

A INEFICIÊNCIA DO ESTADO NA EMPRESA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS: O DESCALABRO DE UMA GIGANTE COMO REFLEXO DA OMISSÃO ESTATAL

*THE INEFFICIENCY OF THE STATE IN THE MAIL AND TELEGRAPH COMPANY:
THE MELTDOWN OF A GIANT AS A REFLECTION OF THE STATE OMISSION*

Otton Cássio R. Barbosa¹

Resumo: o objetivo do presente trabalho é analisar a forma que se dá a aplicabilidade do princípio da eficiência dentro da administração pública direta e indireta, com foco especial na gestão da empresa pública Correios. Buscaremos analisar os pontos críticos do atual momento da empresa, que nos levam a presumir a dimensão da negligência do princípio em questão, ao passo que tentaremos compreender os motivos da decadência da estatal, decorrente da omissão do Estado no uso de seu poder fiscalizador.

Palavras-chave: Princípios da Administração Pública. Eficiência. Administração Pública Indireta. Estatais. Correios

Abstract: The objective of this present work is to analyze the form that gives the applicability of the principle of efficiency within the direct and indirect public administration, with special focus on the management of the public company Correios. We will try to analyze the critical points of the present moment of the company, which lead us to assume the dimension of the neglect of the principle in question, while we will try to understand the reasons for decadence of this company, due to the omission of the State in the use of its supervisory power.

Keywords: Principles of Public Administration. Efficiency. Indirect Public Administration. State-owned. Correios

1. Introdução

Com o advento da reforma administrativa de 1998 a Emenda Constitucional nº 19 trouxe uma série de inovações, como forma de modernizar o modelo de gestão da Administração Pública. Uma das mais relevantes e controversas foi a positivação do princípio da eficiência. Embora todos os princípios consolidados vinculem tanto a administração direta como a indireta, percebe-se que o aparente desprezo ao princípio da eficiência na gestão da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos tem levado a estatal a uma profunda crise sem precedentes. Desde o sucateamento até os escândalos de improbidade, tentaremos compreender como gestões ineficientes levaram esta grandiosa empresa pública ao ponto em que se encontra.

¹ Graduando do 5º ano do curso de Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro dos grupos de pesquisa de Direito Administrativo Contemporâneo e *ComplianceLab*.

2. O princípio da eficiência no Ordenamento Jurídico Brasileiro

O princípio da eficiência, positivado no *caput* do artigo 37 da nossa Carta Magna, obteve status de princípio explícito da Administração Pública através da EC n. 19/1998. Assim como os demais princípios já consolidados, é aplicável a toda atividade administrativa de todos os Poderes de todas as esferas da Federação, e sua inovação foi parte do processo de implantação do modelo de administração pública conhecido como “*administração gerencial*”, que já vinha ocorrendo desde 1995, com a pretensão de substituir, ao menos em parte, o padrão de administração pública que vigia à época, conhecido como “*administração burocrática*”, modelo cuja ênfase de gestão concentra-se no princípio da legalidade.

Muito embora não seja objetivo deste estudo acadêmico dirimir divergências que, por ventura, girem em torno da eficácia da positivação do princípio em comento, vale ressaltar a grande relevância que este adquiriu ao assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia. A eficiência, diga-se de passagem, integra o núcleo do próprio conceito *legal* de serviço público adequado (Lei 8.987/1995, art. 6º § 1º).

Sobre o princípio em destaque, Marcelo Alexandrino & Vicente Paulo² nos trazem lições importantes ao dispor que:

Sendo um princípio expresso, a eficiência indiscutivelmente integra o controle de legalidade ou legitimidade, e não de mérito administrativo. Deveras, a atuação eficiente não é questão de conveniência e oportunidade administrativa, mas sim uma obrigação do administrador, vale dizer, não é cabível a administração alegar que, dentre diversas atuações possíveis, deixou de escolher a mais eficiente porque julgou conveniente ou oportuno adotar uma outra, menos eficiente. Com isso, é possibilitada, em tese, a apreciação pelo Poder Judiciário de um ato administrativo quanto a sua eficiência (o ato ineficiente é ilegítimo, o que enseja a sua anulação, ou, se a anulação causar ainda mais prejuízo ao interesse público, responsabilização de quem lhe deu causa).

Quando falamos na aplicabilidade prática do princípio da eficiência na Administração Pública direta e indireta, grandes são a celeuma e os questionamentos da sociedade ao tratar da administração das estatais. Convém no momento analisarmos qual seria, de fato, o papel das nossas estatais perante a sociedade.

