

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ANDERSON MICHEL DUTRA DE OLIVEIRA

APLICABILIDADE DA ESTABILIDADE AO EMPREGADO DA EMPRESA
BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT

SOUSA

2017

ANDERSON MICHEL DUTRA DE OLIVEIRA

APLICABILIDADE DA ESTABILIDADE AO EMPREGADO DA EMPRESA
BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT

Monografia apresentada à coordenação de graduação do Curso de Direito, da Universidade Federal de Campina Grande, campus de Sousa, Paraíba, como requisito para obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. MSc. Iarley Pereira de Sousa.

SOUSA

2017

ANDERSON MICHEL DUTRA DE OLIVEIRA

APLICABILIDADE DA ESTABILIDADE AO EMPREGADO DA EMPRESA
BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT

Monografia apresentada à coordenação de graduação do Curso de Direito, da Universidade Federal de Campina Grande, campus de Sousa, Paraíba, como requisito para obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. MSc. Iarley Pereira de Sousa.

Data de aprovação: _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. MSc. Iarley Pereira de Sousa – UFCG

Examinador (a)

Examinador (a)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por proporcionar tamanha conquista a uma pessoa oriunda de uma considerável parcela da sociedade que sofre os efeitos dos contrastes sociais. Da tua luz emanou força, proteção e equilíbrio para concluir essa tão sonhada fase de minha vida. Muito obrigado!

À minha esposa, Janaina, mulher forte e determinada, que compartilha comigo de todos os sonhos, alegrias e tristezas. É uma peça fundamental no alicerce familiar. Sem o seu apoio, o grau de dificuldade seria potencializado demasiadamente.

À minha filha, Ayana Jhennifer, fonte de inspiração e amor. A sua presença em minha vida é o sentido para levantar a cada dia e sonhar com um mundo melhor. Eu te amo!

Aos meus pais, Geraldo e Francisca, pelas grandes lições, pelo amor incondicional. O meu caráter é o reflexo deles. Que Deus os abençoe!

Aos meus irmãos, sogros, cunhados e demais familiares, que acompanharam e apoiaram em momentos decisivos ao longo desses cinco anos.

Aos colegas e amigos que conheci durante o curso. Vocês são pedras preciosas, que a partir de então, exibirão as suas qualidades por uma sociedade mais digna. Sinto-me honrado ao chamá-los de colegas e amigos.

A todos os professores e demais servidores que integram a ótima equipe da UFCG, campus de Sousa, pela valorosa contribuição na minha formação acadêmica e pessoal. Destaque-se a participação do meu orientador, prof. Iarley Pereira.

Prometo honrar diariamente, cada um de vocês, por meio de um trabalho sério, responsável e de boa qualidade.

A todos, a minha eterna gratidão!

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

BB – Banco do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAGEPA – Companhia de Água e Esgotos da Paraíba

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

DCT – Departamento dos Correios e Telégrafos

DF – Distrito Federal

EBC – Empresa Brasileira de Comunicação

EC – Emenda Constitucional

ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

ELETRONBRAS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias

EP – Empresa Pública

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

FUNASA – Fundação Nacional da Saúde

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PI – Piauí

PR – Paraná

RE – Recurso Extraordinário

RS – Rio Grande do Sul

S.A – Sociedade Anônima

SEM – Sociedade de Economia Mista

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

STF – Supremo Tribunal Federal

TST – Tribunal Superior do Trabalho

UFCG – Universidade Federal de Campina Grande

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Características pertinentes às empresas públicas e sociedades de economia mista	25
--	-----------

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso é o resultado de uma criteriosa pesquisa bibliográfica e documental, no âmbito da Administração Pública, em especial, no que concerne aos servidores e empregados públicos. O sistema administrativo brasileiro constitui-se em Administração Direta e Indireta, pelo qual desenvolve serviço público, visando ao atendimento do interesse coletivo. A Administração Direta é composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que prestam atividade pública diretamente por meio dos seus órgãos. E a Administração Indireta é uma ferramenta de descentralização das atividades administrativas, onde ocorre transferência da execução de serviços a outras pessoas jurídicas, sejam elas de Direito Público, a exemplo de autarquias e fundações públicas, ou de Direito Privado, através de empresas públicas e sociedades de economia mista. Independente da natureza jurídica da entidade, considerando o caráter relevante da prestação, estão submetidas a um complexo de regras e princípios. O art. 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe aos integrantes da Administração Direta e Indireta, a obrigatoriedade de observação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sendo assim, mesmo as entidades regidas pelas normas de Direito Privado sofrem incidência das normas de Direito Público. É o caso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, com personalidade jurídica de empresa privada, mas recebendo tratamento de Fazenda Pública, principalmente, no tocante à imunidade tributária recíproca, impenhorabilidade dos seus bens e prazos processuais diferenciados. Isso porque, a ECT presta serviço público de competência exclusiva da União. Tendo em vista essa empresa possuir regime jurídico híbrido ou misto, em que, muitas vezes, o caráter público prepondera sobre o privado, malgrado previsão constitucional, jurisprudência dos tribunais superiores e entendimento de doutrina majoritária, em sentido contrário, objetivou-se discutir a possibilidade de aplicabilidade da estabilidade, prevista no art. 41, da CF/88, aos seus empregados. Para tanto, foram analisadas características comuns e específicas pertinentes aos servidores públicos e empregados públicos, inclusive da ECT, verificando dispositivos legais, posicionamentos jurisdicionais e doutrinários acerca da estabilidade, no sentido, de compreender a viabilidade de implementá-la aos empregados dessa estatal. É patente pelo cenário jurídico atual, a inaplicabilidade dessa garantia constitucional ao caso em tela, pois o instituto é destinado aos aprovados em concurso público, investidos em cargo público de provimento efetivo, decorridos três anos de exercício e avaliação satisfatória de desempenho por comissão competente. Por outro lado, seguindo entendimento minoritário, fundamentado em princípios constitucionais e infraconstitucionais, como eficiência e supremacia do interesse público, além da natureza especial da ECT, que goza de privilégios inerentes à Fazenda Pública, a compreensão é na perspectiva de aprofundar a discussão, defendendo a necessidade de ampliar a incidência desse Direito que converge ao interesse público, seja do ponto de vista do empregado, que passará a ter maior segurança, ou da Administração Pública, buscando a eficiência do serviço público.

Palavras-chave: Administração Pública. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Fazenda Pública. Estabilidade. Aplicabilidade.

ABSTRACT

The present work of conclusion of course is the result of a careful bibliographical and documentary research, in the scope of the Public Administration, in special, as far as the servants and public employees are related. The Brazilian administrative system is constituted in Direct and Indirect Administration, by which it develops public service, aiming at serving the collective interest. The Direct Administration is composed by the Union, States, Federal District and Municipalities, that provide public activity directly through its organs. And the Indirect Administration is a tool for the decentralization of administrative activities, where the transfer of the execution of services to other legal entities, whether public law, such as public autarchies and foundations, or private law, through companies Public companies and mixed capital companies. Regardless of the legal nature of the entity, considering the relevant nature of the provision, are subject to a complex of rules and principles. The art. 37 of the Federal Constitution of 1988, provides the members of the Direct and Indirect Administration with the obligation to observe the principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency. Therefore even the entities governed by the rules of Private Law, are affected by the rules of Public Law. This is the case of the Brazilian Postal and Telegraph Company (ECT), with legal personality of a private company, but receiving treatment from the Public Treasury, mainly regarding reciprocal tax immunity, impenorability of its assets and differentiated procedural deadlines. That is because ECT provides public service with exclusive competence of the Union. In view of the fact that this company has a hybrid or mixed legal regime, in which the public character, often on the private, despite, constitutional forecast, jurisprudence of the superior courts and understanding of majority doctrine, to the contrary, was objectified To discuss the possibility of the applicability of stability, provided for in art. 41 of the CF / 88, to its employees. In order to do so, common and specific characteristics pertinent to public servants and public employees, including the ECT, were analyzed, verifying legal provisions, jurisdictional and doctrinal positions regarding stability, in the sense of understanding the feasibility of implementing it to the state employees. It is clear from the current legal scenario that this constitutional guarantee is inapplicable to the case under review, since the institute is intended for those approved in a public competition, invested in a public position effective, after three years of exercise and satisfactory evaluation by a competent committee. On the other hand, following a minority understanding, based on constitutional and infraconstitutional principles, such as efficiency and supremacy of the public interest, in addition, the special nature of ECT, which enjoys privileges inherent in the Public Treasury, understanding is in the perspective of deepening the arguing the need to increase the incidence of this Law that converges to the public interest, either from the point of view of the employee, who will become more secure, or Public Administration, seeking the efficiency of the public service.

Keywords: Public Administration. Brazilian Postal and Telegraph Company. Public farm. Stability. Applicability.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
2.1 ADMINISTRAÇÃO DIRETA	15
2.2 ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	18
2.2.1 Autarquia	19
2.2.2 Fundação Pública	20
2.2.3 Empresa Pública	21
2.2.4 Sociedade de Economia Mista	24
2.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	27
2.3.1 Princípio da Legalidade	28
2.3.2 Princípio da Impessoalidade	29
2.3.3 Princípio da Moralidade	29
2.3.4 Princípio da Publicidade	29
2.3.5 Princípio da Eficiência	30
2.3.6 Princípio da Supremacia do Interesse Público	31
2.3.7 Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos	31
2.3.8 Princípio da Motivação	32
2.3.9 Princípios do Devido Processo Legal e Ampla Defesa	32
2.4 AGENTES PÚBLICOS	33
2.4.1 Servidores Públicos	34
2.4.2 Empregados Públicos	36
3 ESTABILIDADE	38
3.1 CONCEITUAÇÃO E FINALIDADE	38

3.2 CONTEXTO HISTÓRICO	40
3.3 REQUISITOS PARA OBTENÇÃO	44
3.3.1 Concurso Público	44
3.3.2 Cargo de Provimento Efetivo	46
3.3.3 Estágio Probatório	47
3.3.4 Avaliação Especial de Desempenho	48
3.4 PERDA DA ESTABILIDADE	49
3.4.1 Perda do Cargo Mediante Sentença Judicial Transitada em Julgado	50
3.4.2 Processo Administrativo com Garantia de Ampla Defesa	50
3.4.3 Procedimento de Avaliação Periódica de Desempenho	51
3.4.4 Excesso de Despesa com Pessoal	53
4 EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS: entidade	
“ <i>sui generis</i> ”	55
4.1 NATUREZA JURÍDICA	57
4.2 A ECT COM STATUS DE FAZENDA PÚBLICA	59
4.3 POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA ESTABILIDADE AO EMPREGADO	
DA ECT	63
5 CONCLUSÃO	69
REFERÊNCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

Esta produção acadêmica trouxe para análise a temática da estabilidade, discorrendo acerca dos institutos que justificam a sua incidência aos servidores públicos da Administração Direta, das autarquias e fundações públicas, além do porquê da não aplicação aos empregados públicos. Assim, foi realizado um estudo comparativo entre o empregado da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e os servidores públicos, por preencherem requisitos legais similares quanto a obrigações, dando ênfase à finalidade da atividade, assunto que merece maior aprofundamento, uma vez que suscita a possibilidade de questionar o reconhecimento da estabilidade aos integrantes dessa empresa.

Nos dias atuais, a estabilidade é garantida pela Constituição Federal e regulamentada em leis infraconstitucionais, conferindo a aludida qualidade apenas aos servidores públicos *stricto sensu*, investidos em cargos efetivos, mediante concurso público e aprovação em estágio probatório, salvo algumas exceções. O seu regime próprio é o estatutário, editado por lei específica.

Antes da Emenda Constitucional 19/98, o art. 41 da Constituição Federal abria margem para muitos debates acerca de quem estaria contemplado com a garantia da estabilidade. Discutia-se o Direito dos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista. Nesse sentido, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) editou a súmula 390 que demonstra a não aplicabilidade aos celetistas da Administração Indireta. Nessa mesma perspectiva, decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) em julgamento de Recurso Extraordinário.

Com a edição da emenda constitucional 19/98 e os posicionamentos do TST e STF, em tese, houve a pacificação da problemática, no entanto, eis que alguns argumentos renovam o debate, merecendo serem avaliados cuidadosamente. É o que se verá.

Pela natureza *sui generis* da ECT, com privilégios pertinentes à Fazenda Pública, por prestar serviço da competência exclusiva da União, ou seja, atividade revestida de interesse público de tal maneira, que parece ser o próprio ente público a prestá-la, pretendeu-se estudá-la com mais detalhes.

Constitui-se uma temática de acentuado grau de relevância no meio acadêmico, jurídico e social. A academia subsidia a dialética, proporciona os debates. É um ambiente muito fértil para construir teses que serão aplicadas em prol da coletividade. O assunto ora discutido na universidade poderá ser estendido aos embates do mundo jurídico e contemplar

grande parcela da sociedade por meio dos seus efeitos. Isso porque, o sonho de muitos brasileiros é prestar concurso público e adquirir estabilidade para ter uma vida confortável.

A pesquisa proporcionou ao estudante e futuro operador do Direito uma experiência bastante rica de aprofundar os seus conhecimentos em uma temática que o instiga a contribuir com a ciência do Direito e a adotar uma postura ativa.

O Direito é dinâmico e deve acompanhar o desenvolvimento social. É preciso entendê-lo como ferramenta para essa finalidade, e não, instrumento apenas para resolver conflitos, onde alguns indivíduos o utilizam para vingança pessoal.

A hipótese que guiou este trabalho acadêmico é a da possibilidade de aplicar o instituto da estabilidade aos empregados da ECT. Tal assertiva foi trabalhada em confronto com grande acervo específico, por meio de um estudo bibliográfico e documental, pelo escopo do método dedutivo.

A revisão de literatura trouxe a contribuição de estudiosos no assunto, pelos seus artigos científicos, monografias, dissertações, livros, destacando os nomes de Celso Antônio Bandeira de Mello, Fernanda Marinela, José dos Santos Carvalho Filho, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Hely Lopes Meirelles, Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo, Lucas Paviane, Reinaldo Moreira Bruno e Manolo Del Olmo, entre outros grandes doutrinadores. A consulta a dispositivos legais e jurisprudência do STF e TST foram fontes essenciais para o êxito do trabalho.

Sendo assim, o objetivo geral foi discutir a aplicabilidade da estabilidade ao empregado da ECT, e os específicos, comparar características comuns e peculiares pertinentes a servidores públicos e empregados públicos, verificar dispositivos legais, posicionamentos jurisdicionais e doutrinários acerca da estabilidade, além de reunir elementos que demonstrem a possibilidade de reconhecer a estabilidade ao empregado da ECT.

Didaticamente, a monografia está dividida em três capítulos que se relacionam e apresentam as principais informações acerca do assunto, porém, não tem o condão de esgotar a matéria, mas mostrar uma concepção diferente da que está posta atualmente.

O primeiro capítulo traça um perfil da organização administrativa brasileira, conceituando Administração Pública Direta e Indireta, verificando as características das entidades componentes desse complexo sistema. O estudo contempla também alguns princípios da Administração Pública, conexos ao tema abordado, outrossim, tecendo breve comentário sobre classificação e caracterização dos agentes públicos.

O segundo capítulo analisa especificamente o instituto da estabilidade, enfatizando conceito, finalidade, requisitos para obtenção e hipóteses de perda dessa garantia

constitucional. Esse capítulo discute, também, os efeitos dessa proteção e a sua flexibilização em prol do interesse público.

O terceiro capítulo aprofunda a discussão acerca do caráter especial da ECT, as suas prerrogativas de Fazenda Pública, fechando com a análise da possibilidade dos seus empregados se tornarem estáveis. Nesse sentido, verifica-se o que dispõe a Constituição Federal, legislação infraconstitucional, princípios, jurisprudência dos tribunais superiores e doutrina especializada.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de realizar qualquer análise pertinente ao instituto da estabilidade, que é o centro das atenções desta produção acadêmica, o momento será destinado ao entendimento acerca da complexidade do sistema administrativo brasileiro. A partir da compreensão desta organização administrativa é que será propícia a identificação das hipóteses de aplicabilidade da estabilidade e a possibilidade de garanti-la ao empregado da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

Administração Pública é uma expressão bastante utilizada no cotidiano social, empregada para diversas finalidades e nos mais variados sentidos. O seu conceito é explorado por muitos estudiosos que criteriosamente almejam formulá-lo com objetividade e o máximo de elementos possíveis. No entanto, verificam-se algumas divergências, tendo em vista o número significativo de agentes e atividades inerentes à ela.

O gestor público e o próprio Estado são denominados administração pública em algumas ocasiões, pois estão ligados intrinsecamente aos fins da *res pública*¹. Na verdade, essa finalidade pública é alcançada com a participação de um número elevado de agentes.

Por outro lado, falando tecnicamente, faz-se necessário distinguir cada termo. O gestor público é aquele agente escolhido para gerenciar e executar as atividades inerentes aos interesses públicos. Já o Estado é a grande estrutura, dotada de Poder-Dever responsável pela efetivação da Administração Pública que deverá observar um vasto arcabouço normativo.

