

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC



CURSO DE DIREITO

GUSTAVO DAL TOÉ

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ANTE ÀS
INTERFÊRENCIAS POLÍTICAS EM EMPRESAS ESTATAIS: UMA ANÁLISE DA
CHAMADA “DANÇA DAS CADEIRAS” NA EMPRESA BRASILEIRA DE
CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT)**

CRICIÚMA

2022

GUSTAVO DAL TOÉ

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ANTE ÀS
INTERFÊRENCIAS POLÍTICAS EM EMPRESAS ESTATAIS: UMA ANÁLISE DA
CHAMADA “DANÇA DAS CADEIRAS” NA EMPRESA BRASILEIRA DE
CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
para obtenção do grau de bacharel no curso de
Direito da Universidade do Extremo Sul
Catarinense, UNESC.

Orientador(a): Prof. ^(a) Esp. André Afeche
Pimenta.

CRICIÚMA

2022

GUSTAVO DAL TOÉ

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ANTE ÀS
INTERFÊRENCIAS POLÍTICAS EM EMPRESAS ESTATAIS: UMA ANÁLISE DA
CHAMADA “DANÇA DAS CADEIRAS” NA EMPRESA BRASILEIRA DE
CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT)**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela
Banca Examinadora para obtenção do Grau de
bacharel no curso de Direito da Universidade do
Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Criciúma/SC, 06 de dezembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. André Afeche Pimenta - Especialista - UNESC - Orientador

Prof. Maurício da Cunha Savino Filó - Doutor - UNESC

Prof. Raquel de Souza Felício - Mestre - UNESC

Dedico o presente trabalho à memória de minha amada avó, Herondina Ronsoni, que não teve a oportunidade de me ver formado como tanto gostaria, mas que, com certeza, estará me acompanhando, protegendo e abençoando de onde estiver.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida;

A minha família, pela minha formação enquanto ser humano;

A esta instituição, pela minha graduação profissional;

Aos professores, pelos ensinamentos diários;

Aos colegas, pelo companheirismo;

Ao meu orientador, pela paciência e dedicação para comigo;

A todos, minha gratidão.

“[...] A Administração não pode proceder com a mesma desenvoltura e liberdade com que agem os particulares, ocupados na defesa de suas próprias conveniências, sob pena de trair sua missão própria e sua razão de existir”.

Celso Antônio Bandeira de Mello

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade estudar se a interferência política realizada pelo Governo Federal na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) viola o Princípio da Eficiência, bem como os possíveis malefícios de tais ações para o funcionamento da estatal. Assim, a interrogação problemática elencada foi: a interferência política realizada pelo Governo Federal na empresa viola o Princípio da Eficiência? Para se alcançar o resultado proposto, o estudo se concentrou em três principais frentes, quais sejam: compreender, inicialmente, o Princípio da Eficiência e de maneira específica a aplicação da norma na Administração Pública; examinar o que é uma Empresa Pública, com ênfase na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; para finalmente averiguar o quanto essas interferências foram prejudiciais à instituição, e os limites impostos a elas a partir da promulgação da Lei nº 13.303/2016. Logo, a presente monografia teve como método de estudo o dedutivo de tipo quantitativo, a partir de levantamento de informações em pesquisas bibliográficas. Tais levantamentos foram realizados a partir de teses, dissertações, artigos científicos, doutrinas, livros e normas jurídicas.

Palavras-chave: Princípio da Eficiência. Correios. Empresa Pública. Lei nº 13.303. Interferência Política.

ABSTRACT

The current work has by its function the comprehension of the political interference performed by the Federal Government on the Brazilian Company of Mails and Telegraphs (*Portuguese*: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos) (ECT) and if this action violates the Efficiency Principle, as well as the possible harm of such actions for this state-owned company operation. Thus, the problematic question raised was: does the political interference carried out by the Federal Government in the company violate the Efficiency Principle? To achieve the presupposed results, this research focused on three main goals, these are: comprehend, initially, the Efficiency Principle in a specific manner, the application of the Public Administration norm; as to enquire what is a Public Company, emphasizing on the ECT; to finally verify how much these interferences were harmful for the institution, and the limits imposed on them by the decree nº 13.303/2016 promulgation. Therefore, the current monography had by its study method the quantitative type of deduction, from information investigation on bibliographic research. Such investigations were provided from thesis, dissertations, scientific articles, doctrines, books and juridical norms.

Key-words: Efficiency Principle. Correios. Public Company. Decree nº 13.303. Political Interference.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Lucro Líquido em Milhões (R\$) da ECT (2001 - 2021)	44
Gráfico 2 - Confiança nas Instituições (2002).....	45

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
Art.	Artigo
C/c	Combinado com
CF	Constituição Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DCT	Departamento dos Correios e Telégrafos
EC	Emenda Constitucional
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FEDEX	Federal Express
FIA	Fundação Instituto de Administração
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MESC	Instituto Melhores Empresas em Satisfação do Cliente
Nº	Número
SEDEX	Serviço de Encomenda Expressa Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TIM	Telecom Itália Mobile
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A INSERÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E OS RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
2.1 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRÉ-REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1998	15
2.2 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998 E A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO.....	20
2.3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA É SINÔNIMO DE CELERIDADE E ECONOMIA? ABORDAGEM DE OUTROS MECANISMOS DE PRODUTIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	26
3 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE UMA EMPRESA PÚBLICA: A ESTRUTURAÇÃO DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT)	32
3.1 CONCEITO DE UMA EMPRESA PÚBLICA: SUA CRIAÇÃO E FINALIDADE	33
3.2 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT)	38
3.3 A PRODUTIVIDADE DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT) E A VISIBILIDADE POR PARTE DA POPULAÇÃO	43
3.4 O REGIME JURÍDICO HÍBRIDO DO OBJETO DE ATUAÇÃO DA ECT: ENTRE O MONOPÓLIO E A LIVRE CONCORRÊNCIA.....	48
4 AS INTERFERÊNCIAS POLÍTICAS NA ECT E A PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 13.303/2016	54
4.1 AS FERRAMENTAS UTILIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A CONCRETIZAÇÃO DE SUAS DECISÕES	55
4.2 O QUE SE ENTENDE POR INTERFERÊNCIA POLÍTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A “DANÇA DAS CADEIRAS”	61
4.3 A PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 13.303/2016 E AS CONSEQUÊNCIAS PARA A ECT	67
5 CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS	74

1 INTRODUÇÃO

As empresas estatais por muitos anos foram consideradas na sociedade brasileira “empresas modelos”, verdadeiros exemplos de eficiência, em especial a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Por muitos anos, a ECT foi considerada a empresa pública mais confiável pela sociedade. Entretanto, devido às interferências políticas que ocorrem em sua organização, a instituição perdeu seu prestígio e hoje é vista como ultrapassada.

Os indivíduos que utilizam de seus serviços frequentemente reclamam de extravios de objetos e atrasos nas entregas. Ou seja, é incerto saber se realmente o destinatário da correspondência receberá a encomenda postada em uma agência própria da empresa. Isso, obviamente, se deve ao sucateamento enfrentado diariamente pelos empregados públicos dos Correios que desenvolvem suas atividades com recomendações de economia de materiais de expediente, como fita adesiva, folhas e grampos.

Esse sucateamento nasceu a partir do redirecionamento das receitas geradas pela ECT a outras finalidades distintas da renovação dos bens de serviços dos Correios. Aliado a isso, com o decorrer dos mandados presidenciais o Governo Federal utilizou os postos de chefia da empresa como moeda de troca política.

A título de comparação, somente até meados de 2016, a empresa pública foi obrigada a pagar o montante de 200 milhões de reais em indenizações por extravio de objetos postados (PARREIRA, 2017), enquanto no mesmo período seu faturamento anual fechou com um prejuízo líquido de 1,4 bilhões de reais (BARONE, 2021). Um nítido cenário de afronta ao Princípio da Eficiência.

O desacato ao viés normatizado pelo referido princípio, do “fazer mais por menos”, foi suavizado, mas não encerrado, apenas em 30 de junho de 2016, quando foi promulgada a Lei nº 13.303, popularmente conhecida como “Lei das Estatais”. A ECT, por ser de maioria absoluta de propriedade da União, figurou como parte a ser regulamentada pela Lei.

A Lei das Estatais criou obstáculos ao próprio Governo Federal para que este interferisse diretamente nos setores de suas empresas. Com a vigência da norma, os Correios passaram a ter lucro novamente, sendo que no ano subsequente à promulgação da Lei nº 13.303 a empresa registrou uma leve melhora em seu faturamento, apesar de ainda negativado.

Por ser uma empresa pública, é um patrimônio do povo brasileiro. O Governo, na pessoa de administrador deste bem, tem a obrigação de gerir os negócios de interesse da estatal de maneira eficiente, para satisfazer a coletividade. A máquina pública é complexa e muitas vezes vagarosa. De certo modo, essa lentidão pode ser considerada algo benéfico, pois faz com que os responsáveis avaliem os limites que podem ser impostos e os freios que podem ser criados para obstar a vontade de terceiros. Contudo, esses impedimentos necessitam de constantes atualizações (CYRINO, 2015, p. 70).

O sistema postal, por ter mais de 300 anos de existência, não teve esses freios e contrapesos renovados com o decorrer dos séculos, o que levou à situação em que a estatal se encontra. A ECT esteve à mercê da privatização na década de 1990 e, mais uma vez, no presente momento histórico. Porém, é polêmico afirmar categoricamente e sem o devido embasamento que o declínio da empresa se deu pelas interferências políticas.

Afirma-se isso posto que há quem defenda que o Princípio Administrativo da Eficiência foi duramente ultrajado desde o começo dos anos 2000, em virtude da visível e rotineira alteração das lideranças dentro da empresa. Isso fez com que indivíduos sem o devido conhecimento técnico assumissem cargos estratégicos e assim gerissem de maneira errônea o andamento da estatal. Tem-se como indicativo o sucateamento dos serviços e a ameaça de privatização.

Em contrapartida, há quem defenda que por ser uma empresa pública e ter como acionista o próprio Governo Federal tais interferências políticas, para gerir a prestadora de serviços postais e telegráficos, estariam no limite estipulado em Lei. Seja dito que atualmente a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos tem somente o monopólio da entrega postal, enquanto nos demais setores de entrega e logística concorre diretamente com empresas do setor privado. Além disso, o declínio da receita se acentuou nos últimos anos com a correspondência postal caindo em desuso em razão dos avanços tecnológicos de telemensagens (E-Mail, WhatsApp e Telegram, são exemplos). A ECT perdeu espaço com a livre concorrência no mercado, um reflexo da escolha dos clientes pelo melhor serviço a utilizar.

Com o intuito de tentar trazer luz ao “verdadeiro lado da história”, será utilizado o método dedutivo, em pesquisas de tipo quantitativa, a partir de levantamento de informações em pesquisas bibliográficas. As fontes a serem

utilizadas para a elaboração da coleta de materiais consistem em teses, dissertações, artigos científicos, doutrinas, livros e normas jurídicas.

Consequente, o presente trabalho tem como delimitação do problema central a interrogação: a interferência política realizada pelo Governo Federal na empresa viola o Princípio da Eficiência?

Já, o objetivo geral é verificar se a interferência política do Governo Federal na empresa viola o Princípio da Eficiência bem como, compreender a referida norma e a sua aplicação na Administração Pública; examinar o que é uma Empresa Pública, com ênfase na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; e averiguar o quanto essas interferências foram prejudiciais à instituição, e os limites impostos a elas a partir da promulgação da Lei nº 13.303/2016.

2 A INSERÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E OS RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É fato que o direito brasileiro é massivamente formado por normas tipificadas nos mais diversos diplomas legais. Todavia, o ordenamento jurídico do país também é regido, em parte, por princípios constitucionais e infraconstitucionais. No ramo do Direito Administrativo, não seria diferente. De modo sintético, a Ex-Procuradora do Município de São Paulo, Odete Medauar (2018, p. 115), assim conceitua: “Os órgãos e entes da Administração direta e indireta, na realização das atividades que lhes competem, regem-se por normas. Além das normas específicas para cada matéria ou setor, há preceitos gerais que informam amplos campos de atuação.”

A Administração Pública tem como supra princípios, isto é, aqueles princípios que são imprescindíveis para a estruturação do Direito Administrativo, o Princípio da Supremacia do Interesse Público e o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público. Eles são os preceitos gerais que regem os atos e as ações que a Administração executa diariamente, haja vista que todos os demais princípios nasceram a partir da instituição destes. Entretanto, não se pode esquecer que há diversos esparsos pela Constituição Federal, em especial os elencados no *caput* do Art. 37, além de em muitas outras legislações.

É no referido artigo que está elencado o Princípio da Eficiência. Em efeito, ele foi inserido na Carta Magna para renovar os feitos da Administração e, assim, satisfazer aos interesses públicos de maneira funcional, econômica e com celeridade. Em outras palavras, seria fazer jus ao viés de guiar o ente estatal a um resultado aceitável por parte do que é almejado, sem haver a descapitalização excessiva e possível danos a terceiros, preservando ainda a legalidade dos atos (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 105).

As empresas estatais, compreendidas como as empresas públicas e as empresas de economia mista, também estão sob a égide dos preceitos estabelecidos no campo do Direito Administrativo, sendo parte do sistema organizacional da administração indireta. Por causa desta condição, são profundamente influenciadas pelos princípios retromencionados.

Logo, o presente capítulo tem por objetivo examinar os Princípios da Administração, com destaque ao Princípio da Eficiência e à sua atuação nas empresas públicas brasileiras.

2.1 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRÉ-REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1998

Indiscutível é a importância das leis para um Estado soberano. Contudo, as normas principiológicas também merecem seu prestígio. A Administração Pública, compreendida como direta e indireta, é disciplinada por princípios fundamentados em legislações próprias ou doutrinas estabelecidas por brilhantes mentes, que se fazem acompanhar na criação de novas regulamentações.

Ao encontro, Medauar (2018, 115-116) comenta que:

No direito administrativo, os princípios revestem-se de grande importância. Por ser um direito de elaboração recente e não codificado, os princípios auxiliam a compreensão e consolidação de seus institutos. Acrescente-se que, no âmbito administrativo, muitas normas são editadas em vista de circunstâncias de momento, resultando em multiplicidade de textos, sem reunião sistemática. Daí a importância dos princípios, sobretudo para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres.

Os agentes que atuam na Administração Pública são os administradores, que têm como principal objetivo satisfazer o interesse da coletividade. Este sujeito é guiado por princípios que têm como suporte valores positivos para a população no todo. Seguro dizer que as normas principiológicas ratificam a estrutura do sistema administrativo, porquanto o torna mais completo e equilibrado, garantindo assim o melhor funcionamento da máquina pública. O alcance de resultados positivos faz conceber os princípios administrativos a algo semelhante a uma regra e, como consequência, os transforma em um linear a ser seguido fidedignamente (CARVALHO, 2020, p. 62).

São incontáveis os princípios que existem na área do Direito Administrativo Brasileiro. Estes preceitos estipulam as diretrizes do interesse público, da necessidade de execução de ações, da motivação para agir e da imposição para oficialidade. No entanto, todos eles são regidos por dois princípios basilares,

conhecidos como Supremacia do Interesse Público e Indisponibilidade do Interesse Público.

De certo, eles são o Yin&Yang do Direito Administrativo. A concepção do que seria o bem e o mal, metaforicamente. Um supra princípio não subsiste sem o outro. Há aqui uma perceptível dualidade concepcionista e ao mesmo tempo, uma imprescindibilidade. O Princípio da Supremacia do Interesse Público tem relação com os poderes investidos à Administração Pública, enquanto o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público faz referência aos direitos empossados aos administradores que darão vida aos atos da Administração (MAZZA, 2021, p. 194).

Em síntese, o interesse público sempre deverá prevalecer sobre os interesses individuais, uma vez que os interesses da coletividade agregam uma maior importância jurídica. Em outras palavras, os atos geridos pelo ente estatal devem, objetivamente, contentar o maior número de cidadãos possíveis. Percebe-se uma desigualdade entre a Administração e o sujeito individual aqui, uma vez que o Estado na maioria das vezes está em lugar mais favorecido. Ou seja, tem-se a supremacia do interesse público sobre o interesse privado (CARVALHO, 2020, p. 64).

Ao encontro, Mazza (2021, p. 194 – 195) expõe que:

[...] significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares. A outorga dos citados poderes projeta a Administração Pública a uma posição de superioridade diante do particular. Trata-se de uma regra inerente a qualquer grupo social: os interesses do grupo devem prevalecer sobre os dos indivíduos que o compõem. Essa é uma condição para a própria subsistência do grupo social.

Por sua vez, o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público impõe barreiras nas ações dos administradores, tipificando que estes devem agir quando não querem, desde que o ato a ser praticado satisfaça o interesse da coletividade e esteja de acordo com a Lei. Esta regulamentação subsiste, porquanto o administrador faz uso de bens que são de propriedade da Administração Pública, não sendo de seu livre domínio decidir o que fazer com o direito que está em sua posse. O agente estatal deve sempre se manifestar quando sua ação acarretará benefício da sociedade, e não apenas de um único indivíduo (CARVALHO, 2020, p. 67).

Sobre isso, Mazza (2021, p. 201) informa que:

O supraprincípio da indisponibilidade do interesse público enuncia que os agentes públicos não são donos do interesse por eles defendido. Assim, no exercício da função administrativa os agentes públicos estão obrigados a atuar, não segundo sua própria vontade, mas do modo determinado pela legislação. Como decorrência dessa indisponibilidade, não se admite tampouco que os agentes renunciem aos poderes legalmente conferidos ou que transacionem em juízo.

Estas duas normas principiológicas estão implícitas no ordenamento jurídico. Porém, seu valor condiz igualmente como se estivessem expressos nos textos regulamentários. Pois bem, os supra princípios criaram uma cadeia de normas esparsas pelo ordenamento vigente, sendo que umas foram inseridas nos diplomas legais, ao passo que outras foram criadas com base doutrinária e jurisprudencial.

Tal qual é o caso do Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos, respaldado em decisões dos tribunais e escritas doutrinárias. Ele está estritamente relacionado com a garantia dos direitos fundamentais da sociedade, posto que a Administração não pode se eximir e assim negligenciar a prestação de um direito fundamental e social, como a educação e a saúde, por exemplo. Tanto a própria Administração quanto o delegatário devem prestar um serviço público de qualidade, seguindo o viés legislativo e contratual a que estão submetidos (OLIVEIRA, 2020, p. 117).

Para que haja uma boa prestação de serviços públicos, a Administração é dotada de controle e tutela, originando também um novo princípio. Este preceito permite que a Administração Pública direta fiscalize a Administração Pública indireta, verificando se os atos praticados pela segunda e por seus agentes estão de acordo com a finalidade para o qual foram criados. Há uma duelo de forças permanente: o controle exercido pelos órgãos da Administração Direta, compreendidos entre União, Estado e Município, contra as suas instituições que gozam de autonomia funcional (DI PIETRO, 2003, p. 73).

Contudo, a Administração Direta também pode se autorregulamentar. Isso é o que determina o Princípio da Autotutela. Esta norma principiológica confere à própria Administração o poder de anular e revogar os atos ilegais praticados por si mesma, sem a necessidade da intervenção do poder judiciário (DI PIETRO, 2003, p. 73). Apesar de existirem atos praticados pela Administração Pública que são passíveis de anulação e revogação, pressupõe-se que tudo que ela realiza é concebido dentro da legitimidade e da veracidade dos fatos, porquanto a Administração segue os ditames da Lei até que seja demonstrado prova irrefutável que esta alegação está

errada. Há aqui o Princípio da Presunção da Legitimidade ou da Veracidade (DI PIETRO, 2003, p. 72).

