefônicas, telegráficas, etc. (PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, pág. 221 do vol. II de *Diritto Costituzionale*, 1950).

Todos estes aspectos do tema foram trazidos à baila para realçar a importância e envergadura do assunto que temos diante de nós. Os Atos da União Postal Universal não são atos desimportantes. Eles podem, sim, ter muitas repercussões na vida cotidiana da população.



Não há dúvida que ao longo do mais que centenária existência da União Postal Universal houve um contínuo adaptar da legislação postal às sempre cambiantes situações políticas e tecnológicas do mundo. Os atos internacionais que agora examinamos são mais uma peça deste eterno adaptar-se, cuja origem está no Tratado de Berna, de 1874.

Ocorre que essa evolução legislativa levou a aceitação de princípio de entrada em vigor imediata do tratado, independente da manifestação do Poder Legislativo (artigo V, 2 e artigo VII do Sétimo Protocolo Adicional à Constituição da União Postal Universal). Princípio esse lembrado na própria exposição de motivos do Sr. Ministro das Relações Exteriores, quando declarou que “haja visto que os Atos da UPU referentes ao XXIII Congresso Postal Universal (...) estão em vigor desde 1º de janeiro de 2006”. Ou seja, os atos internacionais que estamos apreciando já são normas vigentes... Esse fato, sem dúvida, poderia suscitar, em mentes juridicamente mais ortodoxas, sérios pruridos de ordem constitucional.

Dito isso, e voltando os olhos ao Projeto de Decreto Legislativo nº 22, de 2007, podemos dizer que o art. 84, VIII, da Constituição Federal entrega competência ao Sr. Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ressalvando sempre o referendo do Congresso Nacional. Já o art. 49, I, da mesma Carta Política nos diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais.

O art. 22 da Constituição Federal declara em seu inciso V, que compete privativamente à União legislar sobre o Serviço Postal, enquanto o art. 48 declara caber ao Congresso Nacional “dispor sobre todas as matérias de competência da União”.

Assim sendo, está na competência do Poder Executivo assinar o tratado em exame, assim como é regular o exame da proposição por esta Casa Legislativa e, mais especificamente, por esta Comissão.

Ainda que possamos considerar constitucionalmente discutível o fato do presente acordo já estar vigente, mesmo antes da sua



ratificação, dado o peculiar estatuto da União Postal Universal, podemos dizer que, na proposição em exame, nada desobedece obviamente às disposições constitucionais vigentes. A proposta respeita a boa técnica legislativa e contempla os requisitos essenciais de juridicidade.

Dest'arte, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa do PDL nº 22, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado WOLNEY QUEIROZ

Relator

ArquivoTempV.doc



BD5E7008