É no Estado, enquanto espaço físico, e pelo Estado, pessoa jurídico-política, que as atividades administrativas se exteriorizam. Notadamente, porque detém a legitimidade para atuar em prol do bem coletivo, que o faz diretamente, por meio dos seus órgãos, ou investindo pessoas jurídicas para executá-las, sob a sua supervisão.

Adentrando a esta discussão, Carvalho Filho (2013)² ratifica a hipótese de haver vários sentidos ao buscar conceituar a Administração Pública, motivo pelo qual desencadeia uma série de dúvidas. Ele compreende que entre as razões para este fato, estaria o elevado número de atividades, órgãos e agentes públicos incumbidos de executar as atividades públicas.

Desta forma, as classificações seguem critérios múltiplos, a exemplo de sentido objetivo e subjetivo, como também, por meio da verificação de quem executa a atividade,

¹ Expressão de origem latina que significa coisa pública.

² CARVALHO FILHO, **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Atlas, 2013.

qual é a natureza jurídica do agente, entre outros aspectos que tornam a matéria demasiadamente complexa.

Quando a abordagem considera a acepção funcional da Administração Pública, o seu conceito pode ser delineado como:

[...] um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população, como, por exemplo, ensino público, calçamento de ruas, coleta de lixo (MEDAUAR, 2010, p. 48).³

Pelo exposto, o doutrinador assinala um conceito consubstanciado pela figura da finalidade, ou seja, a prestação da atividade, não levando em consideração o seu executor. É o que Pavione (2016, p. 40)⁴, entende por “própria dinâmica estatal na gestão dos interesses públicos, a atividade material e imediata dos fins do Estado”. É o alcance dos objetivos insculpidos na Constituição Federal de 1988.

Numa visão subjetiva ou orgânica, o enfoque é dado à pessoa que realiza a atividade. Podendo ser o ente federado (União, Estados Membros, Município ou o Distrito Federal), alguma pessoa jurídica de direito público ou privado. Nessa perspectiva, procura-se identificar qual é o agente designado para defender o interesse público. De acordo com Carvalho Filho (2013, p. 11)⁵, significa “conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas”.

Para este estudo, será adotada a classificação da Administração Pública em Direta e Indireta⁶, traçando um paralelo e analisando os seus elementos constituintes, no intuito de fornecer os fundamentos basilares para obtenção dos fins colimados nesta proposta.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

É o exercício da função administrativa pelo ente federativo. O Estado com o seu poder de império, utiliza o próprio aparelhamento para prestar as atividades constantes dos objetivos

³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

⁴ PAVIONE, Lucas. **Direito Administrativo**. Coleção Resumos para Concursos 2. Salvador: JusPODIVM, 2016.

⁵ CARVALHO FILHO, **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Atlas, 2013.

⁶ O estudo das entidades integrantes da Administração Pública fornecerá subsídios importantes para verificar a possibilidade de aplicar a estabilidade ao empregado da ECT.

que lhe foram outorgados pela sociedade. A materialização dá-se com a atuação dos seus órgãos que sistematicamente, delimitados pelas competências, prestam relevantes serviços à população.

A Constituição Federal de 1988 preconiza quais são as atividades nas quais o Estado deve desenvolver com exclusividade e as que poderá delegar a outra pessoa, seja ela, de Direito Público ou Privado. Outrossim, a título exemplificativo, o seu art. 21⁷ elenca um rol

⁷ Art. 21. Compete à União:

- I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II- declarar a guerra e celebrar a paz;
- III – assegurar a defesa nacional;
- IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- V – decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- VI – autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- VII – emitir moeda;
- VIII – administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;
- IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
- XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95)
- XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
 - a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95)
 - b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
 - c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
 - d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
 - e) os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros;
 - f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;
- XIII – organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012) (Produção de efeito)
- XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- XV – organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;
- XVI – exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;
- XVII – conceder anistia;
- XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;
- XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; (Regulamento)
- XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- XXI – estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;
- XXII – executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

de competências que podem ser exploradas diretamente, como também, mediante autorização, concessão ou permissão (BRASIL, 1988).⁸

Os exemplos típicos pertencentes à Administração Direta são os Ministérios, em âmbito federal, e as Secretarias, dos governos estaduais e municipais. A prestação de serviço oriunda de um Ministro da Justiça com o auxílio de sua equipe de gestão, constitui atuação administrativa direta.

Com fundamento no Decreto-Lei 200/67, que estabelece a organização administrativa da União, Mello (2012)⁹ faz referência ao art. 4º, I¹⁰, definindo Administração Direta como a composição dos serviços administrativos da Presidência da República e dos seus respectivos Ministérios. Por efeito ampliativo, tendo em vista o princípio da simetria¹¹, a mesma compreensão deverá se estender aos Estados Membros, Municípios e ao Distrito Federal, resguardando as devidas proporções e peculiaridades.

Um elemento importante da Administração Direta, que a diferencia da Indireta, é que aquela deve ser considerada no todo, pois os seus órgãos são despersonalizados, por isso, desprovidos de capacidade jurídica, implicando dizer, que toda a responsabilidade é arcada pelo Estado (organismo). Sendo assim, quando um secretário estadual ou municipal atua, o faz em nome de quem o enviou, onde qualquer reflexo jurídico incidirá sobre o ente. É a tese da teoria do órgão. Nesses termos, Carvalho Filho (2013, p. 13)¹², ensina que:

XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

- a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;
- b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)
- c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)
- d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

XXIV – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV – estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa (BRASIL, 1988).

⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 de Jan. 2017.

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2012.

¹⁰ Art. 4º. A Administração Federal compreende:

I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios (BRASIL, 1967a).

¹¹ Princípio que visa estabelecer uma relação simétrica, ou seja, de paridade, entre as normas jurídicas da Constituição Federal e das respectivas normas dos Estados e Municípios, tendo em vista tratar-se de uma federação.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Atlas, 2013.

A característica fundamental da teoria do órgão consiste no *princípio da imputação volitiva*, ou seja, a vontade do órgão é imputada à pessoa jurídica a cuja estrutura pertence. Há, pois, uma relação jurídica externa, entre a pessoa jurídica e outras pessoas, e uma relação interna, que vincula o órgão à pessoa jurídica a que pertence.

Esta atribuição de competência da pessoa jurídica aos seus órgãos é tratada pela doutrina especializada como desconcentração. É a distribuição de atividades objetivando uma prestação administrativa pautada no interesse público e em consonância com princípios essenciais do ordenamento jurídico nacional.

2.2 ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Pela natureza da atividade administrativa, com respaldo constitucional e legal, o poder público poderá criar ou autorizar a criação de pessoas jurídicas para atender os objetivos do Estado. Consolidou-se assim a Administração Indireta, que é a descentralização estatal, atendendo aos fins públicos por intermédio de outras instituições.

Essas entidades são dotadas de autonomia e personalidade jurídica, desempenhando as suas atribuições com liberdade, respondendo integralmente por seus atos. Nessa hipótese, o Estado apenas supervisiona a adequada prestação da atividade e subsidiariamente, de acordo com o caso concreto, poderá também ser responsabilizado em decorrência de algum dano ocorrido.

A descentralização é uma estratégia para otimizar a prestação de determinados serviços que a cargo direto do Estado, algumas vezes não funcionam a contento. Pensamento essencialmente similar é o de Batalha (2012, p. 17)¹³, quando assevera que:

Muitas vezes, para um melhor desempenho das funções estatais, procede-se a uma descentralização de competências, outorgando-se funções específicas a pessoas jurídicas diversas do ente estatal, que permanecerão vinculadas a este (não subordinadas), para efeitos de controle e avaliação de desempenho. São as chamadas pessoas administrativas, pois não possuem poder político, como os entes estatais, desempenhando apenas funções administrativas, para uma melhor eficiência do aparelho do Estado.

¹³ BATALHA, Pedro Esteves. **Estabilidade do Empregado Público da Administração Indireta**. Barbacena: UNIPAC, 2012. Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Batalha, em seu comentário, trouxe outro elemento distintivo entre Administração Direta e Indireta, justamente o poder político, inerente aos entes estatais. Nessa perspectiva, a delegação é apenas para atos administrativos, ou seja, o centro de comando político permanece com o Estado.

No âmbito da Administração Federal, o Decreto-Lei n. 200/67, elenca os integrantes da Administração Indireta. O art. 4º, II, alíneas a, b, c e d¹⁴ expõe o rol que prevê as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (BRASIL, 1967a)¹⁵.

Como integrantes da Organização Administrativa, atentando para as finalidades públicas, essas instituições deverão observar certos requisitos, entre eles, realização de concurso público para ingresso de pessoal, procedimentos licitatórios para contratar, prestação de contas aos órgãos de fiscalização, proibição de acúmulo de cargos, entre outras exigências previstas na legislação. É o que se extrai dos preceitos contidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988¹⁶, nas disposições gerais sobre a Administração Pública.

2.2.1 Autarquia

A sua origem é condicionada pela edição de lei específica, único instrumento válido para criá-la. É uma modalidade de descentralização das atividades administrativas, instituindo uma pessoa jurídica externa ao poder central. A autarquia, pelo tipo de atividade que exerce, possui natureza jurídica de Direito Público, o que lhe confere tratamento de Fazenda Pública. Essa qualidade, fundada na supremacia do interesse público, reveste a instituição de privilégios como imunidade tributária, prazos processuais diferenciados, os seus bens são imprescritíveis e impenhoráveis, entre outras garantias previstas aos entes federativos.

¹⁴ II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações Públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987) (BRASIL, 1967 a).

¹⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1967). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 Jan. 1967 b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 21 de Jan. 2017.

¹⁶ 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] (BRASIL, 1988).

O Decreto-Lei nº 200/67, art. 5º, dispõe a definição de autarquia quando externa que trata-se de um “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (BRASIL, 1967 a, p. 2)¹⁷.

A autonomia em tela não é absoluta, tendo o Estado o dever de fiscalizar o adequado cumprimento das atribuições definidas para as entidades que integram a Administração Indireta, neste caso, as autarquias. Isto ocorre porque, a descentralização não transfere por completo a obrigação que o ente estatal assumiu de prestar serviço público e de forma eficiente.

Analisando as características das autarquias, Di Pietro comenta haver consenso entre os autores da área sobre esses traços elementares. São destacados cinco itens característicos, “1. criação por lei; 2. personalidade jurídica pública; 3. capacidade de autoadministração; 4. especialização dos fins ou atividades; 5. sujeição a controle ou tutela” (DI PIETRO, 2014, p. 500).¹⁸

As atividades fins de uma autarquia são dotadas de interesse social e têm conexão com prerrogativas públicas (ALEXANDRINO & PAULO, 2015).¹⁹ São exemplos, as de caráter educacional, como a Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, e previdenciário, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

2.2.2 Fundação Pública

É a destinação de um patrimônio público, transformado em pessoa jurídica sem fins lucrativos, objetivando a prestação de atividade de interesse social. A sua criação é autorizada por lei e o seu patrimônio é normalmente instituído por uma pessoa política. As fundações públicas, atuam na promoção de serviços educacionais, de saúde, na assistência social, desenvolvendo pesquisas científicas, questões ambientais, entre outros assuntos de interesse coletivo. São exemplos de fundações públicas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

¹⁷ 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 Fev. 1967 a. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 12 de Jan. 2017.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

¹⁹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. – São Paulo: Método, 2016.

(IBGE), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a Fundação Nacional da Saúde (FUNASA).

As fundações públicas são muito semelhantes às autarquias quando constituídas com patrimônio público e qualificadas para assumir personalidade jurídica de direito público. Isso porque, segundo especialistas, as fundações podem ter natureza de direito público ou privado, dependendo da origem dos bens e a regulamentação por lei. Nesse sentido é a conceituação de Alexandrino e Paulo (2015, p. 59)²⁰, ao discorrerem que fundação pública pode ser entendida como:

[...] a entidade da administração indireta instituída pelo poder público mediante **personificação de um patrimônio** que, dependendo da forma de criação, adquire personalidade jurídica de **direito público** ou personalidade jurídica de **direito privado**, à qual a lei atribui competências administrativas específicas, observadas as áreas de atuação a serem definidas em **lei complementar** (a vocação teórica das fundações públicas são atividades de interesse social).

Portanto, quando a fundação é de direito público, o seu regime é estatutário, por gozar das prerrogativas de Fazenda Pública. Por outro lado, quando a natureza jurídica é de direito privado, os privilégios não são mantidos, mas alguns requisitos devem ser observados, como o concurso público para seleção de pessoal, procedimento licitatório para contratos, prestação de contas aos órgãos fiscalizadores, vedação ao acúmulo de cargos e empregos públicos.

2.2.3 Empresa Pública

Em consonância com os objetivos propostos neste trabalho, o estudo correspondente às empresas públicas requer maior esforço na análise dos seus institutos, uma vez que a ECT, questão central, integra o grande sistema da Administração Pública no Brasil. Sendo assim, os pontos de maior relevo serão destacados e relacionados.

A empresa pública é uma pessoa jurídica de direito privado, formada com capital integralmente público para explorar atividade econômica. É uma espécie do gênero empresa estatal que abrange também a sociedade de economia mista e outras modalidades que se relacionam com o Estado para atender interesse social.

²⁰ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. – São Paulo: Método, 2016.

São exemplos de empresas dessa modalidade a Caixa Econômica Federal (CEF), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA), Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

A Lei nº 13.303/2016 dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, seja da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esta lei veio a regulamentar situações não contempladas no Decreto-Lei nº 200/67, inclusive, modificações de elementos essenciais das empresas estatais. O seu art. 3º conceitua empresa pública como “[...] 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” (BRASIL, 2016 b, p. 2).²¹

O referido dispositivo legal incluiu a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na constituição das empresas públicas, bem como, a integralização de capital público misto, o que é vedado no Decreto-Lei nº 200/67²², ao disciplinar a organização da Administração Federal.

A intervenção do Estado na economia é uma excepcionalidade, concretizada quando imperioso para segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Nessas hipóteses, o art. 173 da CF/88 autoriza a exploração direta de atividade econômica pelo ente estatal (BRASIL, 1988).²³ No entanto, essa interferência não deverá ultrapassar limites²⁴ legais e prejudicar a iniciativa privada, uma vez que o aparelhamento estatal é superior à estrutura dos particulares.

²¹ 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 Jul. 2016 b. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=01/07/2016>>. Acesso em: 16 de Jan. 2017.

²² Art. 5º. Para os fins desta lei, considera-se:
[...].

II – Empresa Pública – entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969) (BRASIL, 1967 a).

²³ 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 (BRASIL, 1988).

²⁴ Na exploração de atividade estritamente econômica as estatais não gozam de privilégios não extensivos às empresas privadas.

Essas empresas, após a autorização legislativa, podem assumir qualquer forma societária, de acordo com o objetivo, a exemplo de LTDA²⁵ e S.A.²⁶. A atividade econômica estabelecida na CF/88 envolve atividade econômica *stricto sensu* (produção ou comercialização de bens) e prestação de serviço público.

O seu regime jurídico é eminente pauta para discussão entre os administrativistas, notadamente por se tratar de uma entidade com personalidade jurídica de direito privado, o que enseja a aplicação das normas comuns às empresas privadas. Porém, não é o que ocorre. Em obediência ao disposto no art. 37 da CF/88 e outros artigos, todos os integrantes da Administração Pública, seja Direta ou Indireta, devem atuar norteados sempre por princípios e regras que conservem o interesse público.

Na verdade, é consenso entre muitos doutrinadores que esse regime jurídico deve ser entendido como híbrido ou misto, com normas de direito público e direito privado, onde muitas vezes o de direito público se sobrepõe ao de direito privado.

Na hipótese de exploração de atividade econômica, há maior incidência das normas de direito privado, submetendo as empresas públicas aos direitos e obrigações comerciais, civis, trabalhistas e tributárias, previstos no art. 173 da CF/88. Isso implica dizer que nesses aspectos, se assemelham a qualquer empresa privada, com pessoal regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, não gozam de imunidade tributária recíproca dos entes públicos, sem prazos processuais diferenciados e os seus bens são privados.

Por outro lado, permanecem regras de direito público ao observar que os empregados devem ser selecionados através de concurso público, como também, mesmo que de forma diferenciada, há obrigatoriedade de procedimento licitatório, e ainda, estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas e à vedação de acúmulo de cargos e empregos públicos, entre outros.

Para as empresas públicas que prestam serviço público relevante, verifica-se na doutrina e jurisprudência, um tratamento especial, sendo equiparadas às autarquias. Isso implica em garantia de impenhorabilidade de bens, imunidade tributária, prazos processuais diferenciados. É o caso da ECT, que devido suas particularidades, está conquistando a cada dia o reconhecimento de prerrogativas eminentemente de direito público. Outrossim, Pavione (2016, p. 202)²⁷, analisa que:

²⁵ É a abreviatura de limitada. Pertinente às sociedades empresariais organizadas por cotas.

²⁶ Sociedade Anônima. Modalidade de constituição de empresa.

²⁷ PAVIONE, Lucas. **Direito Administrativo**. Coleção Resumos para Concursos 2. Salvador: JusPODIVM, 2016.