Subsiste também o Princípio da Hierarquia, porquanto a Administração Pública é composta de diversos campos e esferas o que resulta em uma simetria hierárquica entre estes setores, com delegações de atividades, distribuições de competências e transmissões de possibilidade de praticar sanções (DI PIETRO, 2003, p. 74). Ao encontro do Princípio da Hierarquia surge a Razoabilidade e a Proporcionalidade. É ela quem normatiza que para que um ato seja praticado deve ser realizado tão somente o necessário para que os fins sejam alcançados, sem haver excessos, garantindo o interesse da coletividade (DI PIETRO, 2003, p. 81 – 82).

Convém citar também que deve haver uma motivação para que a Administração realize seus atos. Por este motivo, há o Princípio da Motivação criado pela doutrina e pela jurisprudência. Ele sempre está presente quando o ente estatal pratica atos vinculados e discricionários (DI PIETRO, 2003, p. 82). Alguns doutrinadores classificam também como princípio administrativo a Segurança Jurídica, tendo em vista que como não há um código próprio para a Administração Pública, corriqueiramente uma norma ou outra sofre mudanças quanto à sua forma de interpretação. Por isso, este princípio assegura que não haja a retroatividade da lei de maneira negativa, o que levaria a Administração entender como anulável um ato que já foi favorável ao administrado (DI PIETRO, 2003, p. 85).

Foi após a promulgação da Constituição da República de 1988 que adentraram ao rol de princípios administrativos quatro novos preceitos. Anteriormente, eram elencados tão somente no *caput* do Art. 37 os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Além de suma importância, eles são os mais conhecidos por parte dos operadores do Direito.

Caracteriza-se o Princípio da Legalidade como sendo aquele que determina que os atos praticados pela Administração devem estar de acordo com a Lei, ao passo que quando ela realizar algum ato em discrepância deverá agir para anulá-lo ou corrigi-lo (ROSSI, 2020, p. 66). Já o Princípio da Impessoalidade, seria aquele responsável por gerir, de maneira subjetiva, os atos praticados pelos agentes estatais. Neste, a Administração deve se eximir de prejudicar ou beneficiar indivíduos, bem como deve ser manifestado os feitos concretizados em seu nome, e não através de seus agentes (ROSSI, 2020, p. 88-89).

Quanto ao Princípio da Moralidade, ele é classificado como sendo aquele que busca impedir a propagação de atos depravados e corruptos. A moralidade muitas vezes está intrinsecamente conectada com o real objetivo do ato praticado, posto que o ato não pode se desviar de sua finalidade (ROSSI, 2020, p. 99). Por último, o Princípio da Publicidade determina que todos os atos praticados pela Administração deverão ser de conhecimento público, acessíveis de maneira geral à população. Este princípio nasce a partir da relação com a função pública do administrador (ROSSI, 2020, p. 101).

Mesmo não havendo uma menção clara no *caput* do Art. 37 sobre a eficiência na Administração, antes da EC. nº 19/1998, o referido princípio já estava implícito no ordenamento jurídico brasileiro, mas não voltado diretamente para os feitos do ente estatal. Diga-se isso, pois no Art. 74 da Constituição assim se encontra:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à **eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (BRASIL, 1998, grifo nosso).

Em outras palavras, o Princípio da Eficiência pré-1998 estava muito mais entrelaçado com o direito tributário do que com o Direito Administrativo, dado que o Art. 74 se encontra na parte constitucional da “SEÇÃO IX – DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA”. Porém, muitos juristas realizavam em suas decisões a chamada interpretação extensiva, conforme inúmeras jurisprudências espalhadas pelas cortes no país. Tem-se como exemplo o próprio Superior Tribunal de Justiça que já concebia a ideia da existência do Princípio da Eficiência na organização da Administração Pública antes de 1998, como se extrai:

RMS - ADMINISTRATIVO - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - SERVIDOR PÚBLICO - VENCIMENTOS - PROVENTOS - ACUMULAÇÃO - A administração pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (const., Art. 37). Outros também se evidenciam na carta política. Dentre eles, o *princípio da eficiência*. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público. Daí, a proibição de acumulação de cargos. As exceções se justificam. O magistério enseja ao professor estudo teórico (teoria geral) de uma área do saber; quanto mais se aprofunda, no âmbito doutrinário, mais preparado se torna para o exercício de atividade técnica. Não há dispersão. Ao contrário, concentração de atividades. Além disso, notório, há deficiência de professores e médicos, notadamente nos locais distantes dos grandes

centros urbanos. O estado, outrossim, deve ensejar oportunidade de ingresso em seus quadros, atento aos requisitos de capacidade e comportamento do candidato, para acolher maior número de pessoas e amenizar o seríssimo problema de carência de trabalho. Nenhuma norma jurídica pode ser interpretada sem correspondência a justiça distributiva. A constituição não proíbe o aposentado concorrer a outro cargo público. Consulte-se, entretanto, a teleologia da norma. O direito não pode, contudo, contornar a proibição de acumular cargos, seja concomitante, ou sucessiva. A proibição de acumulação de vencimentos e proventos decorre do princípio que veda acumulação de cargos. A eficiência não se esgota no exercício da atividade funcional. Alcança arco mais amplo para compreender também a eficiência para a carreira. (BRASIL, 1996).

Portanto, desde a redemocratização brasileira ocorrida após 1985, a Administração Pública caminha unicamente em uma direção: alcançar o bem maior da sociedade, visando o interesse público. Este objetivo somente se fixou graças aos princípios administrativos, os quais são fontes de Direito e que agem como auxiliares dos juristas para dirimir toda e qualquer ofensa profanada pelo ente estatal aos administrados. Consequentemente, há a garantia da continuidade da ordem pública, evitando um estado de exceção e autoritário.

2.2 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998 E A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

Grande parte dos atos da Administração Pública foram regidos pelos princípios anteriormente citados até meados de 1998, quando o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 19. A EC é clara quando dispõe que “Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública [...]” (BRASIL, 1998). A alteração do texto constitucional foi proposta com o real objetivo de alterar a organização administrativa do ente estatal. Este episódio ficou conhecido como “Reforma Administrativa de 1998”.

Mais de vinte e cinco artigos da Constituição Federal foram modificados, e dentre eles o *caput* do Art. 37, passando a figurar como:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A verdadeira motivação que levou os parlamentares a decidirem pela incorporação do Princípio da Eficiência, de modo explícito, na estrutura da

Administração Pública ainda hoje é um tema polêmico. Há muitos doutrinadores que defendem que ele foi acrescido por causa de ideologias, ao passo que outros creem que foi produto da modernidade do Estado Social. Independentemente, a inserção de um novo preceito conciliou a necessidade da aproximação do Estado com um forte modelo estatal de gerência com um ideal dominante de competência e produtividade (GUIMARÃES, 2007, p. 5).

A Emenda Constitucional nº 19, ao inserir o Princípio da Eficiência no *caput* do Art. 37, apenas reafirmou o já contemplado pelo Princípio da Legalidade, porquanto era dever do ente estatal executar seus feitos dentro dos limites impostos pela Lei, objetivando alcançar os propósitos cobiçados para contentar a coletividade. Porém, não havia, como ainda não há, a possibilidade de concluir seus feitos passando por caminhos fora da legislação para ser mais célere, ao mesmo tempo em que o administrador tomasse as atitudes que achasse mais pertinente a cada caso, como o gasto excessivo de patrimônio econômico. Assim, a alteração do Art. 37 com a inserção da palavra “Eficiência” tão somente tornou explícito o que já era implícito no ordenamento vigente (GUIMARÃES, 2007, p. 94).

De certo modo, esta Emenda Constitucional não instituiu um novo princípio para a Administração Pública e apenas o sistematizou juntamente ao rol anteriormente já existente na Constituição. Assim afirma-se, pois muitos diplomas legais anteriores à Emenda de 1998 já faziam menção ao Princípio da Eficiência, mesmo que de forma sutil (CABRAL, 2017, p. 241).

Os legisladores e doutrinadores com o lapso temporal pós-inserção da EC. nº 19/1998, construíram as próprias fundamentações do Princípio da Eficiência. Em contrapartida, reformularam o entendimento do Princípio da Legalidade, para dividir as competências de cada qual.

Como os princípios, de maneira em geral, possuem força vinculante para fazer-se direcionar as condutas a serem tomadas e geridas por certos órgãos e entidades, não seria diferente com a busca de um significado para o recém inserido preceito na Administração Pública (MAZZA, 2021, p. 85). No ramo do Direito Administrativo se fez preciso, com certa urgência, a estruturação do Princípio da Eficiência, pois esta é a única seara do Direito Brasileiro que não é codificada, ou seja, não há um código próprio para suas normas, elas estão esparsas pelos diplomas legais, enquanto muitos outros comandos são regidos por princípios (MAZZA, 2021, p. 189).

De fato, essa exteriorização fez com que a eficiência deixasse de ser um subprincípio, isto é, anexado a outro. Agora, ele é independente e com suas próprias estruturas. O Princípio da Eficiência passou a ser um medidor da legalidade, pois a manifestação da exigência da proporcionalidade tipificada por ele vai ao encontro da necessidade de controle das ações da Administração. Afirma-se essa tese pelo fato de ser comum a perpetuação de atitudes tomadas pela Administração Pública que são eivadas do chamado “legalismo estéril”, o que de forma alguma resulta em vantagens para a sociedade. O Princípio da Eficiência como medidor da legalidade, combinando ainda com a Teoria da Convalidação do Ato Administrativo, assim, resulta em um pretexto para a análise da possível invalidade de um ato (BULOS, 1998, p. 78).

Não obstante, abstraindo-se da verdadeira motivação que levou o Poder Constituinte a acrescentá-lo na Lei Maior, geral é o conhecimento de que atualmente o entendimento do Princípio da Eficiência é fazer mais por menos.

Com esse viés, compreendesse o preceito como um instrumento a ser utilizado pela máquina pública contra a demasiada burocracia estatal e as práticas exageradas de gastos públicos. O Princípio da Eficiência estipulou a obrigatoriedade de uma ação mais ágil a partir de atitudes práticas, mas sem esquecer da responsabilização de seus agentes pelos erros cometidos na execução de suas tarefas (BULOS, 1998, p. 77).

Nas palavras de Bulos (1998, p. 77):

Seu objetivo é claro: a obtenção de resultados positivos no exercício dos serviços públicos, satisfazendo as necessidades básicas dos administrados. [...] a eficiência e a eficácia da Administração Pública são faces de uma mesma moeda. Enquanto a eficiência colima resolver problemas, através do cumprimento de deveres, voltados para reduzir custos, a eficácia - palavra polissêmica que logra vários sentidos - tem em vista a produção de alternativas racionais e criativas, para obter lucros e resultados positivos.

Já a doutrinadora Di Pietro (2003, p. 83) compreende que o Princípio da Eficiência contém duas vertentes, as quais podem ser invocadas dependendo de cada situação em que a Administração Pública se encontra. A primeira está diretamente ligada com o servidor público, onde este deve sempre atuar com o máximo desempenho para alcançar os maiores feitos em menor tempo. A segunda, por sua vez, está relacionada com o modo em que o ente estatal se organiza e disciplina as suas ações. Em consonância com a primeira vertente, essa estruturação deve primar pela obtenção de um serviço prestado com qualidade e com pouco gasto.

Mesmo tendo sido acrescentado recentemente na Constituição, o Princípio da Eficiência divide o mesmo nível de relevância quando comparado com os demais que regem a Administração Pública. Nenhum deles se sobrepõe aos outros. Apesar disso, o legislador deve ser precavido quando regulamenta novas normas, pois caso o Princípio da Eficiência venha a contrapor o Princípio da Legalidade o próprio Estado de Direito estará sujeito a déficit de segurança. Ambos podem regular um ao outro, como freios e contrapesos, mas não podem se sobressair (DI PIETRO, 2003, p. 84).

Corroborando com o elencado, o preceito é um dos responsáveis por determinar quem são as pessoas que compõem a parte ativa da obrigação que têm como competência realizar o que lhe é ordenado pela própria Administração em prol da sociedade. Além de que, pelo fato de a Administração Pública estar presente em toda a nação, o Princípio da Eficiência não ficaria apenas enraizado dentro de sua estruturação. Ou seja, ele alcançaria também elementos paraestatais, neste caso, instituições que desenvolvem atividades particulares, com algum desempenho voltado para o provimento de funções que seriam exercidas pelo Estado (CABRAL, 2017, p. 242).

Em suma, para que os atos da Administração Pública sejam eficientes, faz-se preciso o preenchimento de certos requisitos. O administrador deve realizar suas funções com o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, dotado com imparcialidade e neutralidade, praticando os atos de maneira transparente. Apenas assim haverá a aproximação dos serviços públicos da população com a eficácia esperada e a desburocratização dos meios, resultando em qualidade (MORAES, 2017, p. 355-356).

Quando o administrador realiza suas atividades desejando alcançar o bem comum, ele está seguindo o elencado na Constituição Federal, que preconiza que todos são iguais perante a Lei. Aqui seria praticar os atos da Administração sem excluir qualquer cidadão, o que torna o Princípio da Eficiência um condutor de interpretações, tanto na elaboração das normas quanto em seu cumprimento (MORAES, 2017, p. 356). A eficiência também condiz com o dever da participação dos cidadãos nos serviços prestados pelo ente estatal. Aqui, vem ao encontro da eficiência o Princípio da Gestão Participativa, o qual afirma que para haver um serviço prestado de maneira eficiente é indispensável a participação de seus destinatários, posto que a supremacia popular é a base para uma democracia (MORAES, 2017, p. 357).

A aplicabilidade do Princípio da Eficiência, além de ser fiscalizada pela própria Administração, também é objeto de apreciação do poder popular. Essa possibilidade também nasceu com a Emenda Constitucional nº 19/1998, quando especificou no parágrafo terceiro, do Art. 37 que ao usuário dos serviços públicos caberá o direito de reclamar dos serviços públicos prestados e geridos com má qualidade, tanto da Administração Pública direta quanto indireta (MORAES, 2017, p. 359).

A emenda constitucional não apenas inseriu uma nova norma a ser seguida pelos administradores, como também determinou um novo comando a ser acionado quando o ente público estiver diante de dificuldades econômicas oriundas da escassez de recursos financeiros. Em um país com dimensões continentais como o Brasil, o Princípio da Eficiência é uma ferramenta a ser usada em várias oportunidades, posto que nem sempre há disponibilidade em caixa para satisfazer as necessidades sociais. Em outras palavras, o preceito explicitado pela EC. nº 19 é a chave mestra que leva os brasileiros a alcançarem a justiça social (TIMM; TONIOLO, 2007, p. 1).

Nada obstante, a aplicação da norma principiológica não é absoluta, sendo passível de deturpação. Timm e Toniolo (2007, p. 11) defendem que:

Se, por exemplo, os recursos à saúde forem escassos, mas, mesmo assim, houver número grande de atendimentos com poucos erros na execução dos serviços (boa relação de custo e benefício), haverá eficiência, todavia não haverá necessariamente qualidade do serviço público. [...] Desse modo, poderão aferir a relação de custo e benefício do gasto público quando surgir, em juízo, a discussão da eficiência administrativa, evitando a analogia com qualidade no serviço.

Isto é, a aplicação do Princípio da Eficiência é relativa. Essa relatividade subsistiria porque se uma certa unidade administrada pelo ente estatal tivesse uma boa qualidade no seu atendimento, neste ponto a mesma seria eficiente. Contudo, se essa mesma unidade gerida pelo Estado não alcançasse grande parcela da população ela estaria inapta para o papel para o qual foi criado. Aqui haveria uma divergência entre a eficiência na qualidade e a eficiência no alcance dos destinatários (KOSSMANN, 2010, p. 68).

O legislador, precavido, ao perceber essa alternância entre a aplicabilidade do preceito da eficiência nos órgãos da federação, fez-se promulgar o Decreto n. 3.507, no começo do novo milênio. A norma jurídica objetiva estabelecer padrões de

qualidade na prestação dos serviços ofertados pela Administração Pública. Este Decreto vem ao encontro da boa prestação de serviços, já que o Princípio da Eficiência está intrinsecamente conectada com as empresas estatais, porquanto elas são os laços da Administração que visam atender as necessidades dos cidadãos.

No dia a dia dos administradores que desenvolvem os seus ofícios nas empresas públicas e nas empresas de economia mista, este preceito se encontra. Ele determina que os serviços prestados busquem sempre abolir qualquer imperfeição no atendimento ao público, bem como direcionar de maneira correta os recursos oriundos do tesouro nacional. A boa qualidade no atendimento ofertado ao público é a origem da produtividade do Estado e, conseqüentemente, da satisfação do usuário do serviço. Mas como sempre há uma exceção, corriqueiramente ocorrem falhas operacionais que serão evitadas no futuro com a implementação de projetos de melhoria contínua. Acaso tais problemas retornem, mesmo com a existência destes projetos, poderão ser combatidos de maneira adequada, posto que os servidores já possuirão conhecimentos técnicos a respeito (GARCIA, 2008, p. 43).

Sobre a existência dos projetos de melhoria contínua, Garcia (2008, p. 44) diz que:

Essa situação demonstrou a importância do envolvimento dos servidores para alcançar o objetivo pretendido, ou seja, a melhoria contínua da prestação de serviços à população. Para que isso aconteça, faz-se necessário a existência de um programa de recursos humanos consistente, no qual chefes ou gerentes entendam o indivíduo como agente ativo na operacionalização da organização e não como mero servidor do sistema.

Outro ponto que merece debate é a discussão advinda também com a EC nº 19/1998 sobre a possibilidade de demissão dos servidores públicos quando estes se demonstram incapazes de alcançar as metas estipuladas pelas empresas estatais, e tornando-se assim funcionários ineficazes. Fato é o benefício da estabilidade trabalhista ao indivíduo. Todavia, a não valoração do Princípio da Eficiência é um ultraje mais significativo, pois é uma norma constitucional que visa o alcance de índices positivos quanto à qualidade e produção de bens de serviços públicos (GARCIA, 2008, p. 47).

Ao longo dos anos, o funcionalismo público ficou malvisto aos olhos da sociedade devido aos escândalos de corrupção, a citar o Mensalão, Zelotes e a Lava

Jato. As operações deflagradas pela Polícia Federal corroboram para a construção de uma ideia de improdutividade dos setores estatais.

A imagem de improdutividade por parte de quase toda uma coletividade, também ocasionou a caracterização de que as empresas estatais resultam em prejuízos aos cofres públicos, que por sua vez desencadeou a falsa noção de inutilidade do Princípio da Eficiência. Muitas unidades da Federação, prezando pela reversão desta concepção, introduziram em suas constituições estaduais o referido princípio, ao passo de que instituíram as Escolas de Governo, local destinado ao aprimoramento dos servidores públicos e de agrupamento de informações quanto os seus desempenhos laborais (GARCIA, 2008, p. 59).

Nos dias que correm, o Princípio da Eficiência se consolidou como um divisor de águas. Esta desmembração de concepções teve como matriz o real objetivo de sua inserção no texto constitucional, uma vez que criou discordâncias entre os doutrinadores do Direito Administrativo sobre a sua causa e finalidade. Já, diante da sociedade, a deturpação da perspectiva negativa se criou com os escândalos de corrupção, dando a falsa ideia de que o setor público consome em excesso o dinheiro dos cofres públicos. Entretanto, muitos dos gastos públicos são evitados justamente por conta da existência da norma principiológica no ordenamento jurídico. Findando, a Administração Pública busca diariamente agir conforme todos os seus preceitos e normas para que assim haja a manutenção do Estado Social e de Direito.

2.3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA É SINÔNIMO DE CELERIDADE E ECONOMIA? ABORDAGEM DE OUTROS MECANISMOS DE PRODUTIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apesar da construção normativa do Princípio da Eficiência afirmar que a máquina pública deve agir de maneira célere e econômica, não é exatamente isso que ocorre na prática. O ente estatal comporta grandes dimensões, e por óbvio não haveria uma paridade igualitária de ação distribuída em todos os domínios do país. Por isso, em certos momentos o Princípio da Eficiência torna-se o seu antagônico, ou seja, o Princípio da Ineficácia.

