

A FUNÇÃO SOCIAL DAS AGÊNCIAS DE CORREIOS COMUNITÁRIAS E A FLEXIBILIZAÇÃO DO ARTIGO 195, § 3º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

ALESSANDRA COSTA MEDEIROS

Advogada da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos desde 2002. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de Brasília UniCeub (2000). Pós-graduada em Prestação Jurisdicional Pública pelo Instituto dos Magistrados do Distrito Federal em parceria com a UNIEURO.

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo demonstrar a necessidade de flexibilizar a compreensão do proibitivo constitucional – segundo o qual o Poder Público não pode contratar com pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social – ante a imprescindível presença das Agências de Correios Comunitárias nas mais longínquas localidades do território nacional, considerando sua importante atuação no cenário social local, além de sua função precípua na integração territorial do País.

Palavras-chave: Administração Pública Federal. Contratação. Seguridade Social. Agência de Correios Comunitária. Aspecto social.

ABSTRACT

This article has the objective of exhibit the evolution of the Federal Audit Office jurisprudence concerning the possibility of contracting temporary workforce, based on the 6.019 Act, of January 3, 1974, to the core activities of federal state companies.

Keywords: Federal Government. Outsourcing. Temporary workforce.

Sumário: 1. Introdução 2. Agência de Correios Comunitária: Breves Considerações 3. Da Universalização do Serviço Postal 4. Do Convênio Administrativo 5. Da Função Social das Empresas 6. A Função Social Da AGC e a Flexibilização do Artigo 195, §3º, da Constituição Federal 7. Conclusão 8. Referências

1. Introdução

(...) o serviço postal conduz inafastavelmente à constatação de que o interesse primordial em jogo é o interesse geral de toda a coletividade. É do interesse da sociedade que, em todo e qualquer município da Federação, seja possível enviar/receber cartas pessoais, documentos e demais objetos elencados na legislação, com segurança, eficiência, continuidade e tarifas módicas. (...) Entendo que, ao falar em manter o serviço postal, a Constituição determinou que cabe à União assegurar sua execução em todo o território nacional. Não apenas por abarcar um interesse coletivo significativo, mas também por ser fator importante de integração nacional.¹

A precisão das palavras proferidas pelo Ministro Joaquim Barbosa, no voto-vista exarado quando do julgamento da então Ação de Descumprimento de Preceito Constitucional nº 46 – marco na história da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e do próprio direito postal – traduz, com perfeição, a missão institucional mais relevante, a própria *ratio essendi*, da Empresa Pública Federal, cuja presença no ordenamento estatal pátrio remonta há 351 anos, quando iniciada com a criação, no ano de 1663, do Correio-Mor no Brasil Colônia.

Transcorridos três séculos desde então, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos assumiu a identidade corporal tal qual conhecemos hoje, evoluindo juntamente com o fortalecimento de um modelo de estado de direito democrático que, em especial após a edição da Carta