Quando atuam na prestação de **serviços públicos**, as empresas estatais subordinam-se a uma maior incidência de **normas de direito público**, face ao princípio da continuidade dos serviços públicos. Por esta razão, o STF vem aplicando o regime da impenhorabilidade dos bens e até mesmo o privilégio da imunidade recíproca (art. 150, VI, “a” da CF/88) para as empresas estatais que prestem serviço público. Apesar de ainda não existir um consenso doutrinário, é possível observar-se uma tendência jurisprudencial de aproximar as empresas estatais exploradoras de serviço público do regime jurídico aplicado às autarquias, principalmente quando atuam sob o regime de monopólio, como no caso dos Correios.

Pavione acabara de suscitar um debate importante na seara da Administração Pública, ao citar o caso da ECT. Como será visto em seção posterior, a Empresa de Correios, prestadora de serviço público de competência exclusiva da União, é detentora de qualidades prescritas em lei e reconhecidas pela jurisprudência que a torna muito próxima das pessoas jurídicas de direito público. O fato de ser classificada como empresa (com natureza jurídica privada) e os seus empregados regidos pela CLT, segundo o entendimento defendido neste trabalho, são os principais elementos que a distancia do regime público.

2.2.4 Sociedade de Economia Mista

Consiste em modalidade de empresa estatal, com criação autorizada por lei para exploração de atividade econômica ou prestação de serviço público. Possui natureza jurídica de direito privado e estatuto regulamentado com fulcro na Lei nº 13.303/2016. É constituída apenas na forma de Sociedade Anônima.

O seu conceito legal está previsto no art. 4º da lei supramencionada, estabelecendo o seguinte:

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta (BRASIL, 2016 b, p. 2)²⁸.

²⁸ 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 Jul. 2016 b. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=01/07/2016>>. Acesso em: 16 de Jan. 2017.

São exemplos de sociedade de economia mista, o Banco do Brasil (BB), a Companhia de Água e Esgoto da Paraíba (CAGEPA), Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRAS).

Trata-se de uma sociedade de capital aberto, num misto de público e privado, com controle das ações pelo poder público, ou seja, um particular poderá participar, no entanto, a maior parte das ações deve pertencer ao Estado, como forma de resguardar o interesse público.

Em regra geral, a Sociedade de Economia Mista (SEM) é muito similar à Empresa Pública (EP), apresentando apenas dois aspectos distintivos relevantes. O primeiro é o da composição do capital, que na empresa pública é totalmente público, enquanto, na sociedade de economia mista, a maior parte é pública e a outra pode ser oriunda do setor privado. O segundo aspecto diz respeito à forma de organização societária, que na EP pode ser LTDA, S.A., etc. Já no caso da SEM, a única possibilidade é a S.A. (sociedade anônima) (DI PIETRO, 2014).²⁹

O quadro abaixo tem o condão de apresentar as principais similitudes e distinções entre empresa pública e sociedade de economia mista.

Quadro 01 – Características pertinentes às empresas públicas e sociedades de economia mista

	Empresas Públicas (EP)	Sociedades de Economia Mista (SEM)
Regime Jurídico	Direito Privado	Direito Privado
Autorização para criação	Lei	Lei
Finalidade	Prestar serviços públicos ou explorar atividades econômicas	Prestar serviços públicos ou explorar atividades econômicas
Forma de Organização	Qualquer forma de organização civil ou comercial	Sociedade Anônima
Composição do Capital	Exclusivamente Público	Misto (Público e Privado)
Foro Competente	Art. 109, I, CF (EP federais)	Justiça Comum Estadual

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

Privilégios Tributários	Não gozam ³⁰ Exceção: ECT (Correios)	Não gozam
Regime Jurídico Funcional	CLT; necessidade de realização de concurso público; incide a regra de inacumulatividade de empregos com cargos ou funções públicas (art. 37, XVII, CF); os empregados são equiparados a funcionários públicos para fins penais (art. 327, § 1º, CP) e considerados agentes públicos para fins de incidência da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).	CLT; necessidade de realização de concurso público; incide a regra de inacumulatividade de empregos com cargos ou funções públicas (art. 37, XVII, CF); os empregados são equiparados a funcionários públicos para fins penais (art. 327, § 1º, CP) e considerados agentes públicos para fins de incidência da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).
Responsabilidade Civil	Prestadoras de serviços públicos: objetiva. Desempenho de atividade econômica: subjetiva.	Prestadoras de serviços públicos: objetiva. Desempenho de atividade econômica: subjetiva.

Fonte: Pavione (2016, p. 209-210).³¹

Quando essas instituições prestam serviço público assumem direitos e obrigações típicas de Estado por sua própria conta e risco. Nesse caso, a responsabilidade é objetiva, na qual a empresa, na prestação do serviço público, arcará independente de culpa ou dolo, com o ônus decorrente de quaisquer danos que eventualmente surgirem, salvo nas hipóteses legais de exclusão de responsabilidade.

O grande destaque assinalado no quadro concerne aos privilégios tributários, conferidos aos Correios, por sua natureza *sui generis*³², reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em diversos julgados. A jurisprudência da Suprema Corte já reconheceu a impenhorabilidade dos bens, o regime de precatórios, a imunidade tributária recíproca, monopólio para serviços postais e a motivação para dispensa dos empregados dos Correios (PAVIONE, 2016)³³.

³⁰A ECT é beneficiária da imunidade tributária recíproca confirmada pelo STF, qualidade ampliada pela jurisprudência a algumas empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviço público relevante.

³¹ PAVIONE, Lucas. **Direito Administrativo**. Coleção Resumos para Concursos 2. Salvador: JusPODIVM, 2016.

³² Expressão usada para designar um caráter peculiar, singular.

³³ IDEM. **Direito Administrativo**. Coleção Resumos para Concursos 2. Salvador: JusPODIVM, 2016.

São fundamentos que instigam debates acadêmicos e judiciais, aumentando as produções científicas e os julgados rumo à consolidação dessa matéria. Esses pressupostos orientam o desenvolvimento desse estudo no intuito de demonstrar que os empregados dos Correios poderiam fazer *jus* ao instituto da estabilidade, tema abordado adiante.

2.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios, numa acepção ampla, compõem a base e a essência de qualquer ordenamento social, balizando o agir dos indivíduos em cada atividade. Quando vistos pela sua finalidade, podem ser entendidos enquanto fonte que emana sabedoria, orientação, o sentido a ser trilhado. Por isso, são indubitavelmente relevantes no âmbito da Administração Pública, uma vez que servem de referência na elaboração e execução de qualquer atividade pública.

Conforme Carvalho Filho (2013, p. 18)³⁴, princípios administrativos “são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteados a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas.”

Pela importância dos princípios para os fins públicos, o ato administrativo praticado em desacordo com a correspondente base principiológica contém vícios que ensejam a sua nulidade, entre outras consequências. Nesse sentido, Alexandrino e Paulo (2016)³⁵, compreendem tratar-se de normas jurídicas de natureza obrigatória, nas quais, ao serem violadas, além da nulidade do ato, o agente poderá ser responsabilizado disciplinarmente.

Ratificando a relevância e os efeitos irradiados pelos princípios sobre todo o ordenamento jurídico pátrio, Mello (2012, p. 54)³⁶, os define como:

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas,

³⁴CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Atlas, 2013.

³⁵ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. - São Paulo: Método, 2016.

³⁶MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2012.

exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.

Com isso, inspiram, orientam e são diretamente aplicáveis, seja isoladamente, combinado com outros princípios ou com leis. Não há hierarquia entre eles, razão pela qual convivem harmonicamente. Aqueles estabelecidos expressamente na Constituição Federal são denominados explícitos, e por conseguinte, os que não receberam o mesmo respaldo, mas estão delineados em outro diploma legal e em consonância com o espírito da Lei Maior, ostentam o título consagrado pela doutrina como princípios implícitos.

É pertinente salientar que a relação de princípios da seara administrativista é extensa, por isso, serão analisados aqueles com relação mais próxima aos objetivos deste trabalho. Entre eles, o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37, da CF/88, além do princípio da supremacia do interesse público, da continuidade dos serviços públicos, motivação, do devido processo legal e ampla defesa.

2.3.1 Princípio da Legalidade

Por esse princípio entende-se que os atos praticados pelos integrantes da Administração Pública são delimitados em lei. Desta maneira, o administrador deverá sempre agir conforme as especificações legais para cada caso concreto, sob pena de responsabilidade. Torna-se, assim, uma ferramenta poderosa em defesa dos interesses coletivos, pois vincula cada ato ao que está previamente discriminado em lei, assumindo analogicamente, a forma de trilhos.

Meirelles e Burle Filho (2016, p. 93)³⁷, aduzem que “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”. Onde, em tese, seriam situações antagônicas, contudo, a lei é referência para ambas. Isso porque constantemente será preciso verificar a existência de norma.

³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. atual.- São Paulo: Malheiros, 2016.

2.3.2 Princípio da Impessoalidade

É um princípio de base constitucional que visa o tratamento isonômico no âmbito da Administração Pública, evitando privilégios e favorecimentos privados em detrimento dos interesses coletivos. Di Pietro (2014)³⁸ verifica que essa isonomia dá margem a mais de uma interpretação, aplicando-se tanto ao administrador quanto aos administrados.

É patente que a impessoalidade está caracterizada quando a Administração Pública realiza concurso público para seleção dos seus servidores, invés de contratá-los diretamente por conta de apadrinhamento político. Outra hipótese, agora envolvendo o administrador, seria a imputação de responsabilidade pelos atos administrativos ao ente, não ao agente. A titularidade é da pessoa jurídica, razão pela qual o agente público executor não poderá associar o seu nome à obra ou ao serviço prestado.

2.3.3 Princípio da Moralidade

Envolve o atendimento a um conjunto de valores éticos, objetivando conduta honesta na efetivação dos fins públicos. É a moralidade administrativa, não podendo ser entendida no sentido subjetivo, oriundo da prática cotidiana de cada cidadão, mas uma moralidade objetiva, voltada às boas práticas administrativas. Carvalho Filho (2015, p. 22)³⁹, destaca que o administrador público deverá “não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto”.

É uma medida para exigir maior zelo nas questões públicas, sugerindo comportamento condizente aos anseios sociais. Sendo assim, além de observar as prescrições legais, a Administração Pública deve ser conduzida com ética/moral enquanto requisitos de validade.

2.3.4 Princípio da Publicidade

Significa dizer que em regra, os atos praticados pela Administração Pública devem ser públicos e amplamente divulgados, principalmente, em veículo de comunicação oficial. O

³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2015.

aludido princípio decorre do direito à informação e fiscalização dos bens públicos pelos cidadãos, legítimos detentores do poder.

Além de dar ciência aos interessados, a divulgação oficial desses atos é fundamental para a produção de efeitos externos. Meirelles e Burle Filho (2016)⁴⁰ ensinam que a publicidade não constitui elemento do ato, mas, requisito de eficácia e moralidade. Razão pela qual a publicação não convalida o ato, tampouco, os atos regulares a dispensam para serem exigíveis.

2.3.5 Princípio da Eficiência

Foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998 que alterou o art. 37 da CF/88⁴¹. Este princípio irradia os seus efeitos sobre toda a Administração Pública (direta e indireta), no intuito de melhorar a qualidade das atividades administrativas. Nessa perspectiva, não basta simplesmente realizar o serviço, mas fazê-lo buscando nível de excelência, produzindo cada vez mais com o mínimo de desperdício.

É denominado por Mello (2012)⁴², como princípio da boa administração, que enfatiza haver relação estreita com o princípio da legalidade, sendo o último essencial ao êxito do primeiro. Na verdade, pelo que se observa, a eficiência será alcançada pelo cumprimento da legislação e dos princípios fundamentais da Administração Pública. O bom uso desses instrumentos culmina com uma excelente administração ou eficiência, pois quem respeita a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, supremacia do interesse público, entre outros preceitos, atende aos objetivos do Estado insculpidos na Constituição Federal de 1988.

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. atual.- São Paulo: Malheiros, 2016.

⁴¹ 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1998 a).

⁴² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2012.

2.3.6 Princípio da Supremacia do Interesse Público

Está explicitamente disposto no art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99⁴³, evidenciando que a Administração Pública deve atuar sempre em prol do interesse geral, como fundamento de sua própria existência. Claro que os direitos privados são resguardados pela legislação brasileira, no entanto, quando colidirem com os fins públicos, estes deverão prevalecer. O interesse coletivo é o objetivo central do Estado.

Este princípio possui relação direta com o da finalidade, onde o ente estatal ou demais integrantes da Administração Pública deverão executar as suas atividades focando fins determinados, que interessam ao público em geral, são os fins públicos. A não observância, caracterizará o chamando desvio de finalidade.

2.3.7 Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos

Os serviços públicos são indispensáveis ao bem estar social, com relevância tão acentuada, que em regra, não podem ser interrompidos. Considerando as características do serviço, em alguns casos, a sua interrupção desencadeará uma série de transtornos irremediáveis. É a hipótese do fornecimento de energia elétrica no ambiente hospitalar⁴⁴. Segundo Alexandrino e Paulo (2016)⁴⁵, aplica-se esse princípio não apenas aos componentes da Administração Pública, mas se estende a particulares que assumam a responsabilidade de prestar serviço público, entendido nesse caso, em sentido amplo.

Esse princípio é uma imposição que limita direitos do prestador em face do interesse público, aspecto que lhe aproxima bastante do princípio da supremacia do interesse público. Verifica-se que os princípios se complementam e convergem rumo aos fins almejados pelo Estado.

⁴³ BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de Jan. de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 Fev. 1999 a. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=01/02/1999>>. Acesso em: 19 de Jan. 2017.

⁴⁴ É a hipótese de um hospital de urgência e emergência que recebe grande demanda para atendimento imediato e procedimentos complexos, onde minutos e segundos são preciosos. A interrupção do fornecimento de energia será fatal.

⁴⁵ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. – São Paulo: Método, 2016.

2.3.8 Princípio da Motivação

É um princípio constitucional implícito pelo qual os cidadãos tomarão conhecimento acerca do porquê o agente público adotou aquela medida. Sendo assim, os atos administrativos devem ser externados com os devidos motivos dentro de uma lógica normativa e razoável.

Mello (2012, p. 115)⁴⁶, compreende que o princípio da motivação:

[...] implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo.

Em atendimento ao princípio da publicidade, a sociedade tem o direito de saber o que está ocorrendo no âmbito da administração, já através da motivação, deverão entender o porquê de determinado ato. E o motivo não é fundamentado em interesse pessoal de quem o executa, mas atende a anseios coletivos (supremacia do interesse público).

Nesse sentido é o caso da estabilidade que garante ao servidor público não ser despedido sem prévio processo ou procedimento que lhe garanta entender os motivos da dispensa e apresentar a sua defesa.

2.3.9 Princípios do Devido Processo Legal e Ampla Defesa

Esses princípios normalmente são estudados juntos pela natureza da relação que estabelecem. Estão previstos no art. 5º da CF/88, nos incisos LIV e LV⁴⁷, respectivamente. No primeiro caso, é patente a garantia constitucional de um processo legal na hipótese de ameaça à liberdade pessoal e de disposição dos bens. Por conta do segundo princípio, ao integrar um processo de qualquer natureza, seja administrativa ou judicial, o indivíduo tem o direito ao

⁴⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2012.

⁴⁷ Art. 5º [...]

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

[...]. (BRASIL, 1988).

contraditório e a ampla defesa, ou seja, argumentar e produzir provas em seu favor. Para tanto, poderá utilizar todos os mecanismos previstos em lei para se defender.

2.4 AGENTES PÚBLICOS

Em seções anteriores compreendeu-se que a Administração Pública está estruturada diretamente pelos seus órgãos, e indiretamente, pelas entidades criadas para atender às necessidades da sociedade, a exemplo de autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Contudo, faltou mencionar as categorias de indivíduos (pessoas físicas) envolvidos diretamente na prestação de atividade econômica e serviço público. Eles são denominados genericamente de “*agentes públicos*”.

São pessoas físicas que mantem vínculo jurídico com a Administração Pública através da ocupação de cargos, empregos, funções públicas ou celebração de algum tipo de contrato. A natureza do vínculo determina a classificação desses agentes. E a Lei de Improbidade Administrativa, n. 8.429/92, os define no seu art. 2º, prevendo que:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (BRASIL, 1992, p. 1).⁴⁸

Agente público é uma expressão que abarca eminente diversidade de pessoas que reservam particularidades, mas em regra, devem se orientar na legislação e princípios aplicados a todos, como os previstos no art. 37 da CF/88, já analisados. São classificados como agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público. Interessa destacar que não importa o vínculo, remuneração ou tempo de serviço, e sim, a prestação da atividade.

Embora, patente a relevância de toda a classificação dos agentes públicos, o escopo está direcionado aos servidores públicos (*stricto sensu*⁴⁹) e empregados públicos, pois será

⁴⁸ BRASIL. Lei n. 8.429, de 02 de Junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 Jun. 1992. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=03/06/1992>>. Acesso em: 19 de Jan. 2017.