2 ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. 2014, p. 213

3. Visão histórica e finalidade das estatais

Historicamente falando, as estatais não foram inventadas pelos socialistas do Século XIX- como muitos acreditam- que alegavam que os meios de produção deveriam estar nas mãos do Estado, e não de empresas privadas, cujo objetivo principal é o lucro. Por isso, segundo eles, empresas estatais atenderiam melhor ao interesse público. Muito antes deles, porém, os reis da França criaram empresas do Estado, visando em parte o interesse público, como os correios, e outras nitidamente para atender aos interesses do próprio governo, como a indústria de armamentos. Situação similar ocorrera nos Estados Unidos, meca da iniciativa privada, onde até hoje os correios pertencem ao governo.

A experiência histórica deixa clarividente que os governos tendem a criar empresas estatais como ferramenta para a resolução de problemas que a iniciativa privada não consegue ou simplesmente não tem interesse em resolver. O critério básico para justificar sua criação, contudo, é sua utilidade na resolução de problemas econômicos ou sociais, não havendo, portanto, nada de ideológico em criá-las. Todavia, a ideologia torna-se evidente quando governos cometem a incongruência de privatizar grande parte dos serviços públicos, ou ainda estatizar toda a economia e abolir a propriedade privada, como foi feito na Rússia na revolução comunista de 1917.

Essa revolução teve sucesso ao industrializar rapidamente o país atrasado, que até então sustentava-se fragilmente numa economia agrícola, transformando-o numa grande potência industrial, capaz de derrotar até mesmo o então invicto exército nazista na 2ª Guerra Mundial. Não obstante, o novo regime mostrou-se incapaz de dar à população um nível de vida adequado, o que levou à dissolução da União Soviética e à “privatização selvagem” que destruiu a economia russa, deixando, entretanto, um legado que inspirou a criação de empresas estatais no mundo todo e em particular no Brasil.

4. Os Correios

Entre as estatais de peso no nosso país, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é, sem sombra de dúvidas, um dos nomes mais fortes. Ostentando 355 anos de história, mais de 100 mil empregados públicos ativos em seu quadro, e lucros anuais que chegam

(ou pelo menos já chegaram) na casa dos bilhões, a história dos Correios chega a confundir-se com a própria história do Brasil e seu processo de desenvolvimento, desde o seu descobrimento até os dias de hoje.

A carta de Pero Vaz de Caminha relatando ao rei de Portugal a descoberta de novas terras, em 1500, juntamente com outros documentos e amostras coletadas daqui do nosso país, podem ser considerados como os primeiros registros postais no Brasil. Todavia, a origem da estatal deu-se em 1663 com a criação do *Correio-Mor*, e com a chegada da Família Real Portuguesa em 1808, começaria então a tomar os primeiros contornos do modelo de correios que temos hoje. Na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, a empresa passou por uma moderna reestruturação que foi capaz de aperfeiçoar seus processos e, com o decorrer do tempo, foi elevada ao patamar de uma das maiores empresas de serviços postais do mundo.

Foi nessa trajetória de sucesso que os Correios consolidaram a sua marca e se tornaram um valioso patrimônio do povo, e uma das estatais mais admiradas e respeitadas pela sociedade brasileira.

É cediço que os Correios são uma empresa pública, integrante da Administração Pública Indireta, possuem capital integralmente da União, gozam de autonomia administrativa, e estão sujeitos ao regime jurídico peculiar das empresas privadas, conforme o disposto no artigo 173 da Constituição Federal de 1988. Isto posto, fica clara a obrigatoriedade de estarem submetidos às diretrizes legais que regem toda a Administração Pública, dentre as quais encontram-se os princípios da moralidade, da legalidade, da publicidade, da impessoalidade e, o mais novo e não menos importante, o da eficiência, trazido pela última grande reforma administrativa de 1998.

5. As reformas administrativas e o novo modelo de gestão

Ao longo dos anos o Brasil passou por algumas reformas administrativas, que mexeram com as estruturas de toda a máquina pública. Cunha³ sintetiza três importantes marcos históricos:

- A reforma burocrática da Constituição de 1937;

3 CUNHA, Bruno Santos 2012, p. 388-393.

- A reforma de 1967, que teria sido um “ensaio” de descentralização e desburocratização; e
- A reforma que teve início no ano de 1995, na qual já haveria uma proposta de administração pública gerencial, e que só consolidou-se com a reforma constituinte de 1998.

O autor cita, ainda, o entendimento de Pedro Thomé de Arruda Neto, que aponta quatro momentos histórico-didáticos de modelos de gestão pública, quais sejam:

- *patrimonialista*;
- *burocrático*;
- *gerencial e*
- *pós-gerencial* – que traz como diferencial um elemento essencial, qual seja, uma democracia participativa constitucional.

A mudança de paradigma foi fator relevante para a modernização da máquina administrativa estatal, e dentre as importantes inovações, pode-se destacar a inclusão do princípio da eficiência administrativa, previsto no *caput* do artigo 37 da CF/88.