O preceito da eficiência administrativa deve ser entendido pelos estudiosos como uma norma que vem em duas frentes. A primeira faz ligação direta com a conduta ágil e econômica, que tem como meta alcançar os melhores resultados

possíveis da Administração. Já a segunda é entendida como sendo um modelo operacional a ser seguido e maleável conforme a conjuntura dos fatos que ocorrem na nação em dada época. Advém desta segunda ponte a lógica de que o Princípio da Eficiência seria o responsável por uma pós-burocratização, já que estaria ligado à chamada “Nova Gestão Pública”. Sem embargo, essa burocratização das ferramentas do Estado não seria em si a causa da ineficácia dos feitos da Administração (ROCHA, 2019, p. 59).

Tem que se falar da tomada de decisões que não são postas em prática de forma conjunta, combinada ainda com a burocratização em excesso do Estado. Essa combinação seria a possível causadora da ineficácia de muitos dos atos da Administração, pois a burocratização que surgiu para dar efeito da eficiência do ente estatal acabou se tornando o seu calcanhar de Aquiles. Foram instituídas também normas burocráticas para atos que não eram necessários, tendo assim uma burocratização inadequada. Para reverter esta situação, é preciso que seja estipulada quais burocracias são essenciais para a existência da eficiência, enquanto aquelas que não sejam fontes de ação devem ser ignoradas pelo legislador (ROCHA, 2019, p. 61).

Em específico, no campo da Administração Indireta, principalmente após a passagem do novo milênio, o Princípio da Eficiência está se demonstrando ineficaz. Autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios, quase que de maneira geral não estão alcançando seus propósitos de criação. Como exemplo, cita-se a Reforma da Previdência ocorrida em 2019 e a aprovação, por parte do Tribunal de Contas da União, pelo andamento das negociações da privatização da Eletrobrás, em maio do corrente ano.

Estes braços da Administração Pública Indireta estão se tornando improdutivos, por adversidades causadas ao retro mencionado princípio. Os regimes jurídicos pelos quais são organizadas estas instituições estão a sofrer por demasiada burocratização ao passo que há uma drástica redução das atribuições a elas conferidas, como liberdade de decisões, por parte dos Tribunais Superiores e do chefe do executivo (FIDALGO, 2015, p. 151).

Dito isso, Cyrino (2015, p. 66) assim informa sobre tais burocratizações:

[...] um dever de cuidado com o que pertence a outras pessoas, *in casu*, a toda sociedade. Daí advém a obrigatoriedade de que se desenvolva um sistema de controles e limites de gestão que, por inevitável, impõe uma

velocidade reduzida. Esses limites e controles, ainda que passíveis de modernização, são imprescindíveis. Está-se tratando de entes da Administração Pública que lidam com patrimônios pertencentes à coletividade. A externalidade negativa disso é que a gestão dessas empresas torna-se lenta e mais cara. O dever de fazer concurso público, de licitar — ainda que para suas atividades-meio —, bem como de prestar satisfação a órgãos de controle, e.g., ao Tribunal de Contas, ilustram esse quadro.

Pois bem, dessa forma um mecanismo a ser utilizado pela Administração Pública como maneira alternativa de produtividade seria a implantação do modelo de Gestão do Conhecimento. Não é novidade a aplicabilidade desta estratégia nas empresas privadas, mas, com certeza, seria uma revolução para o ente estatal acaso viesse a utilizá-lo.

Nas palavras de Batista (2012, p. 49), a Gestão de Conhecimento, acaso viesse a ser aplicada na Administração Pública, seria:

[...] um método integrado de criar, compartilhar e aplicar o conhecimento para aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro. A contribuição da GC como disciplina, ou ramo do conhecimento, para a administração pública é aumentar a capacidade de conhecimento dos trabalhadores, isto é, dos servidores e gestores públicos, das equipes de trabalho e de toda a organização pública – de maneira coletiva, sistemática e integrada – de criar, compartilhar e aplicar conhecimento [...].

A Gestão de Conhecimento já é aplicada no setor privado há longo tempo e tem-se mostrado cada vez mais célere, econômica e eficaz. Tanto o proprietário do negócio privado quanto os usuários dos bens produzidos por ele demonstram satisfação em relação ao serviço. Além disso, esta gestão age como uma cadeia, pois gera lucro, boa produtividade por parte dos funcionários, torna a empresa competitiva e ganha mais adeptos aos produtos ofertados. Porém, este é um sistema utilizado no setor privado e necessita de pequenas alterações para ser implementado no setor público (BATISTA, 2012, p. 40).

Não se pode esquecer que na seara do direito privado os princípios norteadores são diferentes dos existentes no direito público. Por isso, acaso a Gestão de Conhecimento fosse aplicada na máquina pública, para uma maior efetividade e eficiência, faz-se necessário que o protótipo a ser instituído se molde conforme os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ou seja, os do *caput* do Art. 37 da Constituição. Já o foco a ser delimitado seria a máxima otimização das finanças disponíveis para que assim não haja o aumento dos tributos

pagos pelos cidadãos, uma vez que são eles que custeiam os cofres do Estado (BATISTA, 2012, p. 46).

Na sequência, deveria ser tomado como preocupação a classificação das metas a serem preenchidas com o sucesso da implantação da Gestão de Conhecimento, as quais na Administração seriam a visão de futuro, a razão de sua implantação, os alvos a serem alcançados e possíveis estratégias necessárias (BATISTA, 2012, p. 52). Todavia, não se pode esquecer de que haveria consequências negativas e, por este motivo, a Administração Pública precisaria estipular quais seriam as condições de risco, tais como liderança, tecnologia, indivíduos e questões processuais (BATISTA, 2012, p. 56).

Resolvidos os itens elencados acima, o legislador deverá se precaver com a máxima distribuição da efetividade social. Isso seria viável com a sistematização do conhecimento já existente nos órgãos da administração, combinado, quando necessário, com os fundamentos construídos fora da mesma, para aplicar em suas estruturas. Este conhecimento é aquele existente nos setores que se sobressaem e alcançam os resultados desejados (BATISTA, 2012, p. 47). Mas para diferenciar o conhecimento a ser reproduzido de maneira constante, daquele que é muito moroso e dificultoso, o administrador precisaria elencar cinco itens indispensáveis: como identificá-lo; a maneira em que ocorreu a sua criação; o modo de armazenamento daquela informação; para finalmente compartilhá-lo e aplicá-lo à máquina pública de maneira sistematizada (BATISTA, 2012, p. 62).

Assim, “portanto, podemos concluir que a efetiva GC é a base de tudo na AP. Além disso, na medida em que as organizações públicas são transformadas em instituições com foco no conhecimento, o conhecimento passará a ser a sua marca principal”, conclui Batista (2012, p. 47).

No caminho inverso da Gestão de Conhecimento, há a Administração Gerencial. Enquanto a primeira seria trazer para dentro da Administração Pública métodos aplicados no setor privado, a segunda seria justamente dispor de bens da Administração para o setor privado. Essa hipótese mostra-se também como uma alternativa de produtividade, celeridade e economia de bens do ente federado, porquanto tal responsabilidade de suprir as necessidades sociais seria de terceiros por meio de concessões, permissões, autorizações e até mesmo privatizações.

A ideia de dispor de bens da Administração Pública, isto é, do próprio ente estatal, por anos esteve atrelada ao conceito de Estado Mínimo, voltado para um viés

neoliberal. Porém, mesmo ainda havendo drásticas discordâncias entre as ideologias de direita e de esquerda, ambas convergem quando assumem que o Estado deve ser eficiente. Esta essência tem-se demonstrado não apenas no Brasil, mas como também em outros países ocidentais (ROCHA, 2019, p. 62).

As concessões, permissões e autorizações feitas pela Administração Pública em prol da Administração Gerencial, estenderá a ela o manto dos princípios elencados no *caput* do Art. 37, em especial o Princípio da Eficiência. Esta forma de melhorar os serviços prestados pelo ente estatal pode ser tida como benéfica. Muitos casos já demonstraram que a soma da participação do setor privado e a necessidade de eficiência, fizeram com que as empresas privadas fortalecessem e potencializassem os serviços prestados aos cidadãos (ROCHA, 2019, p. 63).

Nas palavras de Rocha (2019, p. 64):

A administração gerencial implica num conjunto amplo de reformas para a administração pública. Com certeza a eficiência administrativa é um dos seus pilares, senão o mais importante princípio. Quando ela não é reclamada diretamente (avaliação de desempenho, ênfase nos resultados, controle orçamentário, avaliação prévia de condutas), é invocada por outros caminhos associados, como a privatização – em todas as suas variantes: alienação do patrimônio público; adoção de formas privadas de gestão; delegação de atividades (segundo um pressuposto de que a iniciativa privada seja mais eficiente); a autonomia gerencial (para fazer escolhas menos rígidas e mais eficientes); controle a posteriori (para conferir a eficiência).

O principal sinônimo de coisa eficiente na Administração Gerencial é a desburocratização excessiva a partir da flexibilização dos meios necessários para atingir os resultados desejados, ocasionando em alta produtividade por parte dos colaboradores e ao mesmo tempo gerando uma competitividade de mercado. Aqui, muito mais é pretendido o real resultado do que os meios e procedimentos que os levam até ele, mas sempre dentro dos limites impostos pela Lei (ROCHA, 2019, p. 66).

Há ainda uma terceira via a ser tomada para alavancar a produtividade e eficiência do ente público. Cherques e Pimenta (2014, p. 576) elencam três principais tópicos a serem colocados em prática pela Administração Pública para se fazer executar a celeridade e economia: reduzir de maneira radical as regras espalhadas pelos diplomas legais e simplificar a linguagem das mesmas; instaurar sistemas dignos que meçam com cautela e nitidez a produtividade dos servidores públicos; e

flexibilizar quando preciso a Lei, para que assim haja a aplicação dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade.

Essas três medidas a serem tomadas seriam essenciais para colocar por terra a ideia que burocratizou o sistema jurídico. O setor público ao perceber que havia baixa produtividade por parte de determinados grupos de trabalhadores, creu que a edição de novos textos normativos iria corrigir este desfalque. Muito pelo contrário, apenas enrijeceu. Esta concepção de edição de novas resoluções normativas, muito provavelmente partiu das influências jurisdicistas que somente contribuíram para um processo selado com legalismos em excesso (CHERQUES; PIMENTA, 2014, p. 574).

Mesmo havendo grandes diferenças entre os mecanismos de produtividade, celeridade e economia abordados acima, sua realidade de aplicação na Administração ainda é um futuro quase que utópico. Evidencia-se este pensamento em razão de que a Gestão de Conhecimento e a Administração Gerencial utilizam de maneira subsidiária o Princípio da Eficiência, enquanto a terceira via carece de grande esforço para os legisladores reescreverem e reestruturarem as normas já existentes dentro da Administração Pública, e simplificá-las no dia a dia de pessoas leigas.

3 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE UMA EMPRESA PÚBLICA: A ESTRUTURAÇÃO DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT)

Os braços da Administração Pública Brasileira, isto é a Administração Indireta, nasceram oficialmente no ano de 1808 quando foi instaurado o Banco do Brasil. O principal motivo que levou à criação da primeira empresa estatal foi a chegada da Corte Portuguesa ao Rio de Janeiro, à época capital do Império, fugida das guerras napoleônicas na Europa. O Banco do Brasil demonstrou ser uma empresa rentável, estando presente até os dias atuais em pleno funcionamento.

Anos mais tarde, com a implantação do chamado Instituto dos Resseguros do Brasil, durante o Governo Vargas em 1939, a criação destas entidades se popularizou. Não somente o ente federal interveio de maneira direta na economia nacional, como também os entes federados, compreendidos entre estados-membros e municípios. Até o final da ditadura militar, os estados-membros e municípios haviam criado várias estatais voltadas à prestação de serviços públicos, bem como exploração de atividade econômica (SCHIRATO, 2016, p. 22-23).

Ao encontro com o exposto acima, Medauar (2018, p. 77) assim conceitua:

As estatais foram sendo criadas, de modo mais acentuado nas décadas de 60 e 70, como forma de participação direta do Estado na atividade econômica. Visando a lhes conferir a mesma agilidade, eficiência e produtividade das empresas do setor privado e sobretudo para impedir concorrência desleal, foram criadas à imagem e semelhança destas, principalmente pela atribuição de personalidade jurídica de direito privado, do que decorreria a incidência precípua do direito privado sobre sua atuação. Regidas pelo direito privado, deixariam de usar de prerrogativas públicas, podendo, no entanto, se submeter às sujeições pertinentes. A presença do poder estatal impede a equiparação total, como demonstra a Lei nº 13.303, de 30.6.2016 – Lei das Estatais – com elevado número de preceitos de direito público regendo as estatais.

Porém, naquele período não havia especificações próprias quanto à forma de criação e funcionamento destas empresas, e por este motivo elas eram simplesmente conhecidas como empresas estatais. Hoje, este é um termo genérico que engloba duas classificações: as empresas públicas e as empresas de economia mista. Ambas compartilham vários aspectos em comum, mas duas peculiaridades as dividem de forma drástica. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2003, p. 387): “Duas são as principais diferenças entre sociedade de economia mista e

empresa pública, no direito brasileiro: 1. A forma de organização; 2. A composição do capital.”

Destarte, pelo fato da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos ser enquadrada como Empresa Pública, bem como por esta classificação ter um arcabouço teórico e prático de enorme valor ao Direito Brasileiro, tem-se como objetivo de o presente capítulo compreender os principais aspectos de uma Empresa Pública e da estrutura organizacional da ECT.

3.1 CONCEITO DE UMA EMPRESA PÚBLICA: SUA CRIAÇÃO E FINALIDADE

Diariamente, os cidadãos utilizam os serviços prestados pelas empresas públicas brasileiras. Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Empresa Brasil de Comunicações e os próprios Correios são exemplos a serem citados. No início do século XX, era inimaginável criar a noção de um país completamente isento de empresas públicas. Hoje a situação caminha para uma visão de mercado aberto.

As empresas públicas, conforme tipificado pela Constituição Federal, via de regra serão instituídas por Lei, conforme segue:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada; (BRASIL, 1988).

Todavia, os Projetos de Lei que visam a criação de empresas públicas podem ser propostos apenas pelo chefe do Executivo, na pessoa do Presidente da República, isso porque o Art. 61, § 1.º, II, e suas alíneas “b” e “e”, da Constituição Federal, tornaram de competência exclusiva dele dispor sobre a organização administrativa do Estado e criar e extinguir entidades da Administração Pública.

Se faz também necessário a menção quanto à participação do Poder Legislativo na edição da Lei que dará como constituída a empresa pública. A Casa do

Legislativo em determinadas situações criará a pessoa jurídica, enquanto em outros tão somente irá permitir que alguém assim o faça. Tal participação é obrigatória devido à existência do mencionado no inciso XIX do Art. 38 da Constituição Federal. Como a criação de uma empresa pública irá relocar bens e recursos dos cofres públicos, podendo ocasionar déficits ou superávits na competência estatal, o Legislativo precisa analisar a comodidade da criação da nova personalidade jurídica. Na maioria das vezes, a própria Lei já informa como deve ser instituída a empresa. Quando ela não informa, o Legislativo estabelecerá um procedimento para o caso concreto (RIO, 1991 *apud* FERREIRA, 2004, p. 46-47).

Convém também ao Poder Legislativo averiguar as justificativas que dão base para a fundamentação de criação da empresa pública. Nesta apreciação, deve ser levado em conta se a instauração da empresa irá ser benéfica para a ordem social e para a ordem econômica nacional, haja vista que acaso estas sejam abaladas, a segurança nacional correrá sério risco (FERREIRA, 2004, p. 49). Aqui, percebe-se de maneira subjetiva a existência dos Princípios da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público.

Entretanto, a simples promulgação da Lei que as cria não lhes dá a vida. Necessário se faz a expedição do chamado “Decreto Regulamentário”, que garantirá a eficácia dos atos que constituirão os feitos da empresa. Este decreto é o responsável por delimitar um estatuto ou o ato constitutivo em si. Isso conforme pactuado pelo Código Civil (BRASIL, 2002). Vide a norma:

Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.
Parágrafo único. Decai em três anos o direito de anular a constituição das pessoas jurídicas de direito privado, por defeito do ato respectivo, contado o prazo da publicação de sua inscrição no registro. (BRASIL, 2002).

Após as etapas burocráticas vencidas tem-se criada a empresa pública. Na maioria das vezes, o Governo Federal as cria com o objetivo de explorar áreas de energia elétrica, ferrovia, finanças, água, entre outros. Para que estes campos sejam administrados de modo fidedigno, as empresas públicas necessitam de patrimônio próprio, o qual é cedido pela Administração Pública, e que posteriormente serão acrescidos por outros advindos de seu próprio faturamento. Por conterem em sua

formação bens providos da Administração são aplicáveis às empresas públicas determinadas regras cabíveis aos órgãos públicos (MEDAUAR, 2018, p. 78-79).

Um esclarecimento merece ser feito. Pelo fato da empresa pública e a sociedade de economia mista fazerem parte do grupo das chamadas “estatais”, muitos generalizam tais termos. Mas ambas têm diferenças evidentes. Em relação à forma de organização, a empresa pública é formada 100% de capital público, ou seja, com bens próprios da Administração, seja ela direta ou indireta, enquanto a sociedade de economia mista pode ter a presença de pessoas privadas gerindo suas ações em conjunto com o Estado. De maneira simples: a primeira é de propriedade exclusiva da Administração Pública; já a segunda pode ter suas ações comercializadas nas bolsas de valores, salvo se o controle societário pertencer ao Estado (OLIVEIRA, 2020, p. 227-228).

Já quanto à forma societária, como padrão a sociedade de economia mista deverá ser criada com natureza anônima, enquanto a empresa pública poderá ter a sua natureza societária de qualquer dos modos aceitos em direito. Primando pelo Princípio da Isonomia, acaso os entes da federação, qual sejam os estados-membros, distritos, territórios e municípios criem alguma empresa estatal, estes deverão seguir os mesmos modos e regulamentos aplicáveis na seara federal (OLIVEIRA, 2020, p. 228).

Essa diferenciação também é encontrada na Lei. O Decreto nº 8.945 de 2016, responsável pela regulamentação, no âmbito da União, da Lei nº 13.303/2016, assim diz:

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

I - empresa estatal - entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, cuja maioria do capital votante pertença direta ou indiretamente à União;

II - empresa pública - empresa estatal cuja maioria do capital votante pertença diretamente à União e cujo capital social seja constituído de recursos provenientes exclusivamente do setor público;

III - sociedade de economia mista - empresa estatal cuja maioria das ações com direito a voto pertença diretamente à União e cujo capital social admite a participação do setor privado; (BRASIL, 2016).

Frisa-se que os modos aceitos em direito têm relação direta com a estrutura de sociedade civil ou de sociedade comercial, sendo ambas disciplinadas pelos diplomas legais voltadas aos ramos do direito empresarial. Acaso haja a instituição de alguma forma diferente da disposta em Lei, a norma que a criou deverá regulamentar

este novo modelo. Interessante mencionar que inexistente um conselho deliberativo interno em uma empresa pública. As ações que estas deverão tomar são oriundas de conselhos formados pelo próprio Estado, mas que agem de maneira externa. Neste caso, a vontade de agir da empresa pública parte de fora para dentro da mesma, posto que os cargos ocupados pelos conselheiros do órgão externo são nomeados pelo ente estatal (DI PIETRO, 2003, p. 387-388).

Resumidamente, na letra da Lei das Estatais:

Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida, no capital da empresa pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2016).

Outrossim, nas palavras de Oliveira (2020, p. 247), uma empresa pública seria:

Pessoa jurídica de direito privado, integrante da Administração Indireta, criada por autorização legal, sob qualquer forma societária admitida em direito, cujo capital é formado por bens e valores oriundos de pessoas administrativas, que prestam serviços públicos ou executam atividades econômicas. Ex.: BNDES e Caixa Econômica Federal.