⁴⁹ Expressão para indicar sentido restrito, limitado.

traçado um paralelo entre as suas características, em especial, dos empregados da empresa de Correios, que apresenta suas especificidades.

2.4.1 Servidores Públicos

No sentido estrito, são os agentes ocupantes de cargos públicos, efetivos ou comissionados, sob regime de direito público. Estabelecem um vínculo estatutário com o Estado, podendo pertencer à Administração Direta ou Indireta. É a categoria de agentes públicos com o maior número de integrantes. Entre as suas características, consta a estabilidade que é uma garantia constitucional, prevista no art. 41, CF/88⁵⁰, razão pela qual muitas pessoas se candidatam a uma vaga em concursos para o serviço público.

A Constituição de 1988 trouxe contornos mais delineados para a definição dessa categoria de agentes públicos. No entendimento de Bruno e Del Olmo (2006, p. 13-14)⁵¹, são:

[...] aqueles que ocupam cargos públicos na Administração, podendo ter essa vinculação caráter permanente, cujo ingresso dá-se mediante concurso público, ensejando, assim, a estabilidade, e caráter transitório, quando a vinculação dá-se mediante confiança por parte da autoridade, a partir do que dispõe o art. 37, II, parte final. Suas relações não possuem caráter contratual e são submetidas aos Estatutos dos Servidores editados pelos entes aos quais se vinculam.

Como mencionado acima, o regime jurídico é o estatutário, consolidado por uma lei, o Estatuto dos Servidores Públicos, da competência de cada ente da federação. Em âmbito federal, a Lei n. 8.112/90⁵², dispõe sobre o regime dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. O estatuto estabelece regras pertinentes a direitos e deveres dos servidores, descrevendo forma de ingresso, permanência e dispensa dos servidores.

⁵⁰ Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação da pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (BRASIL, 1988).

⁵¹ BRUNO, Reinaldo Moreira; DEL OMO, Manolo. **Servidor Público: doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

⁵² BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 Dez. 1990. Disponível: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=12/12/1990>>. Acesso em: 19 de Jan. 2017.

A adoção do regime estatutário para os servidores públicos não é unanimidade, pois há no Brasil, casos de entes que optaram pelo regime celetista. Essas divergências iniciaram com a Emenda Constitucional 19/1998, que modificou o *caput* do art. 39, extinguindo a exigência de adoção de um regime único, o que culminou com a possibilidade de admitir servidores públicos pelos dois regimes.

No entanto, por meio da ADI 2.135/DF⁵³, que tramita no STF, foi concedida medida cautelar para suspender a eficácia do art. 39. Por isso, até que a celeuma seja resolvida, continua em vigência a adoção de um regime único, porém a decisão tem efeitos *ex nunc*⁵⁴, preservando os atos realizados anteriormente à medida. Essa é a razão de existirem servidores públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (ALEXANDRINO & PAULO, 2016).⁵⁵

Com fundamento no art. 37 da CF/88, a investidura do servidor público deverá ocorrer mediante concurso público de provas ou provas e títulos, que se submeterá a três anos de estágio probatório e avaliação de desempenho para obtenção da estabilidade, como preceitua o art. 41 da Carta Magna. A esses servidores é vedada a acumulação ilícita de cargos, bem como, deve-se observar o limite remuneratório da Administração Pública. Integram essa categoria os servidores da Administração Direta (da União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e os pertencentes às autarquias e fundações públicas.

⁵³ ADI 2.135/DF. EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTEVE A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE. Relator originário: Min. Néri da Silveira. Relatora para acórdão: Min. Ellen Gracie. Julgamento: 02 de Agosto de 2007 (BRASIL, 2007).

⁵⁴ Não retroagem. Os efeitos são irradiados sobre as relações a partir do presente.

⁵⁵ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. – São Paulo: Método, 2016.

2.4.2 Empregados Públicos

São agentes vinculados à Administração Pública através de uma relação contratual, como as celebradas no setor privado, diferindo na pessoa do empregador e alguns requisitos inerentes às entidades que atuam na prestação de atividade administrativa. Os principais representantes dessa modalidade são os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Meirelles e Burle Filho (2016)⁵⁶, discorrendo sobre a conceituação dos empregados públicos, apontam características que os diferenciam dos servidores públicos estatutários. Para eles, como se aplica o regime celetista aos empregados públicos, eles não podem gozar de prerrogativas relativas aos agentes submetidos a regime de direito público, como estabilidade e regime de previdência próprio.

Como ficou evidente, o regime jurídico aplicado aos empregados públicos é o celetista, ou seja, proveniente da CLT. É o mesmo sistema de leis utilizado pelas empresas privadas. Porém, mediante o art. 37 da CF/88, essas empresas devem observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como também, outros princípios e legislação correlata aos fins da Administração Pública.

Essa adoção de medidas de interesse público, acaba relativizando a aplicação do regime celetista e abrindo espaço para normas de direito público, formando um terceiro regime, denominado pela doutrina como híbrido ou misto.

Outrossim, “diante do serviço público prestado, um empregado público está submetido a um regime jurídico híbrido, porquanto em certas ocasiões a legislação trabalhista é afastada para dar lugar ao regime inerente à atividade administrativa estatal” (RODRIGUES JÚNIOR & FARINA, 2013, p. 534).⁵⁷ É o que ocorre no caso da ECT quando equiparada à Fazenda Pública pela natureza do serviço prestado.

O ingresso desses agentes é via concurso para ocupar emprego público, vedando-se acumulação de cargos, emprego ou função pública. Todavia, por expressa disposição do art. 41, da CF/88⁵⁸, a estabilidade não é instituto aplicável a essa categoria, mas apenas aos

⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. atual.- São Paulo: Malheiros, 2016.

⁵⁷ RODRIGUES JÚNIOR, José Antônio; FARINA, Rosemeri. A Estabilidade do Empregado Público Frente à Súmula nº 390 do Tribunal Superior do Trabalho: críticas da doutrina administrativista. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. V. 4, n. 3, p. 521-541, 3º Trimestre de 2013. ISSN 2236-5044. Disponível em:<www.univali.br/ricc>. Acesso em: 20 de Jan. 2017.

⁵⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 de Jan. 2017.

servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, após três anos de efetivo exercício. Em tese, seria um instituto de Direito Público.

As suas características, requisitos de obtenção e hipóteses de perda serão estudados no próximo capítulo.

3 ESTABILIDADE

É uma qualidade encontrada no setor público que motiva muitas pessoas a dedicarem-se aos estudos, enfrentando concorrências exorbitantes nos concursos públicos, com o objetivo precípua de conquistar o direito de ingresso aos cargos públicos efetivos. Essa procura decorre da necessidade de segurança financeira, notadamente porque no Brasil imperam os contrastes sociais. E a estabilidade acaba sendo uma oportunidade de viver com dignidade.

Com a estabilidade garantida, o servidor passa a um estágio de tranquilidade no aspecto econômico e começa a planejar a sua vida, pois poderá pensar em realizações a longo prazo. Essa possibilidade tornou-se sem dúvidas, uma grande conquista para a categoria dos servidores públicos, que poderão atuar sem receio das corriqueiras perseguições de caráter político, ficando imune a esses atos evitados por desvio de finalidade ao beneficiar eventuais apadrinhados.

De acordo com a doutrina majoritária, o candidato a uma vaga em empresas públicas ou sociedades de economia, embora se submeta a concurso público e aos princípios da Administração Pública, não faz *jus* ao instituto em comento. Até mesmo os empregados das estatais que prestam serviço público relevante não preenchem os requisitos legais, pois a garantia abrange apenas os ocupantes de cargo público efetivo, não emprego público. É uma discussão que será aprofundada na seção que trata sobre a ECT e as suas semelhanças com as pessoas de direito público.

3.1 CONCEITUAÇÃO E FINALIDADE

A estabilidade é uma prerrogativa inerente ao servidor público efetivo, aprovado em concurso e ocupante de cargo público, após três anos de estágio probatório com avaliação especial de desempenho satisfatória. Consiste em direito protegido pela Constituição Federal de 1988, no seu art. 41. É uma garantia de permanência no serviço público, significando que, na hipótese de extinção do cargo, o servidor permanecerá no serviço público em cargo compatível ao inicial ou colocado em disponibilidade.

As bases conceituais desse instituto sempre indicam como finalidade principal a proteção ao servidor para sua manutenção no serviço público, todavia, Barbosa (2009, p.

22)⁵⁹, ao discutir essa questão, entende representar “também uma proteção ao Estado, não devendo ser encarada como um privilégio de permanência no cargo, e sim como um instrumento que garanta excelência da prestação de serviços à sociedade”.

Nessa perspectiva, Barbosa está chamando a atenção ao caráter duplo de finalidade, ou seja, garante a permanência do servidor contra a arbitrariedade do administrador, ao mesmo tempo, que objetiva aplicar o princípio da eficiência, melhorando a prestação do serviço público.

A estabilidade também contempla os imperativos dos princípios da legalidade, impessoalidade, segurança jurídica, supremacia do interesse público e continuidade do serviço público, para citar os diretamente vinculados. Essa percepção é de fácil visualização ao pensar que a rotatividade de servidores causa a descontinuidade e a redução de qualidade da prestação administrativa, pois com a substituição de um servidor habitual, conhecedor de toda a organização, rotina e plano de ação, a Administração Pública perde eficiência até que outro servidor seja treinado e passe a operar dentro dos padrões necessários.

Fatos desse tipo ocorrem periodicamente quando novos gestores eleitos assumem e formam as suas equipes de trabalho, de acordo com as respectivas conveniências políticas, em detrimento do interesse público. A justificativa estaria no elemento confiança, na qual o administrador necessita de agentes leais, componentes do seu grupo político.

Significativo percentual desses cargos são ocupados sem observação de critérios técnicos, vigorando apenas o puro apadrinhamento. E o resultado está evidenciado nos constantes flagrantes de corrupção que degrada o patrimônio público, aumentando as desigualdades sociais e todos os males decorrentes. Isso porque o Estado é um grande organismo no qual os sistemas estão interligados. Quando ocorre mau funcionamento de parte, o todo é contaminado.

Tendo em vista que a cúpula da organização administrativa brasileira em todos os seus entes é comandada por pessoas indicadas politicamente, a estabilidade é o mínimo que poderia ser conferido ao cidadão que ingressa na administração por meio de concurso, com qualificação compatível ao cargo e por mérito próprio.

⁵⁹ BARBOSA, Maria Antônia. **A Estabilidade do Servidor Público e o Princípio da Eficiência**. Brasília: UNILEGIS, 2009. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao programa de pós-graduação *latu sensu* em Administração Legislativa pela Universidade do Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista.

3.2 CONTEXTO HISTÓRICO

Para combater as práticas degradantes mencionadas na seção anterior, o instituto da estabilidade foi inserido no ordenamento jurídico, em sede constitucional, com a promulgação da Constituição Federal de 1934, em pleno governo do Presidente Getúlio Vargas. O art. 169 dessa Constituição determinava que os funcionários públicos (redação original), após o interstício de 02 (dois) anos, para aqueles aprovados em concurso público, e 10 (dez) anos, aos que mesmo não aprovados em concurso, estivessem em efetivo exercício, não poderiam ser desligados do serviço público, sem a devida formalidade, ou seja, sentença judicial ou processo administrativo, mediante lei específica (BRASIL, 1934).⁶⁰

Dessa forma nascia a estabilidade, com alguns elementos característicos distintos dos encontrados na atualidade. A principal diferença concentra-se no prazo de aquisição e na qualidade dos agentes quanto à sua investidura. Pela Constituição de 1934, com apenas 02 (dois) anos de atividade era possível obter estabilidade, enquanto hoje, o lapso temporal é de 03 (três) anos. Admitia-se também a hipótese de aplicação do instituto em análise ao servidor com no mínimo 10 (dez) anos de atividade, dispensando o critério concurso público.

Eram, portanto, dois caminhos para o alcance da estabilidade. O primeiro, mediante aprovação em concurso público e 02 (dois) anos de efetivo exercício. O segundo, com ingresso sem concurso público e 10 (dez) anos de efetivo exercício. Este último sofreu alteração com a Constituição Federal de 1946, reduzindo o tempo mínimo de atividade, passando de 10 (dez) para 05 (cinco) anos. Assim, os servidores nomeados sem concurso público poderiam tornar-se estáveis após 05 (cinco) anos (BRASIL, 1946).⁶¹

O constituinte de 1946 favoreceu bastante a investidura em cargo público sem concurso. É uma inclinação que valorizava as indicações políticas, inviabilizando a realização de processo idôneo para escolha de pessoal. Os grupos políticos que permaneciam muito tempo no poder, conseguiam recrutar e estabilizar um grande número de servidores em sua base.

Com essa configuração, o administrador público não teria interesse algum de realizar concurso público, pois poderia selecionar os agentes conforme as suas conveniências.

⁶⁰ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 Jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 21 de Jan. 2017.

⁶¹ IDEM. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 Set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 21 de Jan. 2017.

Tornava-se desestímulo até mesmo aos possíveis candidatos, que invés de estudar para ser aprovado por mérito, poderiam simplesmente recorrer ao administrador e solicitar nomeação.

Essa hipótese de estabilidade sem concurso foi retirada do ordenamento jurídico no período do regime militar, através da Constituição de 1967, que no seu art. 99, *caput*, dispôs apenas acerca dos estáveis mediante concurso com dois anos de efetivo exercício (FERRÃO & OLIVEIRA, 2013)⁶². Já o § 1º⁶³ do mesmo artigo, vedou expressamente a efetivação e estabilidade do servidor sem a prévia aprovação em concurso.

A partir da CF/67 o concurso passa a ser regra para investidura em cargo público e um dos requisitos de obtenção da estabilidade (BRASIL, 1967 b).⁶⁴ Porém é uma medida de difícil cumprimento, uma vez que colide com os interesses do sistema político brasileiro, alimentado em parte pelos acordos privados e desconexos com o interesse público.

Além disso, mesmo com a edição da Constituição Federal de 1988, que visou aprimorar o instituto e garantir uma Administração Pública que atue com probidade e demais exigências para uma boa gestão da *res pública*, verificam-se na contemporaneidade os mecanismos para burlar dispositivos normativos. Um exemplo prático é a resistência para realizar concurso público e manter pessoal ilegalmente contratado. Após 28 anos da promulgação dessa Constituição, ainda é patente a desobediência de alguns dos seus dispositivos.

A CF/88, em seu texto original, pela redação do art. 41⁶⁵, manteve os requisitos da estabilidade, nos quais seriam estáveis após dois anos de efetivo exercício, aqueles servidores nomeados em decorrência de concurso público, tornando-se única porta de entrada para essa garantia constitucional.

⁶² FERRÃO, Maurício Oliveira; OLIVEIRA, Deymes Cachoeira de. O instituto da estabilidade do servidor público frente ao princípio constitucional da eficiência. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 4, n. 3, p. 888-906. 3º Trimestre de 2013. ISSN 2236-5044. Disponível em: <www.univali.br/ricc>. Acesso em: 19 de Jan. 2017.

⁶³ Art. 99 – São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso.
§ 1º - Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso (BRASIL, 1967 b).

⁶⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1967). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 Jan. 1967 b. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 21 de Jan. 2017.

⁶⁵ Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.
§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade.
§ 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo (BRASIL, 1988).

A obrigatoriedade de concurso público para se efetivar e conquistar a estabilidade passou a ser a regra, não se admitindo outra maneira, ressalvado os casos previstos nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)⁶⁶, que regulamentou a transição das relações jurídicas vigentes no momento da edição da CF/88, e garantiu estabilidade a servidores investidos sem concurso público, em atividade com no mínimo 05 (cinco) anos antes da edição e verificados a partir da vigência da nova Constituição.

É o que se observa no art. 19 do ADCT/1988, quando estabelece estabilidade no serviço público aos servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da Administração Direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, com interstício mínimo de cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos conforme o art. 37, CF/88 (BRASIL, 1988)⁶⁷.

No entanto, o benefício:

[...] Exclui, portanto, os empregados das fundações de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista. O reconhecimento de estabilidade a esses serviços não implicou **efetividade**, porque esta só existe com relação a **cargos** de provimento por concurso; a conclusão se confirma pela norma do § 1º do mesmo dispositivo, que permite a contagem de serviço prestado pelos servidores que adquiriram essa estabilidade excepcional, “como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei” (DI PIETRO, 2014, p. 666-667).⁶⁸

Registre-se que a submissão aos preceitos do art. 37, CF/88, não foi suficiente para que os empregados das pessoas jurídicas de direito privado, da Administração Indireta, fossem agraciados com a estabilidade. Como já foi comentado, incide sobre essas instituições um regime híbrido, no qual, em determinadas situações, as normas de direito público afastam as de direito privado. Todavia, não foi o que ocorreu com a ADCT/88.

Isso ocorre porque a estabilidade é um “instituto próprio de **regime jurídico de direito público**, e empregados públicos, seja qual for o órgão ou entidade a que pertençam, têm seu vínculo funcional com a administração pública predominantemente pelo direito privado.” (ALEXANDRINO & PAULO, 2016, p. 378).⁶⁹

⁶⁶ Inserido na Constituição para regulamentar situações transitórias, resguardando direitos e adaptando a realidade jurídica à norma ordem constitucional.