De maneira geral, este princípio traduz uma maior presteza na máquina estatal e exige uma maior qualidade na prestação de serviços públicos.

A transição da gestão burocrática para uma gestão gerencial objetivava a obtenção de resultados, de produtividade, de metas de desempenho, e, conjuntamente, a avaliação dessas performances por parte dos administrados. Em síntese, a reforma propôs que objetivos fossem alcançados quando da realização das atividades administrativas.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴ nos explica em sua obra que o princípio em questão apresenta:

[...] dois aspectos: podendo ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Como pode-se perceber, o princípio da eficiência possui certa carga de abstração, visto

4 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2011, p.84.

que pode estar relacionado diretamente com a atuação do agente público ou ainda com a forma de organização estrutural do próprio ente federativo ou órgão.

6. (in)eficiência administrativa na gestão dos Correios

Analisando o atual cenário da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos sob um ponto de vista técnico-jurídico, podemos presumir a dimensão de sua crise, provocada por gestões tendenciosas, que negligenciaram este princípio tão essencial para a manutenção de qualquer organismo empresarial, e mais ainda quando tratamos de uma Empresa Pública.

Não raramente a estatal é protagonista de manchetes sobre a crise financeira que enfrenta, ou sobre a ineficiência dos serviços prestados, ou ainda sobre escândalos de corrupção no fundo de pensão de seus empregados ou até mesmo na própria administração da Empresa. O retrato da decadência da estatal vem ganhando visibilidade, e a sociedade, que é quem mais perde com isso, lamenta a situação e se questiona como pôde chegar a este ponto a empresa pública mais tradicional e próspera do país.

A título de exemplo da ineficiência da qual estamos tratando, no início deste ano o Ministério Público do Trabalho determinou à Empresa o imediato desligamento de assessores especiais, empregados dos Correios em função de confiança que faziam parte dos quadros da estatal, sem, sequer, terem participado de concurso público.

A empresa em seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto nº 8.016/2013, no artigo 45 estipulou que algumas funções públicas do seu quadro poderiam ser ocupadas por assessores especiais sem concurso público para prover vagas na presidência e vice-presidência da empresa, conforme o texto:

Art. 45. Para funções de assessoramento especial à Presidência e às Vice-Presidências, a ECT poderá contratar e demitir a qualquer tempo, até dois assessores especiais para cada um dos membros da Diretoria-Executiva, com comprovada experiência na atividade para a qual está sendo contratado, com formação de nível superior em instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação, observados os requisitos e critérios fixados pelo Conselho de Administração.

Todavia, de acordo com a Constituição Federal, não existe a figura de “emprego em

comissão”, havendo a previsão para cargos em comissão apenas para as entidades regidas pelo regime estatutário, o que não é o caso dos Correios.

Tendo em vista essa celeuma, no ano de 2013 o Ministério Público do Trabalho propôs a Ação Civil Pública nº 000 1243 18 2013 5 10 0002 contra os Correios questionando a regularidade da contratação desses “empregados em comissão”, forma de contrato de trabalho não prevista no nosso ordenamento jurídico, sendo, portanto, vedado o exercício às empresas públicas. A partir desta ação, em fevereiro de 2014, foi celebrado um Termo de Acordo Judicial, com determinação do número máximo de 18 empregados nessa condição, com previsão de rescisão dos seus respectivos contratos em fevereiro de 2016, podendo ser prorrogado por uma única vez, até fevereiro de 2018.

A ECT mostrou interesse em novo acordo com o MPT, razão pela qual foi realizada reunião em janeiro deste ano, com a presença de representantes da estatal, do Ministério Público e dos trabalhadores, por meio da Associação dos Profissionais dos Correios (ADCAP). A determinação do MPT foi no sentido de impedir a manutenção desses empregados nos Correios, uma vez que as contratações eram irregulares.

Em consonância com a advogada Karoline Martins, representante da Associação dos Profissionais dos Correios, que atuou na referida Ação, vale ressaltar que a Empresa declara já há algum tempo a crise financeira que vem enfrentando, inclusive estimulando planos de demissão incentivada e, apontando até mesmo os gastos com a folha de pagamento de seus empregados para justificar seus prejuízos e gestões pouco eficientes. Desta forma, não parece coerente, do ponto de vista legal e administrativo, manter em seus quadros trabalhadores que nem concursados são e que geram sim mais custos, além de promover um tratamento diferenciado, inclusive remuneratório, em relação aos empregados legitimados por meio de concurso público.

Certamente há de ter algum viés político envolvido nessa crise institucional, e embora não seja esse nosso enfoque, é inevitável reconhecer que o aparelhamento do Estado já é uma realidade perceptível. Submeter as nossas estatais aos regimes ideológicos de um partido A ou B é criar uma limitação à própria supremacia do interesse público, isso sem falar na supressão dos demais princípios que gerem toda essa máquina estatal, o que dá origem a uma desordem desenfreada na Administração Pública.