Embora a empresa pública possua estas características, isso não desmerece o seu valor e importância quando comparado com as demais formas de organização da Administração. O recepcionado Decreto-Lei nº 200/1967, em seu Art. 4º, estipulou que as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas são órgãos que compõem a Administração Indireta. Por isso, não há o que se falar de hierarquia entre uma entidade sobre a outra, ou sobre a própria Administração Direta. Tem-se apenas uma simplória relação jurídica de vinculação, oriunda da necessidade de fiscalização quanto ao alcance de sua finalidade (CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO, 2020, p. 13).

Quanto à finalidade de sua criação, pode-se afirmar que o Governo as instituiu com o simples objetivo de utilizá-las como exploradoras de atividades econômicas ou prestadoras de serviços públicos. Visível que no século passado o

Governo Federal viu a chance de um *boom* econômico com a criação de empresas públicas. O crescimento econômico vivenciado pelo país a partir da década de 1950, esteve estritamente relacionado com a criação destas empresas. A partir dos anos de 1970 o país adentrou ao ranking mundial das 15 maiores economias mundiais, para no começo da década de 1990 estar integrando o seleto grupo das 10 mais.

Para incentivar ainda mais a criação de capital neste período e aumentar o ritmo de produção, os governantes centralizaram os seus investimentos em projetos voltados aos estudos de instauração de empresas públicas. De certa maneira, o Estado se sustentou na sorte, posto que o processo de criação destas entidades é por demasiado longo, enquanto sua verdadeira rentabilidade é incerta. Ou seja, a criação em massa de empresas por parte do Estado serviu como motores industriais e econômicos (COUTINHO; MESQUITA; NASSER, 2019, p. 04).

Como hoje está em vigor uma nova legislação quanto à criação das empresas públicas (Constituição Federal de 1988 c/c Lei das Estatais de 2016), a quantidade de corporações instituídas pelo ente estatal, diminuiu de modo vertiginoso. Porém, ainda há a possibilidade de o Estado intervir de maneira direta na ordem econômica com a criação de empresas públicas exploradoras desta atividade, desde que seja de modo excepcional.

A Carta Magna de 1988, em seu Art. 173, dá esta permissão ao Estado quando houver a necessidade de tal acontecimento devido aos imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo. Essa intervenção não pode ocorrer quando o ente estatal bem entender, precisando antes haver a afronta a um dos casos supracitados uma vez que no mercado nacional há o Princípio da Livre-Iniciativa. Acaso o Estado criasse empresas públicas quando bem entendesse, estaria oprimindo e desonrando os negócios dos particulares e, conseqüentemente, se automutilando (OLIVEIRA, 2020, p. 230).

Por outro lado, quando o objetivo a ser alcançado for a prestação de serviços sociais, as empresas públicas devem preencher quatro requisitos: garantir bem-estar econômico; ser eficiente com os recursos que lhe serão destinados; garantir o acesso igualitário aos usuários de seus serviços; e ofertar empregos e tecnologia de ponta. Devido às novidades trazidas pela Lei das Estatais, deve se ater também a possível sustentabilidade ou insustentabilidade ambiental que esta acarretará (OLIVEIRA, 2020, p. 231).

As empresas públicas hoje estão inseridas de tal maneira no cotidiano de seus usuários que muitos deles sequer percebem que estão fazendo uso dos serviços oferecidos por uma estatal deste naipe. É claro, elas não perfeitas. Ainda há o que aprimorar e muitas falhas que necessitam ser corrigidas. Porém, de certa maneira, elas são as responsáveis por garantir a existência da prestação de grande parte dos serviços públicos necessários ao funcionamento de toda uma coletividade, ao tempo em que garantem a aplicabilidade dos princípios basilares da Administração.

3.2 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT)

Apesar dos Correios terem se tornado uma empresa pública somente na década de 1960, o serviço postal está presente no território brasileiro desde meados de 1663, quando foi fundado, no Rio de Janeiro, o Correio-Mor, em 25 de janeiro daquele ano (CRIAÇÃO..., 2021). Assim, a empresa que está a completar os seus 360 anos de existência no Brasil, é considerada por muitos como o serviço prestado aos cidadãos com mais tempo continuamente (COSTA, 2021).

Especificamente, três períodos chamam a atenção devido aos fatos que ocorreram na empresa durante a era contemporânea: a criação do Departamento dos Correios e Telégrafos, na década de 1930; a transformação do DCT em uma empresa pública anos mais tarde, na década de 1960; e a promulgação da Lei nº 12.490 em 16 de setembro de 2011.

Em 26 de dezembro de 1931, o presidente Getúlio Vargas promulgou o Decreto nº 20.859 fundindo dois órgãos do governo, a Diretoria Geral dos Correios e a Repartição Geral dos Telégrafos, e dando origem ao antigo Departamento dos Correios e Telégrafos.

O surgimento do DCT foi uma estratégia utilizada pelo Governo Vargas para atualizar os serviços postais a partir de mudanças socioeconômicas que deveriam fomentar os lucros para a União. As décadas que se sucederam à criação do Departamento foram marcadas pela reestruturação dos serviços postais até então oferecidos. Entre os anos 1940 e 1950, o DCT tirou do papel um dos planos mais ambiciosos para a época, a criação do Correio Aéreo Nacional. Com o início das atividades deste órgão, vinculado diretamente ao DCT, as companhias aéreas em operação no território nacional deveriam levar em suas aeronaves as cargas postais

destinadas aos mais diversos cantos do país (TEIXEIRA, 2016, p. 38).

Posteriormente, o Departamento dos Correios e Telégrafos aditou novas regras quanto ao monopólio dos serviços postais que seriam operados no Brasil, passando assim a ser de exclusividade da empresa o transporte, distribuição e entrega de todo e qualquer objeto classificado como “simples mensagem”. O DCT desenvolveu de maneira plena e eficiente os seus serviços até meados do golpe de 1964, quando houve a instauração da ditadura militar. Os militares tinham como um de seus objetivos diversificar os setores econômicos da sociedade brasileira, mas não esperavam que tal diversificação fosse afetar diretamente os serviços postais prestados pelo próprio Estado (TEIXEIRA, 2016, p. 38).

Com a decadência na qualidade dos serviços prestados pelo DCT, somado ainda à alta inflação e à baixa utilização de seus serviços nos anos que se sucederam ao golpe militar, as tarifas postais dispararam. Deste modo, como o Tesouro Nacional não continha mais o montante necessário para ser repassado ao Departamento de Correios e Telégrafos que fosse viável para a sua renovação, o órgão entrou em declínio (TEIXEIRA, 2016, p. 38).

Como o DCT era essencial para garantir a soberania nacional na monopolização dos serviços postais, os militares viram-se obrigados a se movimentar para impedir a entrada de empresas estrangeiras em território nacional que pudessem influenciar o andamento deste mercado. Neste contexto, Teixeira (2016, p. 39) aduz que:

Diante disso e da necessidade de ampliar a prestação de serviços postais, os militares – que governavam o país e administravam diretamente os Correios – deram início a um processo de reformulação e reorganização dos serviços postais e de comunicação no país já na segunda metade da década de 1960. Nesse sentido, com a criação do Ministério das Comunicações, em 1967, os serviços postais iniciaram uma nova fase, passando o DCT à subordinação deste ministério. Além disso, os militares decidiram transformar, em 1969, o Departamento de Correios e Telégrafos na atual Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

Dito isso, o então presidente Artur da Costa e Silva, em 20 de março de 1969, fez entrar em vigor o Decreto-Lei nº 509, transformando o Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública, conforme ficou estipulado em seu Art. 1º:

Art. 1º - O Departamento dos Correios e Telégrafos (DCT) fica transformado em empresa pública, vinculada ao Ministério das Comunicações, com a denominação de Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT; nos

termos do artigo 5º, item II, do Decreto lei nº.200 (*), de 25 de fevereiro de 1967. (BRASIL, 1969).

Todavia, a transformação do DCT em empresa pública não resolveria de imediato as dificuldades enfrentadas pela entidade. Os militares substituíram o general Rubem Rosado da presidência, da agora estatal, pelo coronel Haroldo Corrêa de Mattos. O novo presidente tinha como objetivo reestruturar a empresa e levá-la para próximo dos princípios da iniciativa privada, mas preservando o seu patrimônio público. Isso estava permitido pelo próprio Decreto-Lei nº 509, quando interpretado em conjunto com o Decreto-Lei nº 200/1967, já que os Correios passariam a atuar em duas principais vertentes: uma com obrigações empresariais e outra com obrigações públicas (TEIXEIRA, 2016, p. 39-40).

Anos se sucederam, quando em 2011, o Governo atendeu ao que foi sugerido pelo Grupo de Trabalho Interministerial e promulgou a Lei nº 12.490. Polêmica, ao mesmo tempo em que inovava a organização da estatal. A norma legal foi a responsável por aproximar os Correios ainda mais da corporatização do mercado, trazendo para si princípios que eram inerentes às sociedades de economia mista, mas sem alterar a composição de seu patrimônio. Isso somente foi possível pois ocultou-se certas expressões ao longo dos artigos da Lei, em específico no Art. 21-A (TEIXEIRA, 2016, p. 82).

Para melhor entendimento, nas palavras de Teixeira (2016, p. 83):

Assim, não houve a abertura de capital da empresa, que continua sendo integralmente da União, mas a adequação organizacional e administrativa aos princípios da corporatização. Para a adequação da ECT às diretrizes das sociedades anônimas, a estrutura organizacional da estatal foi alterada, com o acréscimo de órgãos de natureza administrativa. Dessa maneira, se antes a administração da ECT estava a cargo de um presidente responsável pela diretoria, com a reestruturação organizacional passou a contar com um Conselho de Administração, uma Diretoria Executiva (formada pelo presidente e oito vice-presidentes) e um Conselho Fiscal, atendendo aos anseios por melhorias na governança corporativa. Como órgão máximo de decisão, criou-se na ECT a Assembleia Geral para deliberação das questões mais relevantes, com publicação de ata com as decisões tomadas. O Conselho de Administração, responsável por orientar e definir as estratégias de negócios, objetivos corporativos e monitorar os resultados, inclui no processo decisório sete membros. Destes, quatro são indicados pelo ministro das Comunicações. Além disso, fazem parte do Conselho de Administração o presidente da ECT, um integrante indicado pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e um representante dos trabalhadores escolhido em eleição nacional.

Atualmente, a estrutura organizacional e funcional dos Correios é algo extremamente complexo. São diversos os órgãos que compõem a empresa pública e que auxiliam para o seu funcionamento. Para facilitar a compreensão do leitor, importante se ater, inicialmente, à distribuição dos núcleos de controle da ECT a nível federal. Dito isso, pode-se classificar tais núcleos em três grupos: o primeiro chamaremos de Núcleo Estatal, posto que os cargos que nele são ocupados provêm de nomeações do Governo Federal; o segundo chamaremos de Núcleo Executivo, já que é onde são executados os atos que a empresa como um todo deve seguir; e o terceiro chamaremos de Núcleo de Distribuição, pois aqui é distribuído às superintendências estaduais as ações que elas devem realizar.

O primeiro núcleo, ou seja, o Estatal, é a base de sustentação do corpo empresarial. Ele é dividido entre Assembleia Geral; Conselho Fiscal; Conselho de Administração; Comitê de Gestão de Segurança da Informação e Comunicação; Auditoria; Comitê de Auditoria; Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração; Ouvidoria (CORREIOS, 2002c).

É no Núcleo Executivo que se inicia a hierarquia dentro da empresa pública. O posto máximo, por óbvio, é ocupado pelo Presidente (em exceção a esta classificação, o presidente da ECT também é nomeado pelo Governo Federal). Abaixo do presidente, seguem a Secretaria Executiva da Comissão de Ética; Comitê Estratégico; Comitê de Disciplina dos Correios; Comitê Executivo de Orçamento Base Zero. Um nível abaixo destes órgãos está o Gabinete da Presidência, o qual é seguido pela Superintendência Executiva de Corregedoria, subdividido em Corregedoria; e a Superintendência Executiva Jurídica, subdividido em Departamento Jurídico e Departamento Jurídico Contencioso (CORREIOS, 2022c).

Finalmente, o Núcleo de Distribuição é composto pelas Diretoria de Administração; Diretoria Econômico-Financeira, Tecnologia e Segurança da Informação; Diretoria de Gestão de Pessoas; Diretoria de Governança e Estratégia; Diretoria de Negócios; e Diretoria de Operações. Estas diretorias são os membros responsáveis pelo entranhamento da estrutura dos Correios nos estados-membros da Federação, dado que elas se subdividem em Superintendências-Executivas; Departamentos e Centrais; e Gerências Corporativas, que por sua vez são divididas ainda em Superintendência Estadual; Coordenadorias; Gerências Regionais; Subgerências; Coordenações; Seções; Supervisões; e, por fim, as Unidades Operacionais e de Atendimento que chegam à população (CORREIOS, 2022c).

Dito isto, o Núcleo Estatal é o que merece maior atenção. Os nove braços que o compõem são os responsáveis pela grande parte da chamada “Dança das Cadeiras”. Geralmente, quando se dá o prazo máximo de ocupação de um cargo o indivíduo que antes ocupava tal cargo é reencaminhado a um novo mandato em uma nova ala da administração dos Correios. Claro que isto também ocorre nos demais níveis da empresa.

A Assembleia Geral é composta por apenas um único membro: a União, na pessoa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Ela tem poder e voz para regulamentar qualquer norma, instituto e preceito na hierarquia dos Correios, podendo nomear e destituir qualquer conselheiro quando bem entender, desde que dentro do que a Lei lhe permite. Já o Conselho Fiscal é o responsável por inspecionar os atos praticados pelos entes que compõem a ECT, bem como verificar o devido cumprimento das normas legais que regem o estatuto social. O Conselho Fiscal também tem caráter opinioso quando versa sobre assuntos de demonstrações financeiras, orçamentárias e patrimoniais (CORREIOS, 2022b).

Por sua vez, o Conselho de Administração é o colegiado que deverá criar e colocar em prática as ações que serão benéficas para a ECT a longo prazo. O Conselho de Administração também contém certo viés estratégico, dado que o modelo operacional e orçamentário da empresa é revisto por ele a cada quatro anos, e se porventura ficar caracterizado um declínio nos serviços prestados o Conselho tem o poder de transferir o patrimônio público da empresa para outro setor da Administração (CORREIOS, 2022b).

Há também o Comitê de Gestão de Segurança da Informação e Comunicação, responsável por tratar de toda e qualquer matéria relacionada com as comunicações e informações administrativas dos Correios (CORREIOS, 2022a).

A Auditoria e o Comitê de Auditoria são dois órgãos que, praticamente, se misturam entre si, pois a Auditoria é ligada ao Comitê de Auditoria. A Auditoria deve executar ações que versam sobre o bem dos Correios a partir de análise das ações tomadas pelos funcionários, verificando se as operações praticadas estão dentro dos conformes. Estes levantamentos são feitos a partir de pareceres sobre as contas anuais da empresa, avaliações de controle interno e demais pareceres que serão levados ao Comitê de Auditoria (CORREIOS, 2022b).

O Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração é o que o próprio nome diz. Basicamente, ele opina e auxilia nas indicações de membros do

Conselho de Administração, Conselho Fiscal e membros do Comitê de Auditoria, bem como auxilia o Conselho de Administração em outras tarefas, a citar as elaborações de propostas de remunerações aos servidores e avaliação de propostas relativas à política de pessoa (CORREIOS, 2022b).

Por último, a Ouvidoria é o órgão que recebe as sugestões e reclamações por parte dos usuários dos serviços da Empresa. Porém, neste nível hierárquico a Ouvidoria também recebe denúncias, tanto internas quanto externas, acerca dos funcionários da empresa, realizando investigações para sanar eventual dúvida ou obscuridade. Assim, tem como principal objetivo criar novas formas de eficiência dos serviços para atender a demanda da população (CORREIOS, 2022b).

Perceptível que o Núcleo Estatal é um órgão com inúmeras responsabilidades. São estes conselhos, comitês e setores os componentes que regem de maneira integral a empresa como um todo, ditando os parâmetros a serem seguidos e os passos a serem dados em todo o território nacional para cumprir a missão de atender o maior número de pessoas possíveis nas mais diversas regiões do país, disponibilizando o acesso ao serviço público postal.

3.3 A PRODUTIVIDADE DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT) E A VISIBILIDADE POR PARTE DA POPULAÇÃO

Muito utilizado no passado, atualmente o serviço postal, quase que de maneira genérica, é usufruído somente por empresas de *E-commerce* e envio de correspondências simples. Contudo, os Correios ainda se mantêm em funcionamento. A Constituição Federal, no Capítulo II, assim determinou: “Art. 21. Compete à União: [...] X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional” (BRASIL, 1988).

Pois bem. É devido a essa normatização expressa na Lei Maior que hoje a ECT é uma das pouquíssimas empresas brasileiras que estão presentes em quase todos os municípios da federação. São 5.558 cidades atendidas, o que corresponde a 99,78% de cobertura de serviço público postal em território nacional. Então, sendo assim, a empresa é a responsável por realizar o trânsito diário de 16 milhões de objetos, os quais são postados minuto a minuto, em suas inúmeras agências espalhadas pelo país (CORREIOS, 2021).

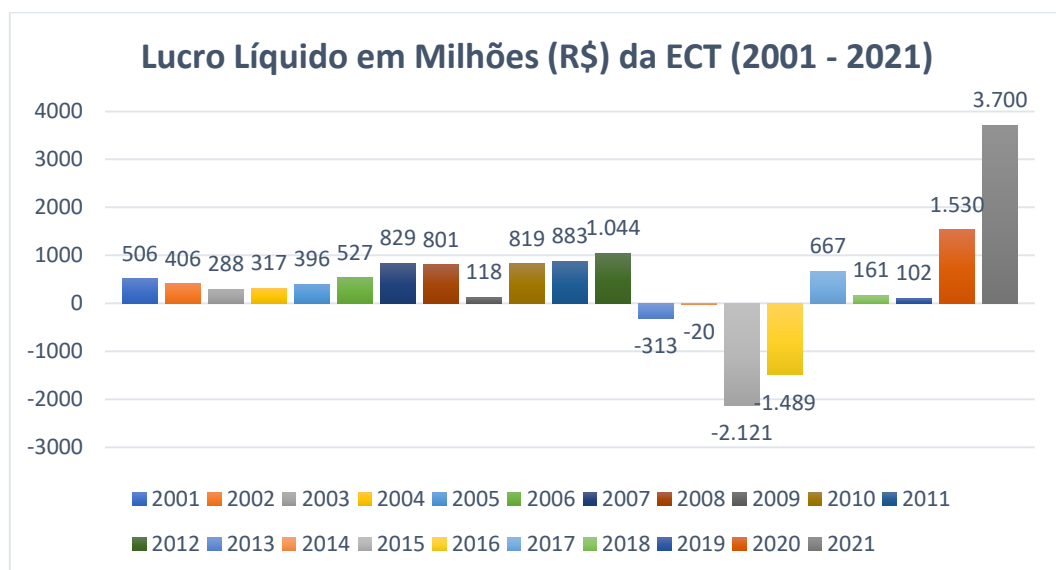
Para atender a demanda, se faz necessário que os Correios tenham uma boa administração para direcionar os lucros a determinadas áreas da empresa

compreendidas como deficitárias. É o chamado “lucro cruzado”: agências que possuem lucros excedentes têm as sobras direcionadas para campos dentro da estatal que estão queda, enquanto se houver dividendos estes são repassados para o orçamento do administrador próprio, neste caso, o Governo Federal. Por isso, muitas vezes a ECT é considerada uma “Empresa Autossustentável”, pois não depende de recursos da União (CORREIOS, 2021).