⁶⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 de Jan. 2017.

⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

⁶⁹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. – São Paulo: Método, 2016.

Alexandrino e Paulo consideram apenas o vínculo funcional para fins da estabilidade, afastando a possibilidade de uma interpretação sistemática e a observância de normas pertinentes ao direito público. Para eles, como o regime jurídico dos empregados públicos é o celetista, é flagrante a sua incompatibilidade com o instituto em discussão, por este, ter natureza de direito público.

Por outro lado, em Dezembro de 1990, consonante com a vigente Constituição Federal, foi instituído o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, regulamentando a matéria pertinente aos servidores da Administração Pública federal, estabelecendo diretrizes de atuação desses servidores (BRASIL, 1990).⁷⁰

Essa lei suscitou debates acerca da extensão do alcance da estabilidade, pois o novo dispositivo normativo trouxe peculiaridades que afetou a situação jurídica de vários servidores, em especial, aqueles admitidos pelo regime celetista. Nesse sentido, foram muitas as ações junto ao Poder Judiciário e Propostas de Emenda à Constituição (PECs). Destaque para a PEC 518/10⁷¹, ainda em tramitação, que propõe nova redação ao *caput* do art.19 do ADCT, CF/88, § 2º. Com a medida, a estabilidade seria ampliada e alcançaria os servidores públicos, admitidos sob o regime celetista, em exercício na data de vigência do Regime Jurídico Único (BRASIL, 2016 a).⁷²

Sob o prisma da Reforma Administrativa no âmbito nacional, implementada durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, por força da Emenda Constitucional 19/1998, o art. 41 da CF/88 foi modificado, apresentando nova configuração de aquisição da estabilidade. O lapso temporal de efetivo exercício mudou de 02 (dois) para 03 (três) anos, aos servidores aprovados em concurso público destinado a cargo efetivo (BRASIL, 1998 a).⁷³

⁷⁰ BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 Dez. 1990. Disponível: <
<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=12/12/1990>>. Acesso em: 19 de Jan. 2017.

⁷¹ Dá nova redação ao *caput* do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e revoga o § 2º do dispositivo. A medida concederia estabilidade aos servidores públicos, admitidos sob o regime celetista, em exercício na data de vigência do Regime Jurídico Único (BRASIL, 2016 a).

⁷² IDEM. Constituição (1988). Proposta de Emenda à Constituição nº 518/10, de 11 de Dez. 2010. Concede estabilidade aos servidores públicos, admitidos sob o regime celetista, em exercício na data de vigência do Regime Jurídico Único. Brasília: **Diário da Câmara dos Deputados**, ano LXXI, n. 146, Agosto, 2016 a. Disponível em:<
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160824001460000.PDF#page=518>>. Acesso em: 21 de Jan. 2017.

⁷³ Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1998 a).

Como observado, o instituto da estabilidade foi alvo de muitas modificações desde a CF/46 aos dias atuais, mantendo o direito constitucional de permanência no serviço público, contudo, adotando caráter mais criterioso. Esse novo formato divide opiniões sobre uma possível flexibilização da qualidade de estável. Segundo especialistas, há conflito de interesses, devido ao princípio da eficiência que exige do servidor maior qualidade na prestação do serviço público, sob pena de reprovação em avaliação de desempenho, com posterior desligamento da Administração Pública.

3.3 REQUISITOS PARA OBTENÇÃO

De acordo com o ordenamento jurídico atual, pela via ordinária, só há uma hipótese de aquisição da estabilidade, preconizada no art. 41, CF/88, com alterações da Emenda Constitucional 19/98, todavia, como foi elucidado anteriormente, a ADCT/88 concedeu estabilidade de forma extraordinária e contrariando o próprio texto constitucional.

O art. 41 prevê quatro requisitos elementares para que o servidor faça *jus* ao instituto. São eles: a) **aprovação em concurso público**; b) **nomeação para cargo de provimento efetivo**; c) **submissão e aprovação durante o estágio probatório**; d) **cumprimento de três anos de efetivo exercício**, com submissão, ao final do período, a **avaliação especial de desempenho** (BRUNO & DEL OLMO, 2006).⁷⁴

Todos esses elementos devem constar para que a estabilidade se consolide, sendo que, a ausência de um, compromete o reconhecimento desse direito. É um processo composto por várias fases, em sequência lógica, iniciando com a aprovação em concurso público e concluindo com avaliação especial de desempenho. Dessa forma, verifica-se competência técnica, produtividade, aspectos comportamentais e decurso determinado.

3.3.1 Concurso Público

Os certames constituem um meio idôneo para selecionar agentes públicos, compreendendo os ocupantes de cargos e empregos públicos. Por esse procedimento administrativo verifica-se quais são os candidatos que reúnem as qualidades exigíveis pela Administração Pública para desenvolver atividade em benefício do bem comum.

⁷⁴BRUNO, Reinaldo Moreira; DEL OMO, Manolo. **Servidor Público**: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

É uma ferramenta democrática, isonômica, legal e impessoal, com previsão no art. 37, II, CF/88⁷⁵, incumbida de refinar a busca de pessoal qualificado para cumprir os fins do Estado. Na qual, com exceção dos contratos temporários e os cargos de livre nomeação e exoneração, o concurso público é a maneira regular para investidura em cargo ou emprego público.

Na acepção de Carvalho Filho (2015, p. 651)⁷⁶, as qualidades dos candidatos auferidas pelo Estado são “capacidade intelectual, física e psíquica”. A escolha obedece a uma ordem de classificação, conforme o número de vagas especificado em edital. O concurso público se concretiza mediante provas ou provas e títulos, com prazo de validade de até dois anos, prorrogável por igual período.

Além de ser critério para ingresso na Administração Pública, esse procedimento é um dos requisitos essenciais de aquisição da estabilidade, no entanto, sozinho não garante esse *status*. Isso porque, os candidatos aprovados em concurso público destinados a cargos públicos, ainda devem aguardar o período de três anos, pertinente ao estágio probatório e obter resultado satisfatório na avaliação de desempenho funcional, conforme o art. 41 da CF/88.

Já os aprovados para emprego público, submetidos ao mesmo instrumento de seleção, não seguem a mesma regra, ficando fora do alcance da estabilidade. Esse fato decorre da distinção entre cargo e emprego público. Uma vez que o primeiro é conceituado no art. 3º da Lei n. 8.112/1990⁷⁷, como “conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”. O parágrafo único do mesmo artigo destaca que esses cargos são criados por lei, pagos pelos cofres públicos e o seu provimento tem caráter efetivo ou em comissão.

⁷⁵Art. 37 [...].

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] (BRASIL, 1988).

⁷⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2015.

⁷⁷ BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 Dez. 1990. Disponível: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=12/12/1990>>. Acesso em: 19 de Jan. 2017.

Por outro lado, embora o emprego público também seja ocupado por pessoas aprovadas em concurso, o seu regime jurídico é comandado pela CLT, típico das empresas privadas. É o que observam Rodrigues Júnior e Farina (2013, p. 533)⁷⁸, ao frisarem que:

[...] a expressão emprego público assemelha-se a cargo público quanto tem o mesmo significado de unidade de atribuições cometidas a um servidor público, no entanto, diferencia-se pelo tipo de vínculo formado entre o servidor público e a Administração Pública. O emprego público é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, enquanto o cargo público, em âmbito federal, é regido pelo Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União.

Por isso, quanto à previsão constitucional dos quatro requisitos para alcance da estabilidade, mencionados na abertura deste capítulo, o instituto em tela está expressamente destinado aos cargos pertencentes à estrutura organizacional da Administração Direta, autarquias e fundações públicas, por conta do regime estatutário que vincula os seus servidores aos respectivos cargos.

3.3.2 Cargo de Provimento Efetivo

O provimento é um ato administrativo, emanado de autoridade competente com o objetivo de preenchimento de cargos públicos, sejam eles de caráter efetivo ou em comissão, respeitadas as exigências legais. É a formalidade necessária para que o vínculo servidor/empregado-administração aconteça.

Existem duas modalidades de provimento, originário e derivado. Sendo o provimento originário o primeiro vínculo do agente público com o serviço, pressupondo inexistência de relação anterior, que pode ocorrer por nomeação, à medida do regime jurídico cabível (DI PIETRO, 2014).⁷⁹

Em outros termos, o provimento derivado, caracteriza-se pela existência de um vínculo funcional anterior, ou seja, um provimento originário. Que de acordo com Bruno e Del Olmo (2006, p. 55)⁸⁰, ocorre “nas hipóteses de promoção na carreira, reversão,

⁷⁸ RODRIGUES JÚNIOR, José Antônio; FARINA, Rosemeri. A Estabilidade do Empregado Público Frente à Súmula nº 390 do Tribunal Superior do Trabalho: críticas da doutrina administrativista. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. V. 4, n. 3, p. 521-541, 3º Trimestre de 2013. ISSN 2236-5044. Disponível em: <www.univali.br/ricc>. Acesso em: 20 de Jan. 2017.

⁷⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

⁸⁰ BRUNO, Reinaldo Moreira; DEL OMO, Manolo. **Servidor Público: doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

reintegração, recondução e readaptação.” Sendo assim, a sua existência depende do inicial ou originário.

Realizadas essas considerações, interessa destacar neste estudo o provimento originário para cargo efetivo. Sendo aquele decorrente de concurso público, preenchendo o quadro permanente da Administração Pública. Contempla os agentes da administração denominados servidores públicos *stricto sensu*.

Na lição de Di Pietro (2014, p. 679)⁸¹, o provimento efetivo é aquele “que se faz em cargo público, mediante nomeação por concurso público, assegurando ao servidor, após três anos de exercício, o direito de permanência no cargo [...]”. Essa permanência referenciada pela autora é a estabilidade, o que atesta ser o provimento para cargo efetivo um dos seus requisitos.

3.3.3 Estágio Probatório

Quando o servidor ingressa no quadro permanente de pessoal da Administração Pública, inicia a contagem de tempo e verificação das suas habilidades. É um período de avaliação para auferir a sua compatibilidade com o cargo escolhido. Nesse interstício tanto o servidor quanto a administração observarão aptidão e produtividade, numa tentativa de verificar o atendimento aos fins públicos. Para tanto, o próprio agente deverá se identificar com a atividade e demonstrar essa afinidade por meio de resultados satisfatórios.

A Constituição Federal vigente preconiza em seu art. 41, *caput*, a estabilidade após 03 (três) anos de efetivo exercício, entendido pela doutrina majoritária como tempo do estágio probatório, embora a Lei Federal 8.112/1990, estabeleça o lapso temporal de 02 (dois) anos. Conceituado por Pavione (2016, p. 254)⁸², como “período de **três anos** dentro do qual o servidor é avaliado quanto à sua aptidão e capacidade para o desempenho do cargo, observando-se sua **assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade**.”

É sem dúvida um requisito primordial para obtenção da estabilidade, pois com o cômputo de três anos torna-se possível concluir pela manutenção ou não do servidor no cargo. O prazo é razoável para ambos, pois o próprio servidor deverá refletir acerca da sua prática e decidir o seu futuro no serviço público.

⁸¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

⁸² PAVIONE, Lucas. **Direito Administrativo**. Coleção Resumos para Concursos 2. Salvador: JusPODIVM, 2016.

3.3.4 Avaliação Especial de Desempenho

A última etapa antes da concessão da estabilidade é a avaliação especial de desempenho do servidor em estágio probatório. É o momento pelo qual a Administração Pública, por meio de comissão especial e procedimento administrativo estabelecido em lei específica, garantindo contraditório e ampla defesa, decidirá sobre a permanência desse servidor, reconhecendo a sua estabilidade ou o exonerando do cargo por inaptidão.

A avaliação de desempenho é um requisito da estabilidade, em respeito ao princípio da eficiência, inserido no ordenamento jurídico brasileiro com a Emenda Constitucional 19/98, especificamente no § 4º do art. 41, CF/88⁸³, prevendo que “[...] para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.”

Sendo assim, cabe a cada ente da Administração Pública, estabelecer os critérios de avaliação e instituir comissão especial para este fim. Nos contornos da Administração Federal, com base na Lei n. 8.112/90, § 1º, do art. 20⁸⁴, a avaliação deverá ocorrer 04 (quatro) meses antes de findo o período do estágio probatório.

Uma eventual reprovação no estágio probatório enseja simples exoneração, sem caráter punitivo. Isso porque não se trata de aplicar pena, mas cumprir uma formalidade administrativa responsável por identificar aptidão ou não ao cargo. O que difere da hipótese em que o servidor comete falta grave e por isso, será desligado da administração por demissão (ALEXANDRINO & PAULO, 2016).⁸⁵

Desta feita, foram analisados requisitos consagrados pela CF/88 e legislação infraconstitucional pertinente à estabilidade, ficando patente o rigoroso processo que inicia com a aprovação em concurso para cargo público de provimento efetivo e finda-se com a avaliação especial de desempenho que decidirá acerca da concessão da garantia. Todavia, faz-se necessário comentar que ao conquistar a estabilidade, o servidor não estará imune à perda

⁸³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 de Jan. 2017.

⁸⁴ Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores: (Vide EMC nº 19)

I - assiduidade;

II - disciplina;

III - capacidade de iniciativa;

IV - produtividade;

V - responsabilidade (BRASIL, 1990).

⁸⁵ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. – São Paulo: Método, 2016.

do cargo. Ocorre que, há previsão constitucional e infraconstitucional com algumas hipóteses de perda da estabilidade. É o que se estudará a seguir.

3.4 PERDA DA ESTABILIDADE

A segurança jurídica inerente à estabilidade não é absoluta, pois sofre restrições fixadas pela CF/88, art. 41, § 1º, I, II e III e art. 169, § 4º. Atualmente, são quatro as hipóteses de perda do cargo:

- a) Em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
- b) Mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
- c) Procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa;
- d) Por causa de excesso de despesa com pessoal, de acordo com o art. 169, § 4º (BRASIL, 1998).⁸⁶

As duas primeiras medidas, apesar de, em tese, estarem relacionadas a uma possível demissão do servidor estável, devem ser interpretadas também, como blindagem contra atos arbitrários do administrador. Isso porque, caso o servidor incorra em falta grave, não poderá ser desligado de imediato, por conta do corolário constitucional do devido processo legal e ampla defesa. Nesse sentido, somente após o devido processo legal ou administrativo é cabível a devida punição.

Já os dois últimos itens ensejam o rompimento do vínculo entre servidor e Administração Pública sem caráter punitivo, razão pela qual ele será exonerado⁸⁷, e não demitido⁸⁸, como nos exemplos anteriores. Essas hipóteses são avaliadas por Bruno e Del Olmo (2006),⁸⁹ como flexibilização do instituto da estabilidade. Tal fato ocorre no primeiro caso, em face do princípio da eficiência, e no segundo, por questões econômicas.

⁸⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 de Jan. 2017.

⁸⁷ Que foi desligado do cargo pela autoridade competente, por razões que não ensejam punição. Não constitui sanção.

⁸⁸ Nessa hipótese o servidor tem o seu vínculo rompido com a Administração mediante punição. Possui caráter de sanção.

⁸⁹ BRUNO, Reinaldo Moreira; DEL OMO, Manolo. **Servidor Público: doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

3.4.1 Perda do Cargo Mediante Sentença Judicial Transitada em Julgado

Essa hipótese é a ratificação dos efeitos produzidos pelos princípios constitucionais, de presunção da inocência, art. 5º, LVII, CF/88⁹⁰, onde ninguém pode ser declarado culpado, antes de sentença judicial com trânsito em julgado; do devido processo legal (art. 5º, LIV), contraditório e ampla defesa, art. 5º, LV. Que são pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito, não se admitindo a demissão do servidor, antes de esgotados todos os meios jurídicos necessários à sua defesa.

Aplica-se nos casos em que o servidor incorrendo em falta grave, venha a sofrer penalidade, na qual uma das consequências seja a demissão. Por isso, deverá ter o seu caso reavaliado em sede de recursos. “Isso porque não se justificaria o servidor perder o cargo se a causa que provocou a instalação de tal processo no qual foi condenado pudesse novamente ser reexaminado e houvesse a possibilidade de o mesmo não ser condenado.” (BARBOSA, 2009, p. 32).⁹¹

Portanto, apenas com a consolidação da coisa julgada material, o servidor poderá ser destituído do cargo, oportunidade em que entra em cena um revestimento de proteção, responsável pela segurança jurídica.

3.4.2 Processo Administrativo com Garantia de Ampla Defesa

Decorre de falta funcional punível com demissão, devendo ser apurada através de um processo administrativo, conhecido como procedimento administrativo disciplinar. Ocorre internamente, no âmbito da Administração Pública, seguindo rigorosamente os ditames legais, por conta do princípio da legalidade. Com isso, o servidor apresentará a sua defesa, sendo-lhe facultado o direito de constituir advogado.

⁹⁰ Art. 5º [...].

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória (BRASIL, 1988).