No caso dos Correios o evidente aparelhamento sofrido trouxe prejuízos que são nítidos aos olhos de qualquer homem médio, como quando, por exemplo, diretorias foram rateadas entre indicados de partidos políticos- sem qualquer critério de competência- causou reflexo direto nos balanços da estatal, que, desde então, acumula prejuízos de mais de R\$ 6 bilhões.

Em relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) divulgados no início deste ano está detalhada, de forma clara, a grave situação dos Correios. Eles apontam como causa da crise as gestões pouco profissionais e administrações ineficientes. Só os gastos com pessoal, por exemplo, consomem R\$ 12 bilhões por ano, 50% das despesas totais da estatal, um espantoso aumento de 60%, só nos últimos 5 anos, isso sem citar os elevados números do custeio do plano de saúde de seus mais de 100 mil empregados e respectivos dependentes, que também tem gerado um rombo catastrófico nos cofres da empresa.

7. Do monopólio à decadência

Durante muitos anos a empresa sustentou-se na prerrogativa do monopólio da qual goza, conferido pela Lei 6.538/78, utilizando-se de todas as armas judiciais para combater até mesmo a mais remota ameaça à sua exclusividade na prestação do serviço de cartas e telegramas. Com o passar do tempo, porém, houve uma queda significativa na prestação desses serviços, pois com o advento da internet passou-se a utilizar cada vez menos essas modalidades de correspondência. A estatal, entretanto, não acompanhou a globalização, não se modernizou e foi perdendo espaço para grandes transportadoras concorrentes nos segmentos onde não há o monopólio.

De certo, o fato de possuir o monopólio em determinadas modalidades de serviços postais, tenha mais prejudicado que favorecido os Correios nos últimos tempos, pois a competição poderia beneficiar a própria estatal, que seria obrigada a se modernizar, melhorar a gestão, ser eficiente e eliminar o desperdício e descaso com a qualidade dos serviços prestados.

O que se vê nos Correios é apenas uma amostra do que tem ocorrido nas nossas estatais, de uma forma geral. Gestões ineficientes agregadas a procedimentos obsoletos ineficazes, mais sucateamento de recursos materiais, mais aparelhamento da máquina estatal levam à “morte” de qualquer empresa pública, o que geralmente tem como consequência o seu repasse para a iniciativa privada, que, aliás, é a concretização do objetivo de muitos administradores que afirmam atuar sob a égide das diretrizes da Administração Pública.

8. Conclusão

As consequências de uma atuação de gestão pública ineficiente e omissa geram o retrato de uma Administração Pública inerte, capaz de tornar uma grande estatal em vítima fácil do sucateamento, do aparelhamento, das críticas da sociedade, levando-a à bancarrota.

Os princípios constitucionais previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, não podem ser interpretados pelo administrador como mera norma programática, mas devem, sim, pautar a atuação do agente de forma intrínseca e vinculada, de maneira que sejam evitadas quaisquer interferências que comprometam a autonomia administrativa de uma estatal.

Quanto a sua configuração político-institucional, merece integral apoio a posição no sentido de que o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir de modo rápido, preciso e probo, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Assim, a este princípio contrapõem-se a lentidão, o descaso, a negligência, a omissão – características, lamentavelmente, habituais da Administração Pública brasileira, salvo raras exceções.

No caso dos Correios vimos um exemplo nítido das consequências provocadas por uma gestão ineficiente. A longo prazo, esse tipo de atuação, desprezada pelos paradigmas do Direito Administrativo contemporâneo, enfraquecem a estatal, e tornam deficiente o serviço público prestado por ela, deixando à mercê quem mais precisa dele: a sociedade.

A eficiência, fundada em princípio jurídico-constitucional, reflete o anseio social que fundamenta a exigência de um agir administrativo coerente com o enorme conjunto de

legítimas e essenciais demandas coletivas e/ou difusas presentes em nossa sociedade, impondo-se, como direito subjetivo público fundamental, a existência de uma gestão pública competente, proba, racionalmente fundamentada, transparente e participativa, devendo este princípio, portanto, ser o fim precípua do Estado frente à Administração pública.

Toda a sociedade deve, por conseguinte, unir forças para que a efetividade das diretrizes aqui abordadas tenha sua correta aplicação perante as demandas sociais existentes, assegurando-se, enfim, a concretização de uma Pública Administração efetivamente democrática.

9. Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo. 22ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018

BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico – lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2015

Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA, Thiago (Org.). Princípios do direito administrativo. Rio de Janeiro: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2015

WEBSITE CORREIOS. História da empresa. Disponível em: <<http://www.correios.com.br/sobre-os-correios/a-empresa>> Acesso em: 05 de agosto de 2018