A empresa pública, que outrora fora considerada uma das instituições mais bem vista pelos brasileiros, hoje está na mira da agenda privatista. Em uma rápida análise nos números do balanço financeiro da estatal, percebe-se que a partir do começo do novo milênio os Correios, entre 2001 e 2012, se manteve de forma uniforme no chamado sinal verde. Porém, a partir de 2013 a ECT iniciou um processo de decadência de seu rendimento.

Os anos iniciais da década de 2010 ficaram marcados por uma enxurrada de processos de indenizações que foram instaurados contra a empresa, os quais, por óbvio, tiveram que ser cobertos pela estatal. Muitas destas indenizações tiveram como principal causa problemas relacionados com a entrega de objetos e similares. O ano de 2016 pode ser considerado um dos piores, se não o pior, para os Correios. Afirma-se isso posto que os valores pagos em indenizações se somaram ainda ao déficit financeiro que a empresa enfrentou ao encerrar o período, impactando ainda mais a imagem diante do público (NEUENFELD, 2017, p. 194).

Gráfico 1 - Lucro Líquido em Milhões (R\$) da ECT (2001 - 2021)



Fonte: Banco Central do Brasil (apud TUON, 2022).

A ECT, assim como diversas outras empresas em que a União se mostra como a maior ou única acionista, está sujeita aos mais variados níveis de interferência no seu funcionamento e sua estrutura. Aqui, a interferência referenciada não é a política, mas sim a que ocorre devido aos movimentos do mercado e da sociedade como um todo (NEUENFELD, 2017, p. 219).

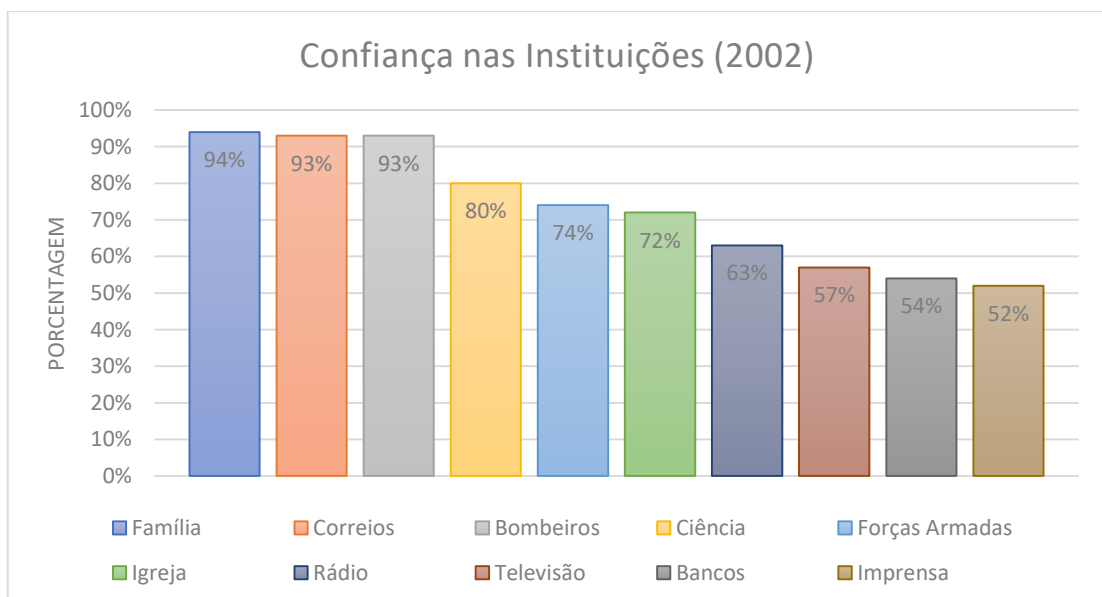
Ao encontro, há o elucidado por Iozzi e Ferreira (2018, n.p.):

Ao longo da história, a empresa Correios e Telégrafos sempre apresentaram resultados positivos. Contudo, desde 2013 sua lucratividade caiu a patamares drasticamente inferiores aos dos anos anteriores. O resultado negativo não se restringiu apenas àquele exercício, tendo a empresa apresentado prejuízos também nos anos posteriores.

Mas, ao que tudo indica, apesar de hoje estar batendo recordes de lucro, a empresa não tem o apoio de seus usuários no quesito de confiabilidade quando comparado ao passado. A queda de seu rendimento entre 2013 e 2016 mostra-se como um verdadeiro divisor de águas e da própria opinião pública.

No ano de 2002, a Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo (parceria FIA/USP) entrevistou cerca de 17 mil brasileiros com o objetivo de descobrir quais eram as instituições que transmitiam mais confiança aos cidadãos. A ECT se fez presente no ranking das três mais, perdendo o posto de primeiro colocado apenas para a instituição da família brasileira (CUCOLO, 2002).

Gráfico 2 - Confiança nas Instituições (2002)



Fonte: FIA/USP (apud CUCOLO, 2002).

Já em pesquisa divulgada pela Ranking Comunicação&Pesquisa em 2021, a ECT deixou até mesmo de aparecer nas dez mais, enquanto o primeiro lugar passou a ser ocupado pelos bombeiros, instituição que antes já era mencionada. Um nítido sinal de descontentamento (MORAES, 2021).

Em sentido inverso, a logística da empresa tem sido reconhecida, tanto nacional quanto internacionalmente, como uma das melhores em operação no momento. No ano de 2016, os Correios recebeu o Prêmio Líder em Logística&Transporte, concedido pelo Grupo de Líderes Empresariais do Grupo Dória. No mesmo ano, em classificação feita pela União Postal Universal, os Correios figuraram na segunda colocação num grupo de duzentos países, como sendo um dos melhores serviços postais em operação (CORREIOS, 2022d).

Já em 2017, o Instituto MESC indicou os Correios na lista das cem melhores empresas em satisfação do cliente (CORREIOS, 2022d). Também no mesmo ano, o Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Correios, Telégrafos e Similares do Estado de Minas Gerais, em Carta Aberta assim citou:

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) apareceu, pela primeira vez, na lista “Top 50”, criada pelo Reputation Institute, uma organização sediada em Nova York. A matéria foi publicada pela revista norte-americana Forbes. A ECT superou, inclusive, a americana FedEx, que ocupa a 52ª posição. Além disso, os Correios brasileiro conseguiu a primeira colocação no quesito “respeitabilidade” entre as empresas de correio do mundo, o segundo lugar no ramo de logística e, de todas as empresas brasileiras citadas na pesquisa, foi considerada a quinta mais confiável. (ECT..., 2017).

Em 2018, a Associação Brasileira de Comércio Eletrônico classificou a ECT como vencedora do Prêmio Logística no *E-commerce* ABComm de Inovação Digital. No ano seguinte, os Correios debutaram como vencedor na categoria de Atendimento ao Cliente no mais importante prêmio do setor postal, o World Mail Awards. Também em 2019, a estatal recebeu o prêmio de Empresa Pública Mais Eficiente no Top Of Mind, realizado no Rio Grande do Sul (CORREIOS, 2022d).

Em 2020, recebeu o *World Post & Parcel Awards*, na categoria de Crescimento Transfronteiriço, bem como representou o Brasil a nível internacional na qualidade e desempenho de serviços operacionais ao receber o Selo de Bronze da SEM Performance Awards. Já em 2021, o setor de Auditoria Interna da empresa recebeu uma colocação no VII Concurso de Boas práticas na Gestão de Ética – Comissão de Ética Pública, devido a campanhas promovidas. Por fim, no ano corrente

de 2022, os Correios novamente receberam o World Mail Awards, desta vez, na categoria Balcão do Cidadão/Múltiplos Serviços Públicos e Privados: Atendimento ao Cliente (CORREIOS, 2022d).

A ECT teve a exclusividade dos serviços postais realizados no Brasil. Hoje, ela detém apenas o monopólio das cartas devido a revogações e edições de novas leis. Isso, basicamente, proporcionou o estímulo do Princípio da Livre Concorrência, fazendo com que a empresa viesse a ter incontáveis concorrentes. A maioria destas empresas, em específico as de grande porte, são estrangeiras que estão a investir cada vez mais na modernização tecnológica do setor, inclusive adquirindo setores próprios de distribuição e terminais de cargas para veículos e aeronaves. A citar, como exemplo, o correio americano FEDEX e a transportadora JadLog (NEUENFELD, 2017, p. 204).

Aliás, os Correios, por estarem engessados pela legislação, devem seguir fidedignamente ditames próprios e muitas vezes rígidos. As empresas privadas do setor, não. Elas têm maior flexibilidade por estar, diga-se, acima das legislações aplicáveis aos Correios. Mas a ECT ainda tem uma importante vantagem quando comparado com suas concorrentes: a sua abrangência territorial quase que continental (NEUENFELD, 2017, p. 204).

Vale dizer que essa abrangência quase que continental da malha de operações da empresa é utilizada por parte do ente estatal para a distribuição de vários materiais utilizados dia-após-dia em setores da Administração. Os Correios faz parte do Programa Nacional do Livro Didático, sendo o responsável pela distribuição de mais de 190 milhões de exemplares de livros que são utilizados anualmente nas instituições de ensino público, bem como realiza a distribuição anual das provas do ENEM (CORREIOS, 2021, p. 20; 98).

A ECT também realiza ações voltadas para o campo da saúde pública. No estado de São Paulo, por exemplo, a empresa é parceira no Programa Leve Leite, na qual é a responsável pela distribuição do leite em pó para os 77 mil estudantes que frequentam a rede pública de educação na capital paulista, ajudando no desenvolvimento sadio das crianças (CORREIOS, 2021, p. 96).

Os Correios também participaram dos momentos iniciais da pandemia de COVID-19. Com a implantação da Rede Vírus, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, passou a transportar amostras das variantes do novo Coronavírus entre laboratórios e universidades para a realização de estudos clínicos para o

desenvolvimento de uma possível vacina. Nos momentos pandêmicos, a logística da ECT também foi utilizada pelo Ministério da Saúde para a distribuição de medicamentos e testes laboratoriais entre os Estados brasileiros, objetivando atender o maior número de pontos estratégicos para o combate da doença naqueles momentos (CORREIOS, 2021, p. 102-103).

Ainda hoje a empresa é a responsável pela entrega de grande gama dos objetos distribuídos no Brasil. Muito se deve à utilização de sua rede operacional por parte das gigantes plataformas de compra e venda na internet. Todavia, independentemente disso, os Correios ainda se mostram como um fornecedor de um serviço público importante na vida dos brasileiros.

3.4 O REGIME JURÍDICO HÍBRIDO DO OBJETO DE ATUAÇÃO DA ECT: ENTRE O MONOPÓLIO E A LIVRE CONCORRÊNCIA

Notório é que quando o Poder Constituinte promulgou a Constituição Federal de 1988, revolucionou o cenário jurídico brasileiro. Contudo, ao mesmo tempo em que houve uma extensa modernização nas normas anteriormente engessadas pela ditadura militar, criou-se novos ditames a serem vencidos e a necessidade de novas construções jurisprudenciais. Um destes novos desafios foi estabelecer regras acerca do monopólio de alguns serviços prestados pelo Estado.

Em suma, é vedado o monopólio no setor privado, mas não no setor público. A Carta Magna tipifica que: “Art. 22. Compete **privativamente** à União legislar sobre: [...] V - serviço postal;” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Essa simples menção no texto constitucional garantiu a recepção da Lei nº 6.538 de 1978, responsável por regular os serviços postais no território nacional, e como desfecho trouxe consigo o monopólio estatal sobre diversos meios de comunicação postal. Vide:

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. (BRASIL, 1978).

À época, este monopólio não trazia em si grandes prejuízos para terceiros e empresas do setor privado, visto que esta centralização de tomada de decisões para o Governo visava garantir a soberania nacional. Entretanto, com o passar dos anos a sociedade evoluiu e com ela veio a abertura do mercado para o capital estrangeiro, atraindo multinacionais para o território brasileiro. Apesar desta modernização na área econômica, os Correios ainda hoje detêm o monopólio dos serviços postais, mesmo não desenvolvendo tão somente a entrega de correspondências simples. A ECT, por ser uma empresa pública federal, possui muitas prerrogativas concedidas pelo Estado que as demais empresas da sociedade civil não possuem, como a isenção de tributos.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 773.992, tipificou que a empresa não deve recolher IPTU, sendo assim, isenta desde tributo:

Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Tributário. IPTU. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Imunidade recíproca (art. 150, VI, a, da CF). 1. Perfilando a cisão estabelecida entre prestadoras de serviço público e exploradoras de atividade econômica, a Corte sempre concebeu a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos como uma empresa prestadora de serviços públicos de prestação obrigatória e exclusiva do Estado. 2. A imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, a, da Constituição, alcança o IPTU que incidiria sobre os imóveis de propriedade da ECT e por ela utilizados. 3. Não se pode estabelecer, a priori, nenhuma distinção entre os imóveis afetados ao serviço postal e aqueles afetados à atividade econômica. 4. Na dúvida suscitada pela apreciação de um caso concreto, acerca, por exemplo, de quais imóveis estariam afetados ao serviço público e quais não, não se pode sacrificar a imunidade tributária do patrimônio da empresa pública, sob pena de se frustrar a integração nacional. 5. As presunções sobre o enquadramento originariamente conferido devem militar a favor do contribuinte. Caso já lhe tenha sido deferido o status de imune, o afastamento dessa imunidade só pode ocorrer mediante a constituição de prova em contrário produzida pela Administração Tributária. 6. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (BRASIL, 2014).

Além da isenção do IPTU, o Supremo Tribunal Federal seguiu o mesmo paradigma em novos julgamentos em relação aos Correios, dando-lhe mais e mais benefícios e prerrogativas. Ainda no ano de 2014, o STF decidiu pela isenção do ICMS, e posteriormente determinou que todos os bens da empresa, independentemente de sua finalidade, não poderiam ser objetos de penhora. Foi somente com o julgamento da ADPF 46 que o Supremo deu a possibilidade para as empresas privadas de transportarem os objetos não elencados na Lei nº 6.538 (ROSSI, 2020, p. 436-437).

Como existe um mercado postal viável de exploração em território brasileiro, esta imunidade tributária não é algo justo, pois nem todas as atividades que a empresa desenvolve podem ser classificadas como de utilidade pública. Assim, não estaria a ECT sendo merecedora da proteção do manto desta ausência de tributação. De contramão, os pequenos e médios negócios que atuam no mercado postal, saem em prejuízo (MESQUITA, 2012, p. 110).

Deste modo, Mesquita (2012, p. 110) comenta que:

Diante da restrição do alcance da imunidade tributária às pessoas políticas e entes que lhe são equiparados tão somente quando desempenham suas funções típicas, as atividades públicas propriamente ditas, faz sentido questionar se toda a rede postal é ou deve ser imune à tributação, ainda que de maneira geral o STF apresente um enquadramento genérico das atividades da ECT como públicas e a partir disso imponha o dever da abstenção de se tributar todo seu 'patrimônio, renda e serviços'. Ao considerarmos, no entanto, que nem todas as atividades da estatal são típicas, propriamente públicas, e 'monopolizadas', o enquadramento genérico da imunidade tributária à ECT é equívoco, pois privilegia a ECT em detrimento das empresas privadas que com ela competem no mercado postal. Existente essa área de prestação livre, em regime de mercado, nela a ECT não age em nome do Estado para a consecução de objetivos públicos, do bem comum, mas sim em competição com qualquer outra empresa que atue no mercado postal.

A empresa possui tamanha salvaguarda jurisdicional que há punição para aqueles que atentam contra o monopólio da ECT, podendo resultar em detenção:

Art. 42 - Coletar, transportar, transmitir ou distribuir, sem observância das condições legais, objetos de qualquer natureza sujeitos ao monopólio da União, ainda que pagas as tarifas postais ou de telegramas.

Pena: detenção, até dois meses, ou pagamento não excedente a dez dias-multa.

FORMA ASSIMILADA

Parágrafo único - Incorre nas mesmas penas quem promova ou facilite o contrabando postal ou pratique qualquer ato que importe em violação do monopólio exercido pela União sobre os serviços postal e de telegramas. (BRASIL, 1978).

Há uma “disparidade de armas” neste campo do Direito Administrativo, pois hoje os Correios também atuam como entregadores de pequenas encomendas, impressos, cecogramas e mais recentemente chips de telefonia móvel com marca própria (FERRAZ, 2019, p. 86-87). Lembra-se ainda de que é nas agências da estatal que são vendidas as embalagens para acondicionar os produtos que serão enviados pelos usuários, bem como a oferta de SEDEX, enquanto no passado também era disponibilizado o serviço do Banco Postal, itens não elencados como exclusivos da

empresa. Ressaltasse que para esta atuação não lhe é garantido o monopólio, mas sim todos os benefícios acima elencados. Em poucas palavras, a ECT estaria em concorrência direta com o mercado privado, e agindo também como exploradora de atividade econômica.

Diga-se, inclusive, que os Correios estariam neste cenário ultrajando o Princípio da Livre Concorrência. Para melhor concepção, assim é caracterizado pelos autores Paulo e Alexandrino (2015, p. 999) a norma principiológica:

A livre concorrência relaciona-se à exigência de que a ordem econômica assegure a todos uma existência digna. Isso porque, em um ambiente no qual impere a dominação dos mercados pelo abuso de poder econômico, teremos lucros arbitrários e concentração de renda. Além disso, a economia tende a ser menos eficiente, reduzindo de forma global a própria produção absoluta de riqueza. Todas essas distorções são incompatíveis com o objetivo de 'assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social' (art. 170, caput). [...] Deve-se ressaltar que a garantia da livre concorrência é corolário do princípio da igualdade, no âmbito do domínio econômico. Por essa razão, impõe ao Estado não apenas a prevenção e a repressão ao abuso de poder econômico, mas também obsta que o Poder Público crie distinções ou estabeleça benefícios arbitrários para determinadas empresas, setores ou grupos econômicos, a menos, é claro, que a discriminação esteja determinada no próprio texto constitucional.

Há doutrinadores que defendem o viés de que tal princípio não é afrontado pelos Correios, pois este desenvolveria tão somente serviços públicos. Porém, o próprio legislador não percebe os seus movimentos no Congresso. Em 2011 fez-se promulgar a Lei nº 12.490, aumentando ainda mais a violação do Princípio da Livre Concorrência enquanto beneficiava a empresa. Surgiu a possibilidade de a ECT adquirir ações de empresas do setor privado, constituir subsidiárias e ainda atuar no exterior. Estas atividades são inerentes ao ramo de exploração econômica, mas o Supremo insiste em manter rígida a sua construção jurisprudencial quanto ao ramo da empresa. A Lei nº 12.490 também abriu as portas para que os Correios passassem a desenvolver atividades do setor financeiro com a oferta do Banco Postal aos usuários de seus serviços por meio de convênios. A empresa passou a permear os dois lados da moeda: prestadora de serviços públicos e exploradora de atividade econômica (ROSENBLATT; VALADARES, 2016, p. 115-116).

Já em 2017, visando lucratividade, a empresa iniciou mais uma atividade de cunho econômico no ramo de chips de celulares, com o lançamento dos Correios Celular (setor da estatal responsável por linhas telefônicas). A lei não assegura à estatal atuar em regime de prestação de serviços nesta área. Entretendo, conforme

os julgamentos já explanados, a empresa ainda está isenta de pagamento de tributos ao passo que concorre diretamente com outras empresas privadas no setor de linhas telefônicas (FERRAZ, 2019, p. 87-88).

Corroborando, não há sequer uma decisão da Suprema Corte que informa ser dever da ECT integrar nacionalmente os serviços de telecomunicações por meio das linhas telefônicas disponibilizadas pela estatal. A Correios Celular utiliza como rede de transmissão de seu sinal as antenas da operadora TIM, então não existe a possibilidade de a empresa estimular este ramo, se não a partir dos incentivos de uma empresa privada. Assim, ela apenas lucra a partir dos investimentos realizados por um terceiro, dado que utiliza daquele sistema para propagar o seu sinal, ofendendo novamente, o Princípio da Livre Concorrência (FERRAZ, 2019, p. 87-88).