⁹¹ BARBOSA, Maria Antônia. **A Estabilidade do Servidor Público e o Princípio da Eficiência**. Brasília: UNILEGIS, 2009. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao programa de pós-graduação *latu sensu* em Administração Legislativa pela Universidade do Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista.

A Lei n. 8.112/90 elenca diversas condutas ilícitas puníveis com demissão e as respectivas medidas cabíveis, sob a competência da Administração apurar e decidir o seu desfecho. O seu art. 132 estabelece como hipóteses que ensejam demissão, o cometimento de crime contra a administração pública, abandono de cargo, inassiduidade habitual, improbidade administrativa, incontinência pública, conduta escandalosa na repartição, insubordinação grave em serviço, ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem, aplicação irregular de dinheiros públicos, revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional, corrupção, acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, transgressão aos incisos IX a XVI do art. 117 (BRASIL, 1990).⁹²

Para fins de análise do instituto em comento, tomando, por exemplo, a hipótese de ofensa física, é evidente a necessidade de garantir a defesa de um servidor estável, que se envolveu em discussão no ambiente de trabalho, onde lhe foi imputada a prática de ofensa física contra colega do mesmo setor. Nesse caso, a Administração não poderá punir o agente, sem o devido processo e a ampla defesa inerente.

3.4.3 Procedimento de Avaliação Periódica de Desempenho

Faz parte da Reforma Administrativa, instrumentalizada pela EC 19/98, incluindo no art. 41, §1º, III, da CF/88⁹³, hipótese de perda do cargo ao servidor estável submetido a procedimento de avaliação periódica de desempenho. Com a medida, mesmo o servidor protegido pela estabilidade é passível de destituição do cargo, caso apresente desempenho abaixo do padrão estabelecido pela Administração Pública.

Contudo, a aplicabilidade desse dispositivo está condicionada a edição de Lei Complementar que o regulamente. Por essa razão Di Pietro (2014, p. 667)⁹⁴, entende não ser

⁹² BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 Dez. 1990. Disponível: <
<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=12/12/1990>>. Acesso em: 19 de Jan. 2017.

⁹³ IDEM. Constituição Federal (1988). 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 Jun. 1998 a. Disponível em:<
<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=05/06/1998>>. Acesso em: 21 de Jan. 2017.

⁹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

“autoaplicável [...]; portanto, a perda da estabilidade, até que saia essa lei, continua a depender de sentença judicial ou procedimento disciplinar, em que seja assegurada ampla defesa [...]”.

Essa lei complementar foi proposta, todavia, ainda está em tramitação. Trata-se do Projeto de Lei Complementar 248/98⁹⁵, que disciplina a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Certamente é alvo de muita polêmica e falta de interesse parlamentar, pois são quase 20 (vinte) anos de inoperância.

A sua finalidade é similar à avaliação para obtenção da estabilidade, por ser respaldada pelo princípio da eficiência, visando sempre o interesse público. Desta forma, para adquirir e manter a qualidade de estável, o servidor precisa demonstrar bom desempenho das suas atribuições, sob pena de incompatibilidade e conseqüente perda do cargo.

Verifica-se não haver consenso doutrinário acerca da natureza do desligamento do servidor por insuficiência na avaliação periódica de desempenho. Isso porque alguns compreendem tratar-se de demissão, enquanto, outros, atestam ser exoneração.

Nessa perspectiva, identificou-se que Carvalho Filho (2015)⁹⁶, entende ser caso de demissão, por outro lado, Meirelles e Burle Filho (2016)⁹⁷, Alexandrino e Paulo (2016)⁹⁸, afirmam ser exoneração. Assim, *data vênia*⁹⁹ discordar de renomados estudiosos, o posicionamento adotado nessa monografia segue a linha da exoneração, por conta de dois fundamentos.

O primeiro fundamento, seria a simetria com o ato de avaliação especial de desempenho para aquisição da estabilidade (art. 41, § 4º, CF/88)¹⁰⁰, que tem natureza de exoneração. Ressalta-se ainda que essas avaliações não têm caráter punitivo, mas mera adequação do serviço prestado com os fins da Administração Pública.

⁹⁵ BRASIL. Projeto de Lei Complementar n. 248, de 19 de Outubro de 1998. Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 1998 b. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/plp248.htm>. Acesso em: 28 Jan. 2017.

⁹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2015.

⁹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. atual.- São Paulo: Malheiros, 2016.

⁹⁸ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. – São Paulo: Método, 2016.

⁹⁹ É uma expressão de origem latina, significando, com a devida licença. Emprega-se, com tom respeitoso, ao divergir do pensamento de alguém.

¹⁰⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 de Jan. 2017.

O segundo fundamento é extraído do Projeto de Lei Complementar 248/98, que prevê em seu art. 11¹⁰¹, processo de desligamento por exoneração. Ficando patente a compreensão e intenção do legislador sobre o caráter desse ato. Mas, independentemente da sua natureza, a ampla defesa é um direito do servidor, seja nas hipóteses de demissão ou exoneração.

3.4.4 Excesso de Despesa com Pessoal

A quarta possibilidade de perda do cargo de servidor estável está prevista no art. 169, § 4º, CF/88, incluída pela EC 19/98, fundamentada em aspectos econômicos. Para adequação dos gastos com pessoal, seguindo escopo legal, a Administração poderá reduzir o número de servidores.

Os estáveis integram esse rol de exoneração, porém, estão no fim da lista. Uma vez que, de acordo com o art. 169, § 3º, I e II, primeiro deve-se proceder:

- a) Com redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
- b) Exoneração dos servidores não estáveis.

Caso essas providências não sejam suficientes, o § 4º do mesmo artigo autoriza a exoneração do servidor estável, mediante critérios definidos na Lei nº 9.801/99¹⁰², que dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesas. Já os limites de despesas para cada ente federado está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, n. 101, de 2000¹⁰³, em especial, no art. 19¹⁰⁴.

¹⁰¹ Art. 11. Será exonerado o servidor estável que receber:

I - dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório; ou

II - três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações (BRASIL, 1998 b).

¹⁰² BRASIL. Lei n. 9.801, de 14 de Junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 Jun. 1999 b. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=15/06/1999>>. Acesso em: 28 de Jan. 2017.

¹⁰³ IDEM. Lei Complementar n. 101, de 04 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 Maio de 2000. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=05/05/2000>>. Acesso em: 28 de Jan. 2017.

¹⁰⁴ Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento) (BRASIL, 2000).

O critério para escolher os servidores a serem exonerados será escolhido entre: menor tempo de serviço, maior remuneração ou menor idade. Pode o critério escolhido ser combinado com o critério de menor número de dependentes, formando uma lista de classificação (FERRÃO & OLIVEIRA, 2013, p. 902).¹⁰⁵

Portanto, a dispensa não pode ser aleatória ou discricionária, a ponto de o Administrador identificar o servidor e exonerá-lo por meio de perseguição, possibilitando a proteção de outros por mera conveniência política. Esses critérios são fundamentais para preservar o princípio da impessoalidade, moralidade e supremacia do interesse público.

Como verificado, o servidor público efetivo percorre árduo caminho até sua estabilização no serviço público, que por sua vez, é flexibilizada pelos quatro dispositivos acima estudados. Fica claro que todas essas concessões e limitações ocorrem em prol do coletivo, pois ao melhorar as condições de trabalho do servidor, busca-se em primeiro lugar, a excelência da prestação administrativa, contemplando indistintamente à sociedade. O mesmo ocorre nas hipóteses de perda do cargo, em que o interesse público é o bem preservado.

Antes de findar essa seção, é primordial frisar que a estabilidade é uma garantia de permanência no serviço público, malgrado eminente divergência doutrinária a esse respeito. Que pode ser dirimida a partir da observação do § 3º do art. 41, CF/88¹⁰⁶, ao estabelecer o instituto da disponibilidade. Desta feita, caso o cargo seja extinto ou declarada a sua desnecessidade, invés do servidor ser exonerado, a Administração Pública deverá colocá-lo em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. É o que Pavione (2016, p. 256)¹⁰⁷, denomina de “inatividade remunerada”.

Feitas as considerações e apontamentos necessários sobre a organização administrativa brasileira, com as suas respectivas características e requisitos, eis o momento para discutir a possibilidade de aplicação da estabilidade aos empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. É o objetivo do capítulo seguinte.

¹⁰⁵ FERRÃO, Maurício Oliveira; OLIVEIRA, Deymes Cachoeira de. O instituto da estabilidade do servidor público frente ao princípio constitucional da eficiência. **Rev. Eletr. de Iniciação Cient.** Itajaí, UNIVALI, v. 4, n. 3, p. 888-906. 3º Trimestre de 2013. Disponível em: <www.univali.br/ricc>. Acesso em: 19 Jan. 2017.

¹⁰⁶ Art. 41. [...] § 3º § 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988).

¹⁰⁷ PAVIONE, Lucas. **Direito Administrativo.** Coleção Resumos para Concursos 2. Salvador: JusPODIVM, 2016.

4 EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS: entidade “*sui generis*”

A comunicação é uma necessidade humana habitual e indispensável às relações em sociedade. A sua importância tem conexão com o indivíduo que sente o desejo de manter contato com alguém para sanar um sentimento de vazio interior, provocado pela ausência de informações. É o que alguns estudiosos convencionaram denominar natureza política do ser humano, e seria ela a razão que aproxima as pessoas ao ponto de se organizarem em sociedade, formando uma complexa rede de relacionamentos.

Claro que além dessa vontade de associação, pela estrutura organizacional atual do Estado brasileiro, é também imperiosa a necessidade, para não dizer que é obrigatória essa interligação. Por isso, é comum no cotidiano as pessoas recorrerem a uma conversa com familiares, amigos, vizinhos, colegas de trabalho, clientes, entre outros, seja pessoalmente, ou através de alguma ferramenta comunicacional.

Outrossim, quando emissor e receptor encontram-se em lugares distintos, entram em cena os veículos de comunicação. Nesse sentido, o número de mecanismos é enorme, tais como, celular, televisão, redes sociais, rádio, correios, entre outros. Esses elos prestam serviço público essencial.

O serviço postal foi um dos primeiros meios de comunicação no Brasil, surgindo ainda no período da colonização portuguesa. Com a chegada de Pedro Álvares Cabral e companhia, Pero Vaz de Caminha fez uso de carta para relatar ao rei de Portugal a “*descoberta*” de um território bastante fértil e cheio de riquezas, habitado por índios, que posteriormente seria chamado Brasil.

Discorrendo sobre fatos da história postal brasileira, Pompermayer (2008)¹⁰⁸, menciona que Paulo Bregaro é considerado o primeiro carteiro do Brasil, entregando correspondência remetida pela Imperatriz Leopoldina a D. Pedro I, às margens do Riacho Ipiranga, em 07 de Setembro de 1822; Já em Agosto de 1843 foram emitidos os primeiros selos; Em 1931, por meio do Decreto 20.859, criou-se o Departamento dos Correios e Telégrafos (DCT), órgão subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

¹⁰⁸ POMPERMAYER, Thiago Santanna. **Proposição de melhorias do fluxo de encomendas da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos por meio da Gestão de Processos**. Porto Alegre: UFRGS, 2008. Trabalho de conclusão de graduação submetido à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Administração. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18094/000685848.pdf>>. Acesso em: 03 de Fev. 2017.

Portanto, até 1968, esse serviço era prestado diretamente pelo Estado, através dos Correios, enquanto órgão da Administração Direta. Demonstrando que desde o início de sua história, vem recebendo atenção especial do legislador. É uma atitude protecionista que perdura na contemporaneidade, justificada pela essencialidade da atividade administrativa.

Com o Decreto-Lei n. 509, editado em 20 de Março de 1969¹⁰⁹, transformou-se o Departamento dos Correios e Telégrafos (DCT) em Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), descentralizando a prestação do serviço. A sua área de atuação se estende por todo o território nacional, com cerca de 118 mil empregados (SOUZA, 2017)¹¹⁰, tornando-se uma das maiores empresas do Brasil pelo critério número de empregados.

A CF/88 consagrou como competência exclusiva da União, em seu art. 21, X¹¹¹, o serviço postal e o correio aéreo nacional. Com a determinação constitucional, toda a responsabilidade de manter o serviço postal ficou a cargo do Poder Federal. Dispositivo que ratifica a relevância desse serviço essencial à coletividade, pois mesmo diante de toda tecnologia reinante, continua sendo uma atividade indispensável, notadamente porque há documentos, produtos ou similares que não podem ser remetidos via celular ou computador. Além disso, a ECT é garantidora da inviolabilidade das correspondências, resguardando o sigilo e protegendo um direito fundamental.

A definição de Serviço Postal é expressa no art. 7º da Lei n. 6.538/78¹¹², ao dispor no seu *caput* que “constitui serviço postal o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, conforme definido em regulamento.” Que foi designado à ECT, por força da CF/88.

Por outro lado, a exclusividade conferida à ECT, razão pela qual goza de uma série de privilégios, reside no conteúdo normativo prescrito no art. 9º da Lei n. 6.538/78, com as especificações acerca das atividades postais em regime exclusivo. Esse foi o entendimento do

¹⁰⁹ 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: Presidência da República, 21 Mar. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/Del0509.htm>. Acesso em: 14 de Fev. 2017.

¹¹⁰ SOUZA, Maurino de. Em crise Correios não descarta demissão de funcionários. **Portal a Folha Online**. Economia. Palmeira, 14 de Jan. 2017. Disponível em: <<http://folhadepalmeira.com.br/2017/01/14/em-crise-correios-nao-descarta-demissao-de-funcionarios/>>. Acesso em: 03 de Fev. 2017.

¹¹¹ Art. 21. Compete à União:

[...]

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

[...] (BRASIL, 1988).

¹¹² IDEM. Lei n. 6.538, de 22 de Junho de 1978. Dispõe sobre os Serviços Postais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 Jun. 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6538.htm>. Acesso em: 03 de Fev. 2017.

STF, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 46, em 05 de Maio de 2009 (BRASIL, 2010).¹¹³

Pela redação do aludido artigo, a exclusividade incide sobre: a) recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e cartão-postal; b) recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de correspondência agrupada; c) fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal (BRASIL, 1978).¹¹⁴

Na prática, independentemente da localidade e forma de acesso, o serviço deverá ser sempre prestado. Não há concorrência e os valores cobrados são tabelados, usando critérios isonômicos. Significa dizer que uma correspondência simples, onde se paga pequeno valor, poderá ser remetida de um extremo ao outro do país, e a ECT tem a obrigação de entregar. Ou seja, em alguns casos, as despesas para entrega são superiores ao preço cobrado para efetivar a atividade. Esse fato decorre do princípio da continuidade dos serviços públicos.

Como será analisado, a ECT tem caráter *sui generis* por conta das suas peculiaridades, reconhecidas mediante lei e pelos tribunais superiores. A jurisprudência formada em torno dessa temática está consolidada no sentido de equipará-la aos entes de direito público.

4.1 NATUREZA JURÍDICA

A ECT é uma empresa pública, com capital totalmente integralizado pela União, constituída a partir do Decreto-Lei n. 509/69¹¹⁵ e vinculada ao Ministério das Comunicações. Pelas características de sua criação, em tese, possui personalidade jurídica de direito privado.

¹¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46 DF. Partes: Associação Brasileira das Empresas de Distribuição – ABRAED, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Sindicato Nacional das Empresas de Encomendas Expressas e Associação Brasileira de Empresas de Transporte Internacional – ABRAEC. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, **DJe**, 05 Ago. 2010. Disponível em: < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14712236/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-46-df>>. Acesso em: 05 de Fev. 2017.

¹¹⁴ IDEM. Lei n. 6.538, de 22 de Junho de 1978. Dispõe sobre os Serviços Postais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 Jun. 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6538.htm>. Acesso em: 03 de Fev. 2017.

¹¹⁵ IDEM. **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: Presidência da República, 21 Mar. 1969. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/Del0509.htm>. Acesso em: 14 de Fev. 2017.

É o que prevê o art. 3º da Lei n. 13.303/2016¹¹⁶, conceituando empresa pública como “entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio [...]”.

Nesse caso, a incidência das normas de direito privado não são absolutas, tendo em vista que a finalidade da ECT é a prestação de serviço público, onde o interesse coletivo deve ser preponderante. Por isso, em diversas hipóteses o regime jurídico privado é preterido em detrimento das normas de direito público. Surge então, um misto de normas denominado regime híbrido ou misto.

Na análise de Marinela (2012, p. 151)¹¹⁷:

Para as exploradoras de serviços públicos, em que pese a personalidade jurídica de direito privado, o seu regime em muito se aproxima do direito público, até porque são inafastáveis do conceito de serviços públicos. No silêncio da lei, aplicam-se as regras do regime jurídico-administrativo.

A aplicabilidade das normas de direito público em sede de ECT justifica-se pelas suas características similares as de uma autarquia. Para tanto, basta verificar o tratamento dispensado no que concerne à impenhorabilidade dos seus bens, imunidade tributária, prazos processuais, forma de ingresso de servidores, não acúmulo de cargo, emprego ou função pública, teto remuneratório, apreciação de contas por tribunal competente, entre outros.