Esta situação poderia ser revertida pela União caso viesse a quebrar o monopólio da empresa sobre os serviços postais. Diferente do que muitos pensam, o monopólio dos Correios não advém da Constituição já que não é elencado no Art. 177 o serviço postal como exclusivo do Estado. Entende-se assim que o monopólio dos Correios é infraconstitucional, pois tem origem na Lei nº 6.538. A Lei Maior tão somente garante à ECT um certo privilégio e distinção diante das demais empresas privadas (SILVA; MOLLICA, 2017, p. 241). Portanto, normalizar esta situação é algo simples devido ao fato de não haver a necessidade de alterações no texto constitucional. O desenlace seria revogar a Lei do Serviço Postal, vulgo nº 6.538.

A revogação da norma não infringiria o dever do Estado como garantidor do serviço público, pois ele poderia realizar esta função a partir de delegações que consistiriam em concessões, permissões ou autorizações, estando em conformidade com o exposto nos incisos XI e XII e suas respectivas alíneas, ambos contidos no Art. 21 da Lei Maior (SCHWANZ; MAIA, 2019, p. 528-529). A delegação desta atividade não significaria excluir o dever da União em prestá-las. O ente estatal agiria como regulador das execuções das atividades das empresas privadas, intervindo quando necessário. Aliás, a revogação da lei supracitada e a oportunidade de o mercado privado adentrar como prestador do serviço postal, estaria em conformidade com vários princípios do ramo administrativo, a citar a supremacia do interesse público, isonomia, universalidade, impessoalidade, modicidade das tarifas e do controle, dentre tantos outros (SILVA; MOLLICA, 2017, p. 246).

Deveras que os Correios são objeto de estudo para muitos especialistas no campo do Direito Brasileiro, e por óbvio, há um abismo quanto o verdadeiro objeto de

atuação da empresa na sociedade, principalmente quando comparado com a jurisprudência pátria. Nos dias que correm, a ECT perdera o seu real objetivo e está explorando campos alheios aos seus fundamentos e seguranças jurídicas, posto que estabeleceu um novo braço dentro de sua organização, qual seja a de exploração de atividades econômicas.

Esta atuação “híbrida”, apesar de benéfica para a receita da empresa, traz para os donos de pequenos negócios enormes prejuízos, detrimientos e desigualdades. Afirma-se isso, pois mensalmente as pequenas empresas possuem gastos com tributos e outros encargos dos quais a ECT muitas vezes é isenta. Melhor dizendo, o “serviço público” prestado pelo Estado por meio dos Correios é um usurpador da livre concorrência e igualdade no mercado nacional.

4 AS INTERFERÊNCIAS POLÍTICAS NA ECT E A PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 13.303/2016

Corriqueiramente, são divulgados nos veículos de imprensa manchetes que estampam e deflagram a atuação do Governo Federal em inúmeros ramos da Administração, tanto direta quanto indireta. Essas ações, praticadas pelo ente federal nos diversos níveis da Administração Pública, popularmente são conhecidas como interferências políticas. Elas ocorrem das mais variadas formas e espécies, sendo que uma delas é a chamada “dança das cadeiras”.

Esta expressão de cunho popular é caracterizada por fazer alusão a uma grade de movimentações dentro da Administração que em muitas vezes resulta em nomeações, exonerações, reconduções, redistribuições e remoções de agentes públicos para novos cargos nas mesmas, ou competências que estes exerciam anteriormente.

Isso ocorre por causa de conchavos políticos entre os partidos e a troca de favores entre as entidades que administram tal setor, provocando as mudanças de pessoal. Num primeiro momento, esta mudança cotidiana no quadro de colaboradores não se demonstra prejudicial. Entretanto, a longo prazo é pernicioso para o bom e eficiente funcionamento da corporação, uma vez que comumente são nomeadas pessoas sem o devido conhecimento e aptidões indispensáveis para cargos de estratégia, o que pode ocasionar o declínio da instituição pública.

Certo é que a Administração é dotada de ferramentas que possibilitam que ela tome as decisões que entende necessárias para dado momento e situação. Todavia, eis que surge a indagação: essas decisões, muitas vezes abruptas no quadro de pessoal dos entes da Administração, estariam de acordo com a Lei ou estariam satisfazendo os desejos de determinados indivíduos?

A concepção de uma pessoa jurídica pode ser alusiva a um ser vivo. Porém, a figura do Estado enquanto ente político é mais complexa. A ele é dada personalidade jurídica devido à condição que lhe é garantida pelo ordenamento jurídico, o qual se entende como sendo composto pela Constituição Federal e demais diplomas legais. Por isso, são sujeitos de direitos e obrigações próprias. Nada obstante, as ações que o Estado toma são originárias da Lei ou da vontade de terceiros. Os terceiros aqui referidos são aqueles agentes públicos que atuam na Administração, podendo ser políticos, administrativos, servidores, militares, e assim por diante (GASPARINI, 2012,

p. 99).

Pois bem. O Congresso temendo pelo bom funcionamento da máquina pública, e se fazendo cumprir com o determinado na Carta Magna, em 2016 aprovou a Lei nº 13.303, também conhecida como a “Lei das Estatais” ou o “Estatuto das Estatais”. A referida norma foi a responsável por barrar o uso de tais entidades a bel prazer de indivíduos que fazem parte do ente político. Mas, apesar da vigência da Lei das Estatais, ainda ocorrem violações.

Dito isso, o presente capítulo tem como principal objetivo averiguar os meios que possibilitam à Administração Pública intervir nos entes de sua organização indireta, para posteriormente destrinchar os fundamentos que caracterizam o que é de fato a interferência realizada pelo órgão político na máquina pública.

4.1 AS FERRAMENTAS UTILIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A CONCRETIZAÇÃO DE SUAS DECISÕES

A Administração Pública é dotada de capacidade de se “autogovernar”, tendo prerrogativas de praticar determinados atos para o bom funcionamento dos serviços públicos e do interesse coletivo.

Essa capacidade de agir nasce a partir de dois pressupostos de competência: a discricionariedade e a vinculação. O conceito de discricionariedade é algo simples e de fácil compreensão. Ela nada mais é do que a faculdade do agente público em poder escolher qual a melhor ação a ser tomada em determinadas situações. Se sobressai a autonomia que o agente público tem de poder optar sobre algo quando este está diante de algum motivo que o leve a se manifestar. Há aqui a exteriorização de seus efeitos psicológicos sobre dado acontecimento (JUSTEN FILHO, 2014, p. 444).

Já quando há a competência vinculada, o agente público não detém a mesma autonomia da competência discricionária. A vontade subjetiva de agir do agente é barrada ante a existência de um preceito legal que o leve ou o force a tomar determinada ação, primando por alcançar um dado objetivo já esperado. A competência vinculada possui vários graus, sendo que quanto mais inflexível o poder de escolha do agente, menor é a exteriorização de sua vontade psicológica. Quando há uma situação de extrema vinculação de determinada obrigação a ser realizada pelo agente, a única exteriorização da vontade a ser exigida seria a de verificar os

requisitos necessários para a aplicabilidade das consequências já definidas em Lei (JUSTEN FILHO, 2014, p. 443-444).

Em ambas as competências se faz imprescindível a existência de um motivo certo e relevante para a tomada de decisões, na qual em uma a vontade subjetiva é maior e em outra é menor. Porém, se faz necessária em ambas a vontade de agir para se fazer constituir um ato administrativo. Assim afirma-se, pois mesmo na competência vinculada, onde a Lei determina agir independentemente do teor psicológico imputado pelo agente, ele precisa de um mínimo de vontade para cumprir com as suas funções e averiguar e qualificar os fatos (JUSTEN FILHO, 2014, p. 443-444).

Percebe-se, querendo ou não, que há um gozo de liberdade para a tomada de decisões até um certo patamar, devido à autonomia administrativa concedida aos entes da federação e, conseqüentemente, aos agentes públicos, conforme tipificado na Lei Maior, quando diz que: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

Diariamente, são praticados incontáveis atos no âmbito da Administração os quais se presumem livres de vícios e genuínos. Por este motivo, não se pode considerar que um simples ato praticado é viciado por algum tipo de interferência. Muito pelo contrário. Esta autonomia lhe garante o respaldo da veracidade. Tão importante é a importância da autonomia administrativa que para bem de ser compreendida os estudiosos a classificam em três classes (CARVALHO FILHO, 2013, p. 7).

A primeira classe é composta pelo viés de que quando a própria entidade cria as suas normas esta deve as seguir posteriormente visando o bom andamento da instituição; enquanto na segunda classificação se encontra o pensamento de que o povo, com sua soberania, elege seus representantes, os quais devem guiar os rumos da coletividade; ao passo de que na terceira classe está a ideologia de que a Administração Pública pode se auto-organizar, proporcionando o serviço adequado aos administrados. Em síntese, no cenário brasileiro, a última classe seria a que convém à realidade atual, pois cada ente público da Administração tem sua própria organização (CARVALHO FILHO, 2013, p. 7).

A auto-organização administrativa foi a responsável por criar elos de hierarquia no cenário público, na qual o poder de decisão emana de cima para baixo, comumente chamada de modo vertical. No vernáculo português: “manda quem pode,

obedece quem tem juízo”. Assim, é imperativa a afirmação de que há agentes públicos que criam diretrizes a serem seguidas, e que há aqueles que simplesmente as seguem para cumprir com o determinado pelos seus superiores, subsistindo um dever de obediência entre os níveis da Administração. Essa hierarquia pode ocorrer por meio de subordinação e por meio de vinculação. A subordinação diz respeito à parte interna da administração, enquanto a vinculação tem relação entre as instituições da Administração Indireta para com a Direta (CARVALHO FILHO, 2013, p. 69-71).

Via de regra, os componentes que formam o principal núcleo do ente estatal são aqueles que possuem o poder de tomar decisões, dotados de extrema autonomia e que ficam no topo da pirâmide hierárquica. Aqui, eles fazem tudo o que a Lei não proíbe e tudo o que a Lei obriga. Em contrapartida, os órgãos que estão nos níveis inferiores também são portadores de certa autonomia administrativa. Uma autonomia ampla, mas não total. Assim, há a possibilidade destes de tomarem decisões de cunho administrativo, financeiro e técnico, sendo, inclusive, considerados órgãos diretivos (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 75).

Os agentes públicos dos entes diretivos são os responsáveis por comandar de maneira coordenada as funções que estão dentro de suas áreas de competência de atuação, participando inclusive de deliberações do ente governamental, em outras palavras, do próprio Estado. Entretanto, esses julgamentos são originários de objetos previamente colocados à mesa por entidades políticas do Governo. Há aqui uma seleção do próprio ente político quanto às eventuais decisões que os órgãos diretivos poderão opinar (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 75).

Os doutrinadores Meirelles e Burle Filho (2016, p. 75) assim conceituam:

São órgãos autônomos os Ministérios, as Secretarias de Estado e de Município, a Advocacia-Geral da União e todos os demais órgãos subordinados diretamente aos Chefes de Poderes, aos quais prestam assistência e auxílio imediatos. Seus dirigentes, em regra, não são funcionários, mas sim agentes políticos nomeados em comissão.

Claro que, havendo esta autonomia administrativa, há de existir um controle que o supervisione, pois a Administração Pública não pode realizar todos os seus atos e ações à mercê da sorte. Dessa maneira, “Controle em tema à administração pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (MEIRELLES, 1978 *apud* DALLARI, 2018, p. 383).

Os feitos do ente administrativo estão embasados sob a égide do Art. 37 da Constituição, quando fora tipificado que ele deverá agir conforme os preceitos legais. Ainda assim há momentos em que a Administração pratica atos além do permitido para a sua atuação. Quando isto ocorre, estas ações são eivadas de vício e cabe ao controle do ente tomar as atitudes necessárias para a revogação e/ou anulação delas para proteger o bem público e a máquina pública. Há que se dizer que a autonomia administrativa é limitada, pois essa supressão deve ocorrer quando o ato for dado como injurídico e inoportuno (GASPARINI, 2012, p. 1038).

Este controle, assim como a autonomia e a hierarquia, tem classificações. A primeira é o controle político, que possui relação direta com a conhecida expressão dos “freios e contrapesos”, pois é utilizada para controlar o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Ou seja, um controla o outro para não haver interferências. Já o segundo tem relação com as entidades administrativas, sendo chamado de controle administrativo. Ele não se comunica com o controle político, pois tão somente se preocupa em regular a legalidade dos órgãos que são responsáveis por exercer as funções típicas do ente estatal na esfera administrativa. O controle administrativo perpassa pela fiscalização contábil de ambas as Administrações, qual sejam a Direta e a Indireta, bem como verifica a conveniência dos atos, entre outros (CARVALHO FILHO, 2013, p. 939 -940).

Novamente, há uma subdivisão no controle administrativo. Aqui ele é dividido em duas classificações: subordinação e vinculação. No caso em tela, interessa para o presente estudo apenas o de vinculação, pois é por ele que as Administração Indireta e Direta estão correlacionadas, devido uma existência de dever fiscalizatório (CARVALHO FILHO, 2013, p. 946). O controle administrativo por vinculação também é conhecido por alguns doutrinadores como controle finalístico.

Nas palavras de Carvalho Filho (2013, p. 946):

O poder de fiscalização e de revisão é atribuído a uma pessoa e se exerce sobre os atos praticados por pessoa diversa. Tem, portanto, caráter externo. Esse controle é o mais comum na relação entre as pessoas da administração indireta e da direta. Como é sabido, aquelas pessoas estão vinculadas a esta, sendo, em consequência, por esta controladas. Esse poder fiscalizatório é que se denomina de controle por vinculação. Como exemplo: Banco do Brasil, como sociedade de economia mista, sofre controle por vinculação por parte da União Federal, através do Ministério da Fazenda.

Não se pode confundir este controle por vinculação como sendo alguma espécie de aplicabilidade de hierarquia entre os níveis administrativos, pois é expresso nos diversos campos do direito de que inexistente subordinação entre a entidade que controla com a que é controlada. Isto é, tem-se apenas um meio de se atingir o real objetivo e propósito do porquê aquela entidade fora criada, através do acompanhamento das ações dos agentes públicos, em especial dos dirigentes, enquanto praticam suas competências diárias. Inclusive, a Lei indica quem é o ente controlador e quem é o ente controlado, bem como o real objetivo deste controle (SÁ, 1952 *apud* MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 797).

Um dos meios de aplicabilidade do controle administrativo por vinculação é através do gerenciamento ministerial que nada mais seria que a atividade feita por meio dos Ministérios da República. Os Ministérios são órgãos com autonomia, atuando e comandando as empresas e entidades vinculadas a eles e que compõem a Administração Indireta em nível federal. Tem-se um manejo externo, vinculado e descentralizado (CARVALHO FILHO, 2013, p. 948). Frisa-se que essa ação dos Ministérios também é conhecida como controle ministerial e tutela administrativa.

Isso somente é possível porquanto o Decreto-Lei nº 200 assim tipificou:

Art. 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República. (BRASIL, 1967).

Os Correios, por exemplo, por serem uma empresa pública a nível federal, está sujeita aos comandos e supervisão do Ministério das Comunicações, órgão ao qual está vinculado.

A respeito deste gerenciamento dos Ministérios sobre as entidades da Administração, o doutrinador Carvalho Filho (2013, p. 948) comenta que:

A despeito do teor da lei, a expressão supervisão ministerial, que parece abranger administração direta e indireta, é mais empregada no sentido do controle que a União, através dos Ministérios, exerce sobre as pessoas descentralizadas federais. Esse tipo de controle, é claro, é aplicável na esfera federal, mas nos Estados e nos Municípios é comum que as Secretarias, que nessas esferas correspondem aos Ministérios, desempenhem idêntico papel.

O controle ministerial é utilizado pela União, principalmente, para alcançar três finalidades importantíssimas que estão expressos na Lei. Primeiramente, toda

entidade é criada com um objetivo no ato constitutivo. Sendo assim, o controle ministerial é um dos garantidores de que a União possa guiar a pessoa jurídica vinculada a ela para o seu real propósito. Em segundo plano, esta forma de controle também é a responsável por realizar uma harmonização entre os poderes políticos e o mapa governamental de dada situação. E por último, tem por obrigação almejar a máxima eficiência na gestão da entidade, permitindo que ela tenha autonomia, seja ela operacional e financeira (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 898).

Para que isto ocorra, o representante da pasta tem certas prerrogativas que outros agentes não possuem, como a capacidade de indicar os dirigentes que serão os gestores de núcleos estratégicos das estatais e nomear para as assembleias e demais órgãos deliberativos do ente os representantes da União (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 898).

Além disso, Meirelles e Burle Filho (2016, p. 898) também elencam como atributos dos Ministros:

[...] recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações destinados a propiciar o acompanhamento de suas atividades e, tratando-se de autarquia, da execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados anualmente pelo Governo; aprovação das contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nos Órgãos pertinentes da entidade; fixação das despesas de pessoal e de administração em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica; fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas; realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; intervenção, quando o exigir o interesse público.

Em suma, a Administração é um ente dotado de grande capacidade para autorregulação. Isso somente é possível graças a um elemento primordial, que apenas ela possui: autonomia administrativa. A existência desta autonomia, de certo, é a responsável por tudo o que aconteceu e ainda ocorre na seara do Direito Administrativo. O controle administrativo por vinculação, mesmo sendo tão importante quanto a autonomia, existe meramente como um subproduto da autonomia do ente administrativo, que pratica seus atos ilibados por discricionariedades e vinculação de normas anteriormente editadas. Neste caso, correto se faz dizer que a autonomia administrativa é a causa primária de todas as coisas neste campo do direito brasileiro.

4.2 O QUE SE ENTENDE POR INTERFERÊNCIA POLÍTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A “DANÇA DAS CADEIRAS”

O ente administrativo é extremamente polido no que tange à sua divisão estrutural e delimitação de atividades. Como é de conhecimento geral, a Administração é dividida em duas partes: Direta e Indireta. A primeira é composta pela União, Distrito Federal, Estados-membros e municípios, todos autônomos e desconcentrados na forma da Lei em secretarias, órgãos, departamentos e demais setores. Já a segunda nasce por meio do instituto da descentralização, dando origem às autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios públicos.

Devido a esta variedade de meios de existência e de atuação, o conceito do que é a Administração Pública em sua integralidade chega a ser complexo. Todavia, o seu objetivo único e exclusivo é de fácil compreensão: atender aos anseios dos cidadãos em áreas que são de interesse coletivo. Ocorre, porém, que em muitos setores do Poder Público esse objetivo não é alcançado. Isso acontece pois indivíduos que foram eleitos por meio do voto popular para representar a sociedade e, conseqüentemente, fazer cumprir o propósito da Administração, fazem uso de artimanhas políticas para satisfazer seus interesses pessoais, bem como agradar seus aliados.

Estas artimanhas, também conhecidas como conchavos e apadrinhamentos políticos, ficam extremamente evidentes pela alta rotatividade nos postos de chefia das entidades da Administração Pública e em outros cargos subordinados através da indicação de algum agente político. Esta alternância, quase que habitual, é popularmente conhecida pelos funcionários de carreira das entidades da Administração como “Dança das Cadeiras”, uma alusão à brincadeira infantil de mesmo nome, pois as pessoas sempre estão a se movimentar entre os bancos ou, neste caso, entre os diferentes setores do Ente Público.

O apadrinhamento político acontece em todos os níveis de ambas as Administrações. Contudo, o presente estudo irá focar tão somente em duas entidades em específico do poder público indireto, quais sejam as empresas públicas e as sociedades de economia mista, como forma de delimitação de um tema tão abrangente.

Pois bem. Os agentes políticos ao realizarem a indicação de algum de seus subalternos aos postos de chefia das instituições estatais, apenas para cumprir com promessas feitas em troca de favores partidários, está a interferir politicamente no bom andamento do corpo empresarial do ente. Isso é uma das causas responsáveis por manchar a credibilidade delas diante da população, porquanto tem assim a possibilidade de se instalarem escândalos de corrupção e ineficácia dos serviços prestados. Essa interferência nas últimas duas décadas se intensificou de maneira latente, levando muitos a desejarem pela privatização destas empresas (GUIMARÃES; SILVA, 2020, p. 463).

Aqueles que defendem o viés da privatização das estatais, usam como argumento o fato de a área do direito privado estar muito mais afastado das possíveis interferências governamentais que podem ocorrer na estrutura organizacional da empresa. Logo, a eficiência destas se sobressairia e atenderia aos interesses da coletividade de modo amplo, sem desvios de finalidade. A União, por ser a maior acionista nas empresas públicas e sociedades de economia mista, tende a substituir os gestores quando estes não estão em conformidade com os interesses expressados em dado momento. Essa alteração no quadro de colaboradores impacta diretamente os núcleos governamentais, pois opiniões partidárias diversas se chocam, criando desgastes não só para o Governo, mas também para a própria instituição na qual fora interferida (PINTO JUNIOR, 2009, p. 361).

Claro que não se pode olvidar das mudanças que ocorrem na economia mês após mês. Elas também colaboram para muitas adversidades, mas os anos eleitorais se demonstram como um dos maiores vilões para as estatais. A cúpula administrativa das empresas subordinadas ao Governo sofre alta pressão durante e posteriormente ao pleito eleitoral, porquanto o ciclo político da nação rege o seu desempenho. Como os dirigentes estratégicos das empresas são nomeados por meio de indicações de agentes políticos, acaso estes não venham a se reeleger, ou mesmo se reelegendo, a sua permanência no cargo em questão pode estar ameaçada devido às coligações por eles feitas (GUIMARÃES; SILVA, 2020, p. 464).

Guimarães e Silva (2020, p. 477) assim dizem:

Mudanças no governo geralmente são seguidas por mudanças nas empresas estatais. As mudanças são maiores quando ocorrem mudanças de poder. Mesmo quando o titular vence, mudanças na alta administração como resultado de negociações políticas acontecem, tornando relevante a análise desses eventos.

Mesmo havendo uma limitação expressa em Lei que os cargos que são preenchidos por indicações do Poder Executivo devem ser ocupados por servidores com alto conhecimento técnico e longa carreira dentro de dada instituição, na prática isso não ocorre. Com frequência são empossados indivíduos meramente por interesses e conchavos partidários em cargos onde antes havia excelentes agentes. Dito isso, merece uma análise quanto a dois fatores. O primeiro é que o agente que está deixando o cargo muitas vezes não o faz por motivos de ineficácia em suas atividades ou queda no desempenho. Já o segundo ponto tem relação com o grupo que ascendeu ao poder, pois agora possui o condão da influência, tendo para si a capacidade de alterar os agentes, não por méritos próprios, mas por uma aproximação ideológica (BRITO, 2009, p. 59-60).

Contudo, como o Estado é o maior acionista e controlador de tais entidades normalmente se faz que ele regulamente as ações destas instituições aos interesses que tem. Pinto Junior (2009, p. 119) expressa que:

Para que os órgãos estatais possam definir diretrizes estratégicas das companhias controladas, é necessário que disponham de corpo de especialistas experientes, bem informados e capazes de dialogar em igualdade de condições com os gestores empresariais, sobretudo no que se refere à adequação das metas e a forma de sua avaliação posterior. Quando isso não é possível, o controle governamental costuma restringir-se à interferência pontual pela edição de ordens diretas aos administradores sobre determinados assuntos, notadamente no que se refere à aplicação de recursos em banco estatal, contratação e demissão de pessoal, renegociação de contratos administrativos [...] O controle de implementação de tais medidas é relativamente simples e não exige mobilização de pessoal qualificado do lado do governo, uma vez que basta constar a adequação objetiva da ação empresarial, sem necessidade de averiguar sua oportunidade em face dos objetivos institucionais e o impacto nos resultados futuros.

A interferência política por parte do Governo Federal também pode ocorrer nas entidades estatais por meio de restrição da discricionariedade dos dirigentes das empresas. Nem sempre há a remoção destes indivíduos. Há determinados momentos que, para evitar desgastes com a base aliada, é demandada uma ordem por meio da autoridade ministerial na qual a instituição está vinculada, diminuindo os poderes dos administradores das estatais. Estas prescrições normativas fazem com que os superintendentes necessitem de autorização expressa de instâncias administrativas superiores para praticar certos atos. O Governo também usa da estratégia de

nomeação de novos agentes governamentais para integrarem os órgãos deliberativos, e os instruem a votar conforme sua vontade. Aqui, subsiste uma interferência política direta nos órgãos colegiados das instituições, diferentemente do controle ministerial (PINTO JUNIOR, 2009, p. 124).

Entretanto, quando o acionista controlador não obtém o resultado desejado em eleições ele pode se valer do poder de veto concedido pelo voto majoritário. Quando isso ocorre são explícitos os interesses opostos ao da instituição. Isso pode ser considerado abuso de autoridade, haja vista que o Governo utiliza de seus poderes de vinculação para atingir seus objetivos. Diferentemente das empresas públicas, as sociedades de economia mista nestes casos podem fazer uso da Lei para anular o pleito, pois possuem esta segurança infraconstitucional, garantida pela Lei nº 6.404. Já as empresas públicas não dispõem de seguranças jurídicas quanto à aplicação do veto majoritário. O único direito assegurado a elas é o de ressarcimento aos cofres acaso ocorram prejuízos comprovados pela má gestão dos recursos empregados. Ou seja, mesmo havendo ferramentas de amparo às instituições ainda é insuficiente para barrar o mau uso da máquina pública (PINTO JUNIOR, 2009, p. 405-406).

De certo há também a existência de interferências políticas por meio da criação de cargos comissionados. Nem sempre se faz necessário que haja uma indicação partidária a título de gestor de empresas para que ocorra tal influência do poder governamental na entidade. Basta o simples cargo em comissão abaixo de níveis hierárquicos. Sem generalizar, os comissionados são pessoas que nem sempre atendem à demanda do serviço público ofertado. Isso se dá em decorrência da nomeação para tais atividades de pessoas que não possuem a formação técnica adequada. Isso abre margem para se mencionar a afronta ao Princípio da Isonomia, quando comparado com indivíduos com alto grau técnico de conhecimento para dada área de atuação (OLIVEIRA, 2013, p. 250).

Tem que se questionar: por que são criados cargos comissionados quase que de maneira livre? O pretexto que é utilizado pelos agentes que os criam se baseia nos pilares da hierarquia e da confiança, tendo em vista que os agentes que atuam em nome da população devem estar assessorados por aqueles que vão ao encontro de seu viés de pensamento e ideologia morais. Intercorre, porém, que em anos de eleições estes são os conhecidos cabos eleitorais, que fazem o possível para conseguir o maior número de votos para que o agente que o indicou/nomeou continue no poder. Pode-se dizer que, muitos dos cargos em comissão são criados para

servirem como forma de captação de votos em épocas eleitorais. Os comissionados assim, ao mesmo tempo que servem como coletores de votos, são trabalhadores livres em prol do agente que lhes vez dentro da Administração (OLIVEIRA, 2013, p. 250).

Surge um rompimento do real objetivo da criação de cargos em comissão e com ele a sede de se manter no poder a qualquer custo. Os indivíduos que são beneficiados com uma nomeação em comissão, com o passar do tempo tendem a se acomodar pois verificam que os únicos momentos de turbulência são épocas eleitorais, e tendem a fazer o mesmo com os demais colegas de trabalho por meio de influências (OLIVEIRA, 2013, p. 250).

A principal crítica que é feita aos cargos de comissão é justamente por nascerem por meio de indicação política. Não é levado em consideração aqui se o agente a assumir a vaga tem ou não a qualificação necessária para a ocupar. Quando um agente político a faz simplesmente para cumprir com promessas eleitorais aos seus aliados, ele não está visando cumprir com o interesse público, mas sim com interesses particulares (OLIVEIRA, 2013, p. 249).

De forma simples, Oliveira (2013, p. 254) expõe a ideia supramencionada:

O ser humano é desejante e, como tal, busca nem sempre os nobres interesses públicos. Ao nos referirmos ao relacionamento Estado/servidor estamos falando sobre seres humanos que entram em contato com outros seres humanos. Cada qual tem seus interesses. Nesse jogo entram interesses conflituosos e confrontantes. Os integrantes do governo não pretendem acolher as reivindicações. Logo, tentam, através de todos os mecanismos à sua disposição, influenciar os dirigentes associativos e sindicais para que não insistam em suas postulações. A partir daí terão autorização de superiores hierárquicos para que não sejam insistentes, porque será possível acomodar parentes ou amigos em alguns cargos em comissão. Com tal providência ingressam na intimidade afetiva ou emocional dos dirigentes para arrefecer seus ânimos e reverter as expectativas que têm na obtenção de seus resultados. De outro lado, os líderes são seres humanos e, pois, podem ser manipulados, dependendo das pretensões que tenham. Podem ceder às propostas que lhes são dirigidas e, pois, deixar as reivindicações em segundo plano.

Mas verdades merecem serem ditas. Nem toda indicação política é sinônimo de apadrinhamento político e interferência do ente governamental na estrutura empresarial das estatais. Há muitos agentes que atuam em sistema de comissão que desempenham excelentes atividades e auxiliam para o funcionamento das empresas vinculadas à Administração Pública. Do mesmo modo, existem cargos comissionados que foram indicados devido à dedicação destes agentes para com a

coletividade. Claro que é comum haja falhas, dado que quando se atua em sistema complexos (como a própria organização estatal) e comportamentos humanos há uma flexibilidade de atuação que pode acabar cedendo, levando a fracassos (BRITO, 2009, p. 101).

Corroborando, as entidades vinculadas à Administração Indireta são dotadas de autonomia, podendo tomar decisões quanto à estruturação administrativa que pretendem seguir, bem como de seus planejamentos financeiros para garantir a continuidade da oferta de suas atividades à população. Como não há uma subordinação hierárquica para com os Ministérios que estão vinculadas tem que se dizer que há uma relação de controle e supervisão, apenas. O próprio Governo Federal, visando coibir os gastos desnecessários com o pessoal, ao editar a EC. nº 19 de 1998 estipulou a criação de um teto salarial para as estatais que retiram recursos do Poder Público. Aliás, a própria emenda também possibilitou a instauração do controle de desempenho dos agentes administrativos, em especial, os dirigentes, que atuam em nome da instituição (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 465).

Difícil é distinguir entre a verdadeira interferência política do Governo nas estatais e sua atuação de controle. Afirmasse isso pois como o Poder Público é o único acionista das empresas públicas, e um dos maiores das sociedades de economia mista, a sua atuação dentro destas entidades poderia ser tida, simplesmente, como a sua livre atuação como controlador e proprietário, redigindo as normas que pretende e guiando-as para os objetivos que possui. Em poucas palavras, o Governo Federal é dotado de autonomia administrativa para realizar essa tomada de decisões.

De certo modo, não se poderia nem ao menos dizer que existe uma “interferência política”, pois como ele, Estado, é dono e possuidor daqueles bens, poderia agir como bem quisesse. Seria o termo “interferência política” uma construção de cunho popular e sem embasamento teórico? Talvez. Sucedesse que ela pode existir de fato quando interesses pessoais dos políticos que compõem tanto o executivo quanto o legislativo brasileiro, se sobressaem sobre o interesse coletivo por meio de alianças políticas em épocas de pleito.

Logo, há muito ainda a ser debatido em relação à utilidade da máquina pública para a satisfação dos prazeres dos representantes do povo.

4.3 A PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 13.303/2016 E AS CONSEQUÊNCIAS PARA A ECT

Os anos que sucederam a redemocratização brasileira pós ditadura militar, foram períodos, de certo modo, agitados na história do país. Muitos setores da sociedade estavam sendo reestruturados e reorganizados para atender aos anseios populares da melhor maneira. A Constituição Federal de 1988 é um exemplo de aspiração que os brasileiros tinham naquela época. Sob a égide do ex-deputado federal Ulysses Guimarães, a Assembleia Nacional Constituinte redigiu a nova Lei Maior que, no futuro, seria considerada um marco para o Brasil.

Contudo, por causa da extrema necessidade da elaboração de uma nova Constituição muitos campos a serem regulados por ela não foram contemplados. Áreas que não seriam de interesse urgente do povo, apenas tiveram menções delegando a elaboração de suas normas para os futuros parlamentares. A criação do Estatuto das Estatais é um caso a ser citado. A CRFB tipificou que caberia aos parlamentares criarem a devida Lei que regulamentaria alguns dos braços da Administração Indireta quando assim estabeleceu:

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.

[...]

§ 1º **A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública**, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (BRASIL, 1988, grifo nosso).

De maneira morosa, decorridos quase 30 anos da promulgação da Constituição, o Congresso Federal aprovou a referida norma ordenada no artigo acima mencionado. A Lei nº 13.303 enfim saiu do papel em 30 de junho de 2016, com o objetivo de dispor “[...] sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, conforme ementa (BRASIL, 2016). É em seu artigo primeiro que ela se classifica como “estatuto da empresa pública”, mostrando o seu objeto de atuação:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o **estatuto jurídico da empresa pública**, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos. (BRASIL, 2016, grifo nosso).

A Lei nº 13.303 ainda hoje é motivo de discussões. Grande parte dos doutrinadores e operadores do direito divergem quanto à sua real aplicabilidade e benefícios. Porém, errado seria afirmar que não houve alterações no cenário público brasileiro após a sua entrada em vigor. Mesmo o Estatuto das Estatais não sendo perfeito e livre de falhas, ele pode ser considerada um grande avanço no combate à corrupção e uma barreira para o uso injustificado da máquina pública por parte de políticos.

Mas chama a atenção que a Lei nº 13.303 de 2016 não fora promulgada pela simples e espontânea vontade dos parlamentares em cumprir com a Constituição Federal. Foi devido à pressão popular oriunda dos escândalos de corrupção de membros indicados politicamente pelo Executivo para os cargos na Petrobras e Eletrobras que o Governo se viu forçado em editá-la. A Lei nasceu com o objetivo de fortalecer a governança das empresas ligadas ao ente estatal com novas resoluções quanto à transparência de informações no que diz respeito à divulgação de dados e lucros de tais entidades. Por óbvio, o Estatuto das Estatais também elencou preceitos que tentam diminuir a participação do ente político na nomeação de membros do executivo e membros dos conselhos destas instituições (GUIMARÃES; SILVA, 2020, p. 464).

A referida Lei trouxe à tona conteúdos materiais e formais de direito para o ordenamento jurídico que não eram discutidos rotineiramente pelos congressistas. Com um viés mais técnico, o Estatuto buscou elencar requisitos indispensáveis para a nomeação dos administradores das empresas, ao passo que aumentou de modo considerável as suas funções e tarefas. Ela instaurou severos critérios para a nomeação do Executivo, diretoria e conselheiros das empresas sob o comando do Governo, para que assim não houvesse o abuso político por parte do ente estatal. Neste ponto, a Lei nº 13.303 contemplou inclusive normas já reguladas pela Lei nº 6.404 de 1976, tornando a segunda um regimento subsidiário (BRAGAGNOLI, 2019, p. 79-80).

O Art. 17 do Estatuto pode ser considerado uma verdadeira revolução no que diz respeito à nomeação dos cargos estratégicos destas empresas quando menciona que:

Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:

I - ter experiência profissional de, no mínimo:

[...]

II - ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado; e

III - não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.

[...]

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; (BRASIL, 2016).

Todavia, a simples existência dos requisitos tipificados pelo Art. 17 não é o suficiente para garantir o êxito das empresas públicas e das sociedades de economia mista no quesito de bons exploradores de atividades econômicas e/ou prestadores de serviços públicos. Se o legislador visualizar apenas o exposto no Art. 17, não contemplará o macro. É preciso que os agentes políticos ampliem o seu campo de visão para o futuro, pois os empossados nos cargos de chefia necessitam ter certa estabilidade para fazer cumprir o planejamento estratégico elaborado pelos colegiados das instituições (BRAGAGNOLI, 2019, p. 73).

Os servidores de carreira também ganharam voz e vez com a norma de 2016, para ascender aos postos de chefia dentro destas entidades. Gomes (2019 *apud* BRAGAGNOLI, 2019, p. 80) comenta que:

[...] ao mesmo tempo em que buscou traçar requisitos mínimos de experiência profissional para os dirigentes das estatais, também se preocupou em prestigiar os empregados de carreira, ou seja, aqueles que exercem atribuições na estatal e foram aprovados mediante concurso público. [...] Essas inovações previstas pela Lei 13.303/16 contribuem para afastar escolhas meramente políticas. Estatais bem geridas precisam de corpo administrativo técnico, conhecedor de sua área de atuação e experiente.

Isso apenas foi possível com a edição do Art. 23, quando elencou que:

Art. 23. É condição para investidura em cargo de diretoria da empresa pública e da sociedade de economia mista a assunção de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados, que deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração, a quem incumbe fiscalizar seu cumprimento. (BRASIL, 2016).

A edição do Art. 23 na Lei nº 13.303 teve como intuito utilizar, quando possível e viável, os conhecimentos técnicos dos servidores de longa data que atuam em funções específicas dentro do corpo empresarial das entidades. Como estes servidores atuam de modo rotineiro nas companhias, eles saberiam quais as metas a serem estipuladas e a melhor maneira para serem cumpridas, podendo planejar objetivos para curto, médio ou longo prazo. Ou seja, o Art. 23 é uma forma de garantia para funcionários já efetivados e atuantes dentro da instituição para, quando houver a necessidade de uma nomeação para cargos do alto escalão, serem designados para tal, antes da indicação de terceiros que não são atuantes na pessoa jurídica em questão (BRAGAGNOLI, 2019, p. 85-86).

Entretanto, a Lei nº 13.303 não é perfeita. Ao passo que ela tende a diminuir as interferências políticas realizadas pelo Governo Federal nas empresas estatais, visando o aumento da eficiência destas, a norma deixa a desejar em muitos aspectos. Cita-se como exemplos de matérias não contempladas em seus artigos a forma do regime dos bens sob o comando das empresas; as obrigações das estatais nos âmbitos civis e comerciais; e os aspectos financeiros e contabilistas, dentre tantos outros. Estes conteúdos, apesar de regulamentados, são vigentes em legislações esparsas, as quais não possuem relação com a Lei nº 13.303. Devido a isso, é errado afirmar que a norma promulgada em 2016 é o “Estatuto Jurídico” das estatais, mesmo esta menção estando na ementa. De certo, a Lei nº 13.303 elencou apenas três tópicos do Direito Administrativo das empresas públicas e das sociedades de economia mista, quais sejam a forma societária; as licitações e contratos; e os modos de controle, tanto interno quanto externo (COSTÓDIO FILHO, 2016, p. 171).

Acostumou-se chamar a Lei nº 13.303 de “Estatuto das Estatais” ou ainda “Estatuto da Empresa Pública”, pois de fato ela não confronta com outros elementos elencados na Constituição Federal, em especial no tipificado no Art. 173. Mesmo indo ao encontro de outros preceitos constitucionais, além do Art. 173 ela deixou de contemplar elementos que seriam importantes e até mesmo interessantes de serem

mencionados acaso fosse deveras um estatuto. Logo, não haveria a real necessidade de modificar a forma como ela é contemplada para todas as empresas estatais, indiferentemente do objeto de atuação, pois não há um confronto de normas, mas sim um complemento com as demais legislações vigentes (COSTÓDIO FILHO, 2016, p. 184).

Conforme já visualizado em capítulos que antecedem a presente fala, o lucro líquido da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos entrou em recessão em meados do ano de 2013, continuando em queda até 2016 quando foi promulgada a Lei nº 13.303. Teria tal norma influenciado os agentes políticos nas escolhas das nomeações dos dirigentes desta estatal e assim retomado o lucro? Possivelmente.