Em sentido contrário, a principal distinção entre elas estaria no regime jurídico de pessoal, pois para autarquias aplica-se o estatutário, enquanto os empregados da ECT são admitidos sob o regime celetista, de acordo com o art. 11 do Decreto-Lei n. 509/69¹¹⁸. Com isso, ficou patente que a finalidade pública é determinante para que a entidade seja revestida das mesmas qualidades do ente de direito público. É o reflexo dos princípios administrativos que inspiram, orientam e garantem a efetivação de direitos fundamentais sobre todos os integrantes da sociedade.

¹¹⁶ 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 Jul. 2016 b. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=01/07/2016>>. Acesso em: 16 de Jan. 2017.

¹¹⁷ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6. ed. – Niteroi: Impetus, 2012.

¹¹⁸ Art. 11º - O regime jurídico do pessoal da ECT será o da consolidação das Leis do Trabalho aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 538, de 1969) (BRASIL, 1969).

4.2 A ECT COM STATUS DE FAZENDA PÚBLICA

A expressão Fazenda Pública remete, *a priori*¹¹⁹, a um caráter financeiro presente nos entes federados, União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas. Mas, não se limita a esse aspecto, por isso, o transcende e envolve toda a pessoa jurídica de direito público. É uma proteção aos interesses coletivos, resguardados pelo Estado, não podendo ser fragilizada, sob pena de sucumbência no alcance dos fins públicos.

De acordo com Ferro (2004, p. 11):¹²⁰

Vários são os sentidos em que é empregado o vocábulo Fazenda Pública. Pode significar o erário como instituidor e arrecadador de impostos, o Estado em juízo litigando genericamente sobre aspectos patrimoniais, ou simplesmente a administração direta e entidades autárquicas, porque é seu erário que suporta os encargos patrimoniais de demanda. Em síntese, o termo Fazenda Pública pode ser compreendido em três acepções: I – como teoria do regime econômico do Estado; II – como instituição ou organismo administrativo que gere o dinheiro público; III – como o patrimônio que o dinheiro público constitui.

As pessoas inseridas nesse conceito fazem *jus* a tratamento diferido, identificado nas ações judiciais, quando têm direito a prazos processuais superiores à regra geral; ou quando da execução por precatórios, além da imunidade tributária recíproca, entre outras garantias inerentes ao regime jurídico de direito público. Por outro lado, há uma exceção no rol dessas entidades, para incluir a ECT e outras estatais que foram equipadas à Fazenda Pública.

Destarte, lei e jurisprudência têm estabelecido prerrogativas de Fazenda Pública à ECT, prevalecendo o regime de direito público sobre o privado. Todavia, esse fato não causa estranheza, pois trata-se de uma empresa pertencente à União, que desenvolve atividade de interesse geral e essencial. É o que Marinela (2012, p. 161) entende por “situação ímpar na ordem jurídica nacional”.

Outrossim, Pavione (2016, p. 202), explana que:

[...] é possível observar-se uma tendência jurisprudencial de aproximar as empresas estatais exploradoras de serviço público do regime jurídico aplicado às autarquias, principalmente quando atuam sob o regime de monopólio, como no caso dos Correios.

¹¹⁹ Primeira impressão. Conhecimento prévio.

¹²⁰ FERRO, Sebastião Duarte. **Os privilégios da Fazenda Pública em juízo**. Brasília: Universidade Cândido Mendes, 2004.

Os Correios tem desencadeado precedentes jurisprudenciais que motivaram a propositura de diversas ações por empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, no sentido de gozar também dos privilégios de Fazenda Pública. Observa-se que está se formando um consistente conjunto de julgados oriundo dos tribunais, em especial, do STF. Porém, antes de mencioná-los, é necessário destacar o conteúdo do art. 12, Decreto-Lei n. 509/69¹²¹, ao dispor que:

Art. 12 - A ECT gozará de isenção de direitos de importação de materiais e equipamentos destinados aos seus serviços, dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, quer em relação a imunidade tributária, direta ou indireta, impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços, quer no concernente a foro, prazos e custas processuais.

A própria lei já havia fixado em 1969 esse caráter especial da ECT. Ela estabelece em prol da estatal várias garantias típicas das pessoas de direito público. No entanto, com o advento da CF/88 ocorreram questionamentos sobre a recepção desse diploma legal. Anos após, a celeuma foi dirimida com o julgamento do Recurso Extraordinário 220.906-9 (24-11-2009), firmando o entendimento no qual a ECT possui os mesmos privilégios inerentes à Fazenda Pública, entre os quais, a **impenhorabilidade** dos seus bens, rendas e serviços, submetendo-se ao regime de precatórios (MARINELA, 2012).¹²²

No âmbito das prerrogativas, a ECT se destaca entre todas as estatais, em primeiro lugar, porque foi determinado em lei um tratamento especial, como analisado acima. Em segundo lugar, pela ratificação dessas qualidades pelo STF. A partir de então, é que por meio da repercussão geral, as demais empresas públicas e sociedades de economia mista que desenvolvem atividade típica de Estado receberam esse revestimento ou usaram o precedente para também pleiteá-lo.

A relativização do regime privado está mais uma vez evidente, pois os bens das empresas públicas são considerados privados, contudo, conforme o supramencionado dispositivo legal e o julgado da Soberana Corte, o caso em tela é de uma blindagem aos bens, revestindo-o pelas qualidades de *res pública*, considerando o princípio da continuidade do serviço público.

¹²¹ 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: Presidência da República, 21 Mar. 1969. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/Del0509.htm>. Acesso em: 14 de Fev. 2017.

¹²² MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6. ed. – Niterói: Impetus, 2012.

Essa compreensão é razoável, notadamente porque se houvesse a possibilidade de penhorar bens da ECT, o serviço poderia ser interrompido, como no exemplo da penhora de um veículo utilizado pela empresa para fazer entrega de correspondência. Os transtornos seriam inevitáveis e frequentes.

A **imunidade tributária recíproca** preconizada no art. 150, VI, a, CF/88¹²³, e também disposta no art. 12 do Decreto-Lei n. 509/69¹²⁴, foi debatida no STF por meio do RE 407099/RS, da relatoria do Ministro Carlos Velloso, decidindo em 22/06/2004 que a ECT está abrangida por esse dispositivo, uma vez que presta serviço público obrigatório e exclusivo do Estado.

A ementa desse julgado traz o seguinte texto:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS: IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA: C.F., ART. 150, VI, A. EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO: DISTINÇÃO. I. – As empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é prestadora de serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, motivo por que está abrangida pela imunidade tributária recíproca: C.F., art. 150, VI, a. II. – R.E. conhecido em parte e, nessa parte, provido (BRASIL, 2004).¹²⁵

É oportuno recordar que as empresas estatais possuem personalidade jurídica de direito privado, e em tese, não gozam de prerrogativas públicas. Porém, doutrina e jurisprudência, em especial, do STF, têm entendido no sentido de que ao prestar serviço público exclusivo e obrigatório típico de Estado, devem receber igual tratamento concebido ao ente público. Foi a tese apresentada na decisão do RE 407099/RS.

Para garantir a prestação da atividade fim, a ECT presta outros serviços não exclusivos, de forma concorrencial. Registre-se que não há a intenção de obter lucro, no

¹²³ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...].

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; (BRASIL, 1988).

¹²⁴ Art. 12 - A ECT gozará de isenção de direitos de importação de materiais e equipamentos destinados aos seus serviços, dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, quer em relação a imunidade tributária, direta ou indireta, impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços, quer no concernente a foro, prazos e custas processuais (BRASIL, 1969).

¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 407099 RS. Partes: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Município de São Borja. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, **DJe**, 22 Jun. 2004. Disponível em: < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768086/recurso-extraordinario-re-407099-rs>>. Acesso em: 05 de Fev. 2017.

entanto, pode ocorrer o *superávit*¹²⁶, e mesmo assim, não está descaracterizada a sua natureza pública.

Esse superávit não é verificado em todos os estados, mas apenas em poucas localidades da federação, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal (MARTINS, 2012).¹²⁷ Por isso, no final das contas, haveria uma compensação para equilíbrio das despesas, ou seja, aonde houver *déficit* o *superávit* estará cobrindo

Sanadas as dúvidas sobre a imunidade tributária recíproca para atividades exclusivas da ECT, surgiu outro questionamento. Entrando em pauta a possibilidade de extensão dessa qualidade aos serviços não exclusivos da ECT, pelos quais a estatal concorre com empresas privadas. Merecendo destaque dois pontos principais e antagônicos. O primeiro seria a vulnerabilidade das empresas privadas concorrentes, notadamente por não gozarem das aludidas prerrogativas; o Segundo, reside no caráter essencial e obrigatório do serviço postal, razão pela qual a entidade precisa criar mecanismos para mantê-lo.

A questão foi pacificada quando a ECT interpôs o Recurso Extraordinário 601.392/PR, na ocasião que discutia judicialmente com o Município de Curitiba por razões tributárias, sustentando que a imunidade tributária recíproca deveria ter alcance maior, englobando todas as atividades desenvolvidas por ela. Sob a relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, a Excelsa Corte proferiu decisão em favor da recorrente. Em 28 de Fevereiro de 2013, o STF mais uma vez reconheceu o caráter público da atividade e concedeu imunidade tributária sobre os serviços não exclusivos.

A ementa do acórdão do RE 601.392/PR tem o seguinte teor:

Recurso extraordinário com repercussão geral. 2. Imunidade recíproca. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. 3. Distinção, para fins de tratamento normativo, entre empresas públicas prestadoras de serviço público e empresas exploradoras de atividade. Precedentes. 4. Exercício simultâneo de atividades em regime de exclusividade e em concorrência com a iniciativa privada. Irrelevância. Existência de peculiaridades no serviço postal. Incidência da imunidade prevista no art. 150, VI, a, da Constituição

¹²⁶ Termo oriundo da economia empregado para indicar que a receita está superando a despesa. Possui saldo positivo.

¹²⁷ MARTINS, Marcos Antônio Tavares. **A imunidade tributária conferida a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e a ordem tributária**. 2012. Disponível em: <https://www.correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/revista-de-estudo-de-direito-postal-da-ect/edicoes-antiores/pdf/Marcos_Antonio.pdf>. Acesso em: 04 de Fev. 2017.

Federal. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido (BRASIL, 2013 a).
128

Novamente o interesse público prevaleceu sobre o privado. E a ECT com as suas peculiaridades, viu reconhecida uma natureza de direito público, que derroga quase por completo a sua essência privada. Tudo isso, por conta da finalidade do serviço, não por favorecimento específico à instituição. São condições que permitem uma melhor atuação da empresa e o alcance da sua finalidade em prol da sociedade.

Portanto, as principais decisões emanadas do STF que equiparam a ECT à Fazenda Pública, são: a) a que trata da impenhorabilidade dos seus bens (RE 220.906); b) submissão ao regime de precatórios (RE 220.906); c) imunidade tributária recíproca (ACO 765 – informativo 546), com extensão aos serviços não exclusivos (RE 601392); d) monopólio para exploração de serviços postais (ADPF 46 – informativo 554) (PAVIONE, 2016).¹²⁹

O setor dessa empresa menos influenciado pelas normas de direito público é o de pessoal, onde não incide o regime estatutário, impedindo que os empregados tenham acesso à estabilidade. Assunto discutido a seguir.

4.3 POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA ESTABILIDADE AO EMPREGADO DA ECT

A redação original da Constituição Federal de 1988, previa no seu art. 41, o instituto da estabilidade aos servidores nomeados através de concurso público. Da forma que se encontrava o texto surgiam interpretações variadas, a depender do conceito de servidor adotado, seja *lato*¹³⁰ ou *stricto sensu*. Assim, numa interpretação ampla os empregados públicos poderiam figurar como servidores e buscar o reconhecimento da garantia¹³¹.

A controvérsia foi dirimida quando a emenda constitucional 19/98 alterou a redação do artigo 41, CF/88, ao estabelecer que são estáveis os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo mediante concurso público. Os requisitos desse artigo direcionam a

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 601.392/PR. Partes: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, Município de Curitiba, Associação Brasileira das Secretarias de Fianças das Capitais Brasileiras – ABRASF, Município de São Paulo. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Relator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Brasília, **DJe**, 05 Jun. 2013 a. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23507865/recurso-extraordinario-re-601392-pr-stf>>. Acesso em: 14 Fev. 2017.

¹²⁹ PAVIONE, Lucas. **Direito Administrativo**. Coleção Resumos para Concursos 2. Salvador: JusPODIVM, 2016.

¹³⁰ Sentido amplo.

¹³¹ Estabilidade.

estabilidade apenas às pessoas investidas em cargo público efetivo, do quadro de pessoal dos entes da Administração Pública Direta, das autarquias e fundações públicas. Desta forma, excluindo os empregados da ECT, ocupantes de emprego público e regidos pela CLT.

É preciso mencionar que o conteúdo do art. 41 constitui a regra do instituto, porém não aplicável absolutamente, pois comporta exceções. É o caso da estabilidade excepcional, decorrente do art. 19 do ADCT, CF/88, onde servidores admitidos sem concurso público alcançaram a estabilidade apenas pelo decurso do prazo de cinco anos continuados de prestação de serviço público. A medida destinou-se apenas aos servidores das pessoas jurídicas de direito público (BRASIL, 1988).¹³²

Sendo assim, esse dispositivo contemplou pessoas que não preenchiam todos os requisitos necessários. É uma situação peculiar que serve como precedente para verificar as concessões e adaptações realizadas no ordenamento jurídico brasileiro.

Ainda no sentido das excepcionalidades, cabe destacar que o regime celetista era comum na Administração Direta antes da obrigatoriedade do regime jurídico único. Alguns entes optaram por permanecer sob a regência da CLT, mantida a estabilidade dos seus servidores.

Recapitulando, no Brasil há servidores estáveis: a) oriundos de concurso público para cargo de provimento efetivo; b) servidores que não se submeteram a concurso, mas prestaram serviço durante cinco anos contínuos verificados com a promulgação da CF/88; c) e servidores da Administração Direta, autarquias e fundações públicas regidos pela CLT.

É o que ratificou a súmula 390 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) ao dispor:

ESTABILIDADE. ART. 41 DA CF/1988. CELETISTA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL. APLICABILIDADE. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. INAPLICÁVEL (conversão das Orientações Jurisprudenciais nºs 229 e 265 da SBDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 22 da SBDI-2) – Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005.

I – O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJs nº 265 da SBDI-1 – inserida em 27.09.2002 – e 22 da SBDI-2 – inserida em 20.09.2000)

II – Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é

¹³² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 de Jan. 2017.

garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJ nº 229 da SBDI-1 – inserida em 20.06.2001) (BRASIL, 2005).¹³³

Nesse caso, o TST considerou relevante para fins de estabilidade, a natureza jurídica da entidade, prevalecendo a pública. Por isso, a aprovação em concurso público não assegura essa garantia constitucional. Razão pela qual nunca se registrou a concessão de estabilidade a empregados pertencentes a pessoas jurídicas de direito privado.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, bem como, o posicionamento do STF e TST e a maioria da doutrina especializada, não é possível aplicar o instituto da estabilidade aos empregados da ECT, mesmo atestando tratar-se de uma entidade com status de Fazenda Pública.

Por outro lado, analisando a relevância do serviço prestado por eles, para que não fossem desligados da instituição de forma arbitrária, em respeito aos princípios da motivação, impessoalidade, isonomia, interesse público e ampla defesa, o STF, julgando o RE 589998 PI, decidiu que a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada. Contudo, a Suprema Corte entendeu não se aplicar a estabilidade do art. 41.

A ementa pertinente à decisão do RE 589998 PI é a seguinte:

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS ECT. DEMISSÃO IMOTIVADA DE SEUS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DISPENSA. RE PARCIALMENTE PROVIDO.

I – Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº 19/1998. Precedentes. II – Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa. III – A motivação do ato de dispensa, assim, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir. IV – Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exigindo-se, entretanto, a motivação

¹³³ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula n. 390. Estabilidade. Art. 41 da CF/1988. Celetista. Administração direta, autárquica ou fundacional. Aplicabilidade. Empregado de empresa pública e sociedade de economia mista. Inaplicável. Brasília, **DJe**, 20, 22 e 25 Abr. 2005. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-390>. Acesso em: 04 de Fev. 2017.

para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho (BRASIL, 2013c).¹³⁴

Para Marinela (2012, p. 700)¹³⁵, “essa orientação é justa, tendo em vista que, se para os privilégios ela deve ser tratada como Fazenda Pública, não há justificativa para afastá-la das obrigações aplicáveis a essa mesma pessoa jurídica.” A diferença está na intensidade dessa medida, pois, quando equiparada à Fazenda Pública, o regime público é aplicado em sua plenitude, porém, para os empregados, resta uma despedida motivada¹³⁶, que é bastante diferente da estabilidade.