Até pouco tempo antes da entrada em vigor da Lei nº 13.303, o ente político alternava de modo contínuo os postos de gerência da ECT. A gestão da empresa estava atrelada aos interesses diretos dos agentes políticos, de modo considerável. Correto seria afirmar que mesmo os Correios sendo no papel uma empresa prestadora de serviços públicos, esta não era a real intenção do ente governamental. A ECT era sinônimo de inefetividade, ao passo que os gráficos de estratégias de conhecimento por parte dos colaboradores da empresa caíam de forma vertiginosa (NEUENFELD, 2017, p. 236).

Entretanto, a subordinação por parte da empresa pública à Lei das Estatais não tem se demonstrado um ponto positivo para a ECT com o decorrer dos anos. Mesmo havendo uma queda nos escândalos de corrupção envolvendo os Correios, a Lei nº 13.303 querendo tornar as contas da ECT mais transparentes, primando pelo Princípio da Publicidade, estabeleceu novos preceitos burocráticos que não havia antes. Assim, os dirigentes gastam mais tempo verificando métodos correlacionados à divulgação de informações do que criando métodos de competitividade aos segmentos onde não lhes é assegurado o monopólio postal. Por meio de outras determinações expressadas pelo Estatuto Jurídico, os Correios também necessitaram gastar mais para atender tais determinações, tornando ainda mais inviável manter o atendimento em locais do território brasileiro que seriam irrelevantes, economicamente falando, a prestação de serviços postais (ROSA, 2018, p. 35).

Esta burocratização excessiva, peca quando cria obstáculos para a aplicabilidade do Princípio da Eficiência. Sherwood (*apud* Jungmann 2012, p. 681-682) aduz que:

Em resumo, a verdade é que o problema da eficiência é muito simples. A eficiência não depende da natureza do proprietário, mas da qualidade dos recursos empregados. O Estado deve estar em condições de mobilizar recursos de qualidade e em quantidade maior do que qualquer empresa privada; entretanto, nada garante que o fará. Não há garantia de que vá deixar os administradores das empresas públicas quanto possível ao abrigo de interferências políticas, e, no entanto, isto é uma condição essencial para a eficiência de uma empresa, a qual se verifica, normalmente, nas entidades privadas. Tais problemas, porém, são empíricos, e soluções teóricas não os resolvem satisfatoriamente.

Há quem defenda que a retomada do lucro obtido pela ECT pós-2017 provém da implantação dos mandamentos da Lei nº 13.303. Porém, não se pode levar tão somente em consideração estas novas ferramentas inseridas no ordenamento para o combate do mau uso da máquina pública.

Como modo estratégico de permanecer competitiva no mercado nacional e alavancar os lucros líquidos, a estatal colocou em prática em 2016 um plano de negócios operacionais com empresas do setor privado, principalmente as voltadas para o *E-commerce*, posto que os dirigentes dos Correios perceberam que este seria um ramo em extrema ascensão no futuro devido aos avanços tecnológicos. Verdadeiramente, essa tática se demonstrou válida (ROSA, 2018, p. 36). Em 2021, a ECT registrou lucro recorde de quase 4 bilhões de reais ao término do ano. Muitos se surpreenderam com os registros dos números, mas se olvidou-se que, a pandemia de Covid-19 estava em curso. Em suma, os brasileiros impulsionaram o crescimento dos resultados dos Correios haja vista que o isolamento social fez com que consumissem, quase que de modo exclusivo, os produtos à venda via internet. Provavelmente, a ECT não voltará a registrar números recordes nos próximos anos, ante a retomada das atividades dos diversos setores da sociedade com a queda do número de contaminados pelo novo coronavírus.

A Lei nº 13.303 também prejudicou a ECT no que diz respeito aos processos licitatórios. Conforme expressa Neuenfeld (2017, p. 223), as fases licitatórias da norma estatutária “[...] associada à inépcia dos dirigentes da estatal incapazes de buscar alternativas gerenciais e a falta de investimentos, conduziram a deterioração da qualidade dos serviços operacionais e conseqüentemente a perda de lucratividade.”

Concisamente, a norma autointitulada de “estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista” não contém em sua essência todos os embasamentos indispensáveis para assim ser considerada. Contudo, não lhe pode

ser tirado o crédito de aplicabilidade por esta falha sanável. A edição da Lei nº 13.303, incentivada pelo poder popular oriundo da insatisfação por parte dos escândalos de corrupção nos entes estatais, fez prevalecer mais uma vez a normativa de que todo poder emana do povo. Em si, a Lei é um freio para a má gestão do patrimônio público, mas com efeitos colaterais. Ela não deve ser revogada. Muito pelo contrário, é preciso somente que seja ajustada para contemplar campos ainda não atendidos. Mais uma vez, caberá aos parlamentares uma tarefa delegada como foi com a Constituição de 1988.

5 CONCLUSÃO

Ao longo do presente estudo, observou-se que o assunto em questão é complexo, havendo por parte dos doutrinadores diversas interpretações da Lei. Entretanto, muitos dos estudiosos concordam com a extrema burocratização trazida pela aplicabilidade do Princípio da Eficiência.

Certo é afirmar que existem dois preceitos principiológicos no ordenamento jurídico brasileiro, quais são o Princípio da Eficiência Pré-Reforma de 1998 e o Princípio da Eficiência Pós-Reforma de 1998. Diga-se isso, pois conforme visto, antes da inserção no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal, ele era muito mais primado do que quando explicitado no referido artigo. Esta adição foi a responsável por prejudicar a sua real finalidade e utilização no dia a dia dos servidores que atuam em nome da Administração Pública.

O fato de o Princípio da Eficiência ter sido adicionado no *caput* do Art. 37 da Lei Maior, ao mesmo tempo em que buscou a sua afirmação diante dos tribunais e órgãos da Administração fez surgir novas ordens e normas a serem cumpridas e vencidas para ser colocado em prática. Ou seja, fez nascer a demora em alcançar determinados resultados que seriam de fácil obtenção com a interpretação extensiva de outros dispositivos já existentes, pois não havia regras concretas quanto a cada caso.

Em relação à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, enquanto estatal de serviços postais propriamente dita, percebe-se que ela atua em duas frentes. A primeira como prestadora de serviços públicos, enquanto a segunda seria como empresa predatória de pequenos negócios de entrega e distribuição domiciliar. É nítido que ela goza de inúmeras prerrogativas, concedidas pela Suprema Corte Nacional, que as empresas particulares não possuem, ofendendo o Princípio da Isonomia quando comparado com o setor privado.

Todavia, este desalinho nasceu com a promulgação da Lei nº 12.490 de 2011, pois ela foi a responsável por trazer para dentro da prestadora de serviços públicos princípios e viés de corporatização de mercado. A partir da incrementação desta Lei, os Correios passaram não apenas a visar a prestação de serviços públicos postais, mas também a obtenção de lucro. O dia 16 de setembro de 2011, quando a retromencionada norma foi promulgada, pode ser considerado o marco da criação de

uma anomalia jurídica quanto à natureza de empresa pública da ECT, uma vez que fundiu duas frentes de atuação em um objeto único.

Por sua vez, a concepção do que seria interferência política demonstrou ser um emaranhado de situações. De forma sucinta, não se pode dizer que haja interferências políticas na ECT geridas diretamente pelo ente governamental, posto que o Governo Federal é o seu único acionista. Ele apenas pode ser responsabilizado quando se utiliza de determinadas ferramentas para diminuir os meios de tomadas de decisão de dirigentes que estão nos postos estratégicos dos Correios, por meio da restrição da discricionariedade destes através de elementos normativos. Em outras palavras, por ser controlada pela supervisão ministerial da Pasta das Comunicações, a empresa possui apenas autonomia administrativa para se auto regulamentar. Assim, as ações tomadas visando o gerenciamento da empresa, por parte do Governo Federal, seriam apenas a sua ação enquanto proprietário único daquele bem, desde que não violasse a boa e eficiente prestação de serviços públicos.

Mas existem interferências realizadas por terceiros quando estes colocam interesses pessoais acima do interesse público. Estes terceiros são agentes políticos, propriamente dito, e funcionários anteriormente nomeados para cargos nos Correios quando decidem contratar comissionados. Em síntese: o ente estatal apenas interfere na discricionariedade dos agentes públicos quando institui normas objetivando certo resultando; enquanto a grande maioria das conhecidas “interferências políticas”, que estampam as manchetes dos meios de comunicação, na realidade são originadas por componentes do alto escalão do núcleo de comando do Estado, quando tomam ações visando alcançar interesses particulares e não o interesse coletivo.

Tais atos, praticados muitas vezes por agentes políticos, vinculam a imagem do Estado como corresponsável por estas interferências. O que não pode ser visto como verdade absoluta. O Estado deve ser ponderado como um ente com obrigações e deveres próprios, enquanto os particulares que atuam em seu nome são sujeitos capazes de tomarem decisões e realizarem dadas ações. Acaso fosse verídico a ideia de o Estado interferir diretamente em suas estruturas enquanto pessoa de direito, estaria infringindo o seu modo de ser e existir, uma vez que ofenderia diretamente os Princípios da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público.

Com estas considerações, surge novamente a interrogação: a interferência política realizada pelo Governo Federal na empresa viola o Princípio da Eficiência?

Todo o arcabouço teórico discorrido demonstra que sim, em partes. O Princípio da Eficiência é sim violado, mas não pelo Governo Federal. A norma principiológica é ultrajada pelos componentes que formam a cúpula administrativa de órgãos deliberativos do Governo, a partir do uso dos postos da ECT como meio de moeda de troca e de cabos eleitorais em anos de pleito. A má gestão é oriunda dos agentes políticos e demais servidores que se utilizam da empresa, não havendo relação do Governo Federal enquanto conjunto dos três poderes da República nesta situação em comento.

Até que a Lei diga o contrário, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos presta um serviço público, isto é, o serviço postal, o qual está em queda devido ao desuso diante das demais tecnologias de comunicação. Entretanto, os Correios possuem uma extensa malha territorial a nível continental, a qual poderia ser utilizada para o fornecimento de dados entre as regiões, ou ainda ser utilizada como transmissor de comunicações internas dos órgãos e demais entes da federação, e atividade afins. Não se teria que privatizar a empresa pública para torná-la rentável diante dos novos tempos, mas sim modernizá-la e alterar algumas de suas atividades diárias para que assim não seja vista como ultrapassada na visão do público.

REFERÊNCIAS

BARONE, Isabelle. Privatização dos Correios: os argumentos a favor e contra a venda da estatal. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 18 dez. 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/privatizacao-dos-correios-os-argumentos-a-favor-e-contra-a-venda-da-estatal/>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: Ipea, 2012. 132 p.

BRAGAGNOLI, Renilda Lacerda. **Lei n.º 13.303/2016**: reflexões pontuais sobre a lei das estatais. Curitiba: Editora JML, 2019. 249 p.

BRASIL. **Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016**. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8945.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969**. Dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0509.htm. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 05 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 09 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978**. Dispõe sobre os serviços postais. Brasília, DF: Presidência da República, 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6538.htm. Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 5590**. Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Brasília, DF, 10 de abril de 1996. Diário de Justiça, Brasília-DF, 16 de abril de 1996. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/544309/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-5590>>. Acesso em: 05 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) n. 773.992**. Relator: Min. Dias Toffoli, Brasília, 15 de outubro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7795987>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Assembleia Constituinte, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 maio 2022.

BRITO, Francisco Bezerra. **Nomeações em cargos de direção no serviço público federal**: fundamentos e efeitos. 2009. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma administrativa (primeiras impressões). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 214, p. 69-98, out./dez. 1998.

CABRAL, Flávio Garcia. **Conteúdo jurídico da eficiência administrativa**: uma análise lógico-semântica e pragmática. 2017. 276 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. rev., ampl e atual. São Paulo: Atlas, 2013. 1266 p.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. Salvador: Jus Podivm, 2020. 1280 p.

CHERQUES, Hermano Roberto Thiry; PIMENTA, Roberto da Costa. Norma e produtividade do trabalho no setor público federal brasileiro: percepções acerca de barreiras e estratégias de superação. **Revista O&S**, Salvador, v. 21, n. 71, p. 563-580, out./dez. 2014.

CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO. **Processo administrativo sancionador**: manual de direito disciplinar para estatais. Brasília, DF: CGU, 2020. 167 p.

CORREIOS. **Competências**. Brasília, DF, 2022a. Disponível em: <https://www.correios.com.br/acesso-a-informacao/institucional/competencias>. Acesso em: 24 jul. 2022.

CORREIOS. Departamento de Governança Corporativa. **Relatório integrado Correios 2020**: aprovado na 6ª ROCA, em 25 de junho de 2021. Brasília, DF, 2021. Disponível em:

<https://www2.correios.com.br/arquivos/PrestacaoDeContasAnuais/2020/relatorio-integrado-correios-2020.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

CORREIOS. **Estatuto social dos Correios**. Brasília, DF, 2022b. Disponível em: <https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/estatuto-dos-correios-1/estatuto-dos-correios>. Acesso em: 24 jul. 2022.

CORREIOS. **Estrutura organizacional**. Brasília, DF, 2022c. Disponível em: <https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>. Acesso em: 24 jul. 2022.

CORREIOS. **Governança**. Brasília, DF, 2022d. Disponível em: <https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/transparencia-e-governanca/governanca/governanca-corporativa>. Acesso em: 31 jul. 2022.

COSTA, Larissa. **Empresa que comprar os Correios "vai ter domínio sobre o território nacional", diz sindicalista**. **Brasil de Fato**: uma visão popular do Brasil e do mundo, 06 jul. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/07/06/empresa-que-comprar-os-correios-vai-ter-dominio-sobre-o-territorio-nacional-diz-sindicalista>. Acesso em: 17 jul. 2022.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. Primeiras questões sobre a lei 13.303/2016 – O estatuto jurídico das empresas estatais. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 974, p. 171-198, dez. 2016.

COUTINHO, Diogo R.; MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo; NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquita. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 1-23, jan./abr. 2019.

CRIAÇÃO dos Correios e Telégrafos no Brasil: (1663). [Rio de Janeiro], 2021. BN Biblioteca Digital. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/artigos/memoria-criacao-dos-correios-e-telegrafos-no-brasil-1663/>. Acesso em: 31 jul. 2022.

CUCOLO, Eduardo. Família, Correios e Bombeiros são instituições mais confiáveis. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 nov. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u59469.shtml>. Acesso em: 31 jul. 2022.

CYRINO, André Rodrigues. Até onde vai o empreendedorismo estatal?: uma análise econômica do art. 173 da constituição. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de (org.). **Empresas públicas e sociedades de economia mista**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. Cap. 2. p. 47-75.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2003. 727 p.

ECT é o melhor correio do mundo? **Carta Aberta**, Belo Horizonte, 26 jul. 2017.

FERRAZ, André Santos. O descabimento da imunidade tributária recíproca em face da Correios Celular sob o prisma do princípio da livre concorrência. **RDTA**, São Paulo, n. 42, p.69-92, jul./dez. 2019.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. A criação de empresas estatais. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 45-62, 2004.

FIDALGO, Carolina Barros. Notas sobre a ineficiência das empresas estatais e suas causas. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de (org.). **Empresas públicas e sociedades de Economia Mista**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. Cap. 6. p. 145-182.

GARCIA, Riter Lucas Miranda. **Eficiência em órgãos públicos**: uma proposta de indicadores. 2008. 87 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. 1180 p.

GUIMARÃES, Daniel Serra Azul. **O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública**. 2007. 125 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Programa de Pós Graduação Stricto-Sensu Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2007.

GUIMARÃES, Sergio Foldes; SILVA, André Luiz Carvalhal da. Eleições e sucessão de CEOs em empresas estatais brasileiras. **RBGN**, São Paulo, v. 22, p. 462-481, 2020.

IOZZI, Yanca Sabrina; FERREIRA, Jorge Leandro D. Por que os correios dão prejuízo? Análise econômico-financeira da empresa brasileira de correios e telégrafos de 2009 a 2017. *In*: SECISA, 4., 2018, Campo Mourão. **Anais [...]** Campo Mourão: Universidade Estadual do Paraná, 2018.

JUNGMANN, Fernando. A Concessão de serviço público, a sociedade de economia mista e a empresa pública, no direito brasileiro. **Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo**, v. 4, p. 665-682, nov. 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2014. 1440 p.

KOSSMANN, Edson Luís. **A (in)eficácia da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública**. 2010. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. 1812 p.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 444 p.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**: atualizado até a emenda constitucional 90, de 15.9.2015. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016. 968 p.

MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo. **O regime jurídico do setor postal**: desafios contemporâneos e perspectivas para o setor. 2012. 235 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**: revista e atualizada até a ec n. 95, de 15 de dezembro de 2016. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 970 p.

MORAES, Edson. Pesquisa aponta quais as instituições de maior credibilidade no Brasil. **Ranking**: comunicação e pesquisa, Campo Grande, 06 jun. 2021. Disponível em: <https://rankingpesquisa.com.br/noticias/pesquisa-aponta-quais-as-instituicoes-de-maior-credibilidade-no-brasil/>. Acesso em: 31 jul. 2022.

NEUENFELD, Débora Raquel. **Influências das práticas de gestão do conhecimento e da capacidade dinâmica no desempenho organizacional**: um estudo de caso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. 2017. 398 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Gen Grupo Editorial Nacional, 2020. 1372 p.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Servidores públicos civis. **Revista dos Tribunais**, v. 937, p. 237-301, nov. 2013.

PARREIRA, Marcelo. Triplica prejuízo dos Correios com pagamento de indenizações, aponta relatório da CGU. **G1**, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/triplica-prejuizo-dos-correios-com-pagamento-de-indenizacoes-aponta-relatorio-da-cgu.ghtml>. Acesso em: 29 abr. 2022.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 14. ed. São Paulo: Editora Método, 2015. 1059 p.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. **O Estado como acionista controlador**. 2009. 516 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. Administração pública, princípio da eficiência e administração gerencial. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 58-75, jan./jun. 2019.

ROSA, Marcos Benedito da. **Uma análise das estratégias da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para manter-se competitiva no mercado**. 2018. 44 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de São João Del-Rei, São João Del-Rei, 2018.

ROSENBLATT, Paulo; VALADARES, Victor David de Azevedo. A imunidade recíproca dos Correios e a necessidade de superação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 24, n. 130, p.109-128, set./out. 2016.

ROSSI, Licínia. **Manual de direito administrativo**: de acordo com as leis n. 13.821/2019, 13.822/2019 e 13.848/2019. atualizada até a ec n. 105. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. 1641 p.

SCHIRATO, Vitor R. **As empresas estatais na direito administrativo atual. 1. ed.** São Paulo: Editora Saraiva, 2016, p. 224.

SCHWANZ, Hermann Hand; MAIA, Alexandre C. Aguiar. Privilégio postal dos correios: uma análise histórica e constitucional do serviço postal no Brasil. **Derecho y Cambio Social**, n. 56, p. 504-531, abr./jun. 2019.

SILVA, Tiago Nunes da; MOLLICA, Rogério. O monopólio postal dos Correios e a concorrência no serviço de entregas pode ser considerado como serviço público?. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 235-248, jul./dez. 2017.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes. Os Correios e as políticas governamentais: mudanças e permanências. Salvador: Edufba, 2016. 280 p.

TIMM, Luciano Benetti; TONIOLO, Giuliano. A aplicação do princípio da eficiência à Administração Pública: levantamento bibliográfico e estudo da jurisprudência do TJRS. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 43-54, jul./dez. 2007.

TUON, Ligia. Correios registram lucro recorde em 2021; veja histórico de perdas e ganhos. **CNN Brasil**, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/correios-registram-lucro-recorde-em-2021-veja-historico-de-perdas-e-ganhos/>. Acesso em: 24 out. 2022.