A doutrina majoritária também adota esse posicionamento dos tribunais de não aplicabilidade da estabilidade aos empregados públicos, por estarem vinculados a pessoas jurídicas de direito privado. Marinela (2012)¹³⁷ acrescenta que o entendimento está pacificado na doutrina e jurisprudência nacional. Além da renomada autora, outros administrativistas notáveis no cenário nacional, compartilham a tese jurídica. São eles: Di Pietro (2014)¹³⁸, Meirelles e Burle Filho (2016)¹³⁹, Alexandrino e Paulo (2016)¹⁴⁰, Carvalho Filho (2015)¹⁴¹, Mello (2012)¹⁴² e Bruno e Del Olmo (2006)¹⁴³, para citar alguns.

Data vênia todo o ordenamento jurídico pátrio e os conceituados doutrinadores infirmarem qualquer tentativa ousada de defender a estabilidade aos empregados estatais, nessa hipótese, aos empregados da ECT, faz-se necessário tecer alguns comentários que corroboram ao êxito dessa minoria.

¹³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 589998 PI. Partes: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – EC, Humberto Rodrigues e Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Correios e Telégrafos e Similares - FENTECT. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, **DJe**, 22 de Mar. 2013 c. Disponível em: < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23089626/recurso-extraordinario-re-589998-pi-stf> >. Acesso em: 05 de Fev. 2017.

¹³⁵ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6. ed. – Niteroi: Impetus, 2012.

¹³⁶ Vincula o empregador a motivar o ato de desligamento do empregado público. A medida apesar de obrigar a motivação da decisão, carece de critérios rigorosos.

¹³⁷ IBIDEM. **Direito Administrativo**. 6. ed. – Niteroi: Impetus, 2012.

¹³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

¹³⁹ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. atual.- São Paulo: Malheiros, 2016.

¹⁴⁰ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. – São Paulo: Método, 2016.

¹⁴¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2015.

¹⁴² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2012.

¹⁴³ BRUNO, Reinaldo Moreira; DEL OMO, Manolo. **Servidor Público: doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Inicia-se essa discussão trazendo à tona o que prescreve o art. 4º, § 3º, do Decreto n. 8.016/2013¹⁴⁴, que aprova o Estatuto Social da ECT. O dispositivo determina que “a ECT, no exercício de sua função social, é obrigada a assegurar a continuidade dos serviços postais e telegráficos, observados os índices de confiabilidade, qualidade, eficiência [...]” Nessa perspectiva, a função social é concretizada com os privilégios de Fazenda Pública já analisados. Porém, essa confiabilidade, qualidade e eficiência depende muito da atuação dos seus empregados.

Para os servidores da Administração Direta, autárquica e fundacional, a eficiência é um preceito fundamental e requisito para obtenção e manutenção da estabilidade. Da mesma forma, a ECT deverá buscá-la, porém não é dotada de parâmetros para verificação dessa qualidade, uma vez ausente a garantia da estabilidade.

Sendo assim, estabilidade e eficiência estão intrinsecamente ligadas, por ter sido a primeira:

[...] criada para possibilitar a continuidade dos serviços públicos e como forma de manter profissionais qualificados e treinados em seus quadros. Pretende, com isto, garantir a eficiência mínima que se espera da Administração Pública. Não é um fim em si mesmo, como se fosse apenas vantagem pessoal, mas é meio de que dispõe o Estado para proporcionar qualidade nos seus serviços. Tem, portanto, o propósito de assegurar eficiência e economia no serviço público, como resultado de planejamento estratégico e atuação profissional de pessoas habilitadas para esse mister, de forma continuada. Pensar o contrário, isto é, na rotatividade irresponsável, seria admitir a completa desorganização dos serviços públicos e, conseqüentemente, significativos desperdícios de recursos públicos em detrimento do bem estar do cidadão, que deve ser a finalidade primordial e a razão de ser do Estado (GUIMARÃES FILHO, 2004, pág. 18-19).¹⁴⁵

Essa prerrogativa do servidor é essencial para que possa atuar com segurança e a qualidade exigida na prestação de serviço público. É a hipótese de invocar os princípios corolários da Administração Pública, como o da impessoalidade e interesse público, pois essa qualidade será conferida por conta do serviço típico de Estado. Além do princípio da

¹⁴⁴ BRASIL. Decreto n. 8.016, Maio de 2013. Aprova o Estatuto Social da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 Maio 2013 b. Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=6&data=20/05/2013>>. Acesso em: 04 Fev. 2017.

¹⁴⁵ GUIMARÃES FILHO, João Rodrigues. **A Estabilidade do Servidor Público Concorre para a Manutenção do Interesse Público e Eficiência na Administração Pública**. Brasília: ICS, 2004. Monografia apresentada ao Instituto de Ciências Sociais – ICS para obtenção do título de Especialista em Direito Público.

eficiência, da motivação, da ampla defesa, evitando atuação arbitrária dos administradores e garantindo a continuidade dos serviços públicos da melhor forma possível.

Destarte, Pereira Jr. (1999, p. 254) leciona que:

A estabilidade é uma garantia fundamental para o bom desempenho do servidor público, para a independência do servidor, que deve agir só em função da lei, praticando os atos administrativos que lhe couberem sem o receio de, com esse ou aquele despacho, contrariar o chefe imediato e, assim, ser incluído nessas listas de exoneração por excesso de quadros [...]

Não se admite que a ECT, empresa pública, pertencente à União, receba toda a proteção de um ente público, e o seu empregado, aprovado em concurso público, responsável pela obtenção dos resultados, agindo em nome do Estado e atingindo os seus objetivos, fique à mercê das vontades do administrador ou de algum fato superveniente que coloque em risco o seu vínculo com a administração e fragilize a sua situação econômica. Não é razoável e viola o princípio da isonomia.

Acrescente-se que esses empregados seguem o mesmo regramento dos servidores públicos, quanto ao acúmulo ilícito de cargo, função ou emprego público, observação do teto remuneratório, incidência da lei de improbidade administrativa, ingresso por meio de concurso público. No entanto, o seu desligamento do serviço segue outra sistemática.

Justificar que o regime celetista é incompatível com a estabilidade parece não ser plausível, tendo em vista existirem servidores celetistas estáveis, em decorrência do art. 19 do ADCT/1988¹⁴⁶. Restando apenas a natureza jurídica da empresa que é de direito privado, mas pelas suas peculiaridades, recebe tratamento especial. Esse fundamento reforça a tese no sentido de maximizar o alcance desse instituto, contemplando os agentes da ECT. A natureza *sui generis* dessa entidade permite que continue recebendo subsídios para defender o interesse público.

Portanto, esse debate na seara estritamente jurídica é vencido pelos defensores da inaplicabilidade da estabilidade ao empregado da ECT. Porém, no âmbito jusfilosófico, entende-se pela necessidade de aprofundar as discussões.

¹⁴⁶ Recordar o caso dos servidores da Administração Direta, autárquica e fundacional regidos pela CLT.

5 CONCLUSÃO

Compreende-se que a estabilidade é um instituto que protege o servidor público de atos administrativos viciados com desvio de finalidade ou fatos supervenientes que ameacem o seu vínculo no âmbito administrativo, violando princípios fundamentais da Administração Pública, razão pela qual, preenchidos os requisitos do art. 41, CF/88, esse agente é revestido da garantia de permanência no serviço público. Outra vertente dessa proteção é a defesa dos fins públicos, em especial, a eficiência.

A ECT é uma empresa pública especial, pois suas características são bem peculiares, regendo-se por um sistema de normas híbrido, onde prevalece em muitos casos, o regime de direito público. E por desenvolver atividade típica de Estado é equiparada à Fazenda Pública, com os mesmos privilégios dos entes da Administração Direta, autárquica e fundacional. Com isso, possui imunidade tributária recíproca, impenhorabilidade dos seus bens, regras processuais diferenciadas, entre outras.

Pela configuração do ordenamento jurídico pátrio contemporâneo e posicionamento majoritário da doutrina, a estabilidade não pode ser aplicada ao empregado da ECT, por ser investido em emprego público, contratado sob a égide da CLT, e não, cargo público de provimento efetivo, como preceitua a CF/88.

O STF referendou que os privilégios de Fazenda Pública são aplicáveis à ECT, no entanto, a estabilidade não pode ser reconhecida aos seus agentes. Que nesse sentido, terão apenas a garantia de dispensa motivada. Procedimento desproporcional e desprovido de isonomia, tendo em vista a forma de ingresso dessas pessoas e a relevância da atividade desenvolvida.

Discordando da ordem jurídica vigente e do posicionamento de eminentes especialistas no assunto, verifica-se não ser justo criar um forte campo de proteção em torno dessa estatal, excluindo os seus colaboradores, responsáveis pelo funcionamento do grande organismo público. A estabilidade seria uma ferramenta importante para aumentar a eficiência desses serviços, a exemplo do que deve ocorrer com os servidores públicos *stricto sensu*.

Ao contrário do que muitos entendem por questão superada, essa temática é de suma relevância no âmbito jurídico, acadêmico e social. Devendo ser melhor estudada pela ciência do direito, bem como, debatida pelos parlamentares, agentes legítimos para reformar o

ordenamento jurídico e reverter esse quadro de desequilíbrio, suportado por mais de 100 mil (cem mil) empregados (SOUZA, 2017)¹⁴⁷ dessa gigante empresa.

¹⁴⁷ SOUZA, Maurino de. Em crise Correios não descarta demissão de funcionários. **Portal a Folha Online**. Economia. Palmeira, 14 de Jan. 2017. Disponível em: <<http://folhadepalmeira.com.br/2017/01/14/em-crise-correios-nao-descarta-demissao-de-funcionarios/>>. Acesso em: 03 de Fev. 2017.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. – São Paulo: Método, 2016.

_____. **Direito Administrativo Descomplicado**. 23. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Método, 2015.

BARBOSA, Maria Antônia. **A Estabilidade do Servidor Público e o Princípio da Eficiência**. Brasília: UNILEGIS, 2009. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao programa de pós-graduação *latu sensu* em Administração Legislativa pela Universidade do Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista.

BATALHA, Pedro Esteves. **Estabilidade do Empregado Público da Administração Indireta**. Barbacena: UNIPAC, 2012. Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC para obtenção do título de Bacharel em Direito.

BRASIL. Constituição (1988). Proposta de Emenda à Constituição nº 518/10, de 11 de Dez. 2010. Concede estabilidade aos servidores públicos, admitidos sob o regime celetista, em exercício na data de vigência do Regime Jurídico Único. Brasília: **Diário da Câmara dos Deputados**, ano LXXI, n.

146, Agosto, 2016 a. Disponível em:<

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160824001460000.PDF#page=518>>.

Acesso em: 21 de Jan. 2017.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 Jul. 2016 b. Disponível em:

<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=01/07/2016>>. Acesso em: 16 de Jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 601.392/PR. Partes: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, Município de Curitiba, Associação Brasileira das Secretarias de Fianças das Capitais Brasileiras – ABRASF, Município de São Paulo. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Relator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Brasília, **DJe**, 05 Jun. 2013 a. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23507865/recurso-extraordinario-re-601392-pr-stf>. Acesso em: 14 Fev. 2017.

_____. Decreto n. 8.016, de Maio de 2013. Aprova o Estatuto Social da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 Maio 2013 b. Disponível em: <

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=6&data=20/05/2013>>. Acesso em: 04 de Fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 589998 PI. Partes: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – EC, Humberto Rodrigues e Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Correios e Telégrafos e Similares - FENTECT. Relator: Min.

Ricardo Lewandowski. Brasília, **DJe**, 22 de Mar. 2013 c. Disponível em:<
<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23089626/recurso-extraordinario-re-589998-pi-stf>>.
 Acesso em: 05 de Fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46 DF. Partes: Associação Brasileira das Empresas de Distribuição – ABRAED, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Sindicato Nacional das Empresas de Encomendas Expressas e Associação Brasileira de Empresas de Transporte Internacional – ABRAEC. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, **DJe**, 05 Ago. 2010. Disponível em:<
<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14712236/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-46-df>>. Acesso em: 05 de Fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade**. ADI nº 2.135/DF. Partes: Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido Comunista do Brasil – PC do B, Partido Socialista do Brasil – PSD e Congresso Nacional. Relator Originário: Min. Néri da Silveira. Relatora para o acórdão: Min. Ellen Gracie. Brasília, 2007. Disponível em:<
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>>. Acesso em: 14 de Fev. 2017.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula n. 390. Estabilidade. Art. 41 da CF/1988. Celetista. Administração direta, autárquica ou fundacional. Aplicabilidade. Empregado de empresa pública e sociedade de economia mista. Inaplicável. Brasília, **DJe**, 20, 22 e 25 Abr. 2005. Disponível em:<
http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-390>. Acesso em: 04 de Fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 407099 RS. Partes: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Município de São Borja. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, **DJe**, 22 Jun. 2004. Disponível em:<
<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768086/recurso-extraordinario-re-407099-rs>>.
 Acesso em: 05 de Fev. 2017.

_____. Lei Complementar n. 101, de 04 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 Maio de 2000. Disponível em:<
<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=05/05/2000>>. Acesso em: 28 de Jan. 2017.

_____. Lei n. 9.784, de 29 de Jan. de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 Fev. 1999 a. Disponível em:<
<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=01/02/1999>>. Acesso em: 19 de Jan. 2017.

_____. Lei n. 9.801, de 14 de Junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 Jun. 1999 b. Disponível em:<
<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=15/06/1999>>. Acesso em: 28 de Jan. 2017.

_____. Constituição Federal (1988). 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 Jun. 1998 a. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=05/06/1998>>. Acesso em: 21 de Jan. 2017.

_____. Projeto de Lei Complementar n. 248, de 19 de Outubro de 1998. Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 1998 b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/plp248.htm>. Acesso em: 28 Jan. 2017.

_____. Lei n. 8.429, de 02 de Junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 Jun. 1992. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=03/06/1992>>. Acesso em: 19 de Jan. 2017.

_____. Lei n. 8.112, de 11 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 Dez. 1990. Disponível: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=12/12/1990>>. Acesso em: 19 de Jan. 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 de Jan. 2017.

_____. Lei n. 6.538, de 22 de Junho de 1978. Dispõe sobre os Serviços Postais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 Jun. 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6538.htm>. Acesso em: 03 de Fev. 2017.

_____. **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: Presidência da República, 21 Mar. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/Del0509.htm>. Acesso em: 14 de Fev. 2017.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 Fev. 1967 a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 12 de Jan. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1967). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 Jan. 1967 b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 21 de Jan. 2017.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 Set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 21 de Jan. 2017.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 Jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 21 de Jan. 2017.

BRUNO, Reinaldo Moreira; DEL OMO, Manolo. **Servidor Público: doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

FERRÃO, Maurício Oliveira; OLIVEIRA, Deymes Cachoeira de. O instituto da estabilidade do servidor público frente ao princípio constitucional da eficiência. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 4, n. 3, p. 888-906. 3º Trimestre de 2013. ISSN 2236-5044. Disponível em: <www.univali.br/ricc>. Acesso em: 19 de Jan. 2017.

FERRO, Sebastião Duarte. **Os privilégios da Fazenda Pública em juízo**. Brasília: Universidade Cândido Mendes, 2004. Monografia apresentada à coordenação de pós-graduação da Faculdade Cândido Mendes, como exigência para obter o título de especialista em Direito Processual Civil e Direito Processual do Trabalho. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/19576/2004_ferro_sebastiao.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 de Fev. 2017.

GUIMARÃES FILHO, João Rodrigues. **A Estabilidade do Servidor Público Concorre para a Manutenção do Interesse Público e Eficiência na Administração Pública**. Brasília: ICS, 2004. Monografia apresentada ao Instituto de Ciências Sociais – ICS para obtenção do título de Especialista em Direito Público.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6. ed. – Niterói: Impetus, 2012.

MARTINS, Marcos Antônio Tavares. **A imunidade tributária conferida a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e a ordem tributária**. 2012. Disponível em: <https://www.correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/revista-de-estudo-de-direito-postal-da-ect/edicoes-anteriores/pdf/Marcos_Antonio.pdf>. Acesso em: 04 de Fev. 2017.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. atual.- São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2012.

PAVIONE, Lucas. **Direito Administrativo**. Coleção Resumos para Concursos 2. Salvador: JusPODIVM, 2016.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Da Reforma Administrativa Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

POMPERMAYER, Thiago Santana. **Proposição de melhorias do fluxo de encomendas da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos por meio da Gestão de Processos**. Porto Alegre: UFRGS, 2008. Trabalho de conclusão de graduação submetido à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Administração. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18094/000685848.pdf>>. Acesso em: 03 de Fev. 2017.

RODRIGUES JÚNIOR, José Antônio; FARINA, Rosemeri. A Estabilidade do Empregado Público Frente à Súmula nº 390 do Tribunal Superior do Trabalho: críticas da doutrina administrativista. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. V. 4, n. 3, p. 521-541, 3º Trimestre de 2013. ISSN 2236-5044. Disponível em: <www.univali.br/ricc>. Acesso em: 20 de Jan. 2017.

SOUZA, Maurino de. Em crise Correios não descarta demissão de funcionários. **Portal a Folha Online**. Economia. Palmeira, 14 de Jan. 2017. Disponível em: <<http://folhadepalmeira.com.br/2017/01/14/em-crise-correios-nao-descarta-demissao-de-funcionarios/>>. Acesso em: 03 de Fev. 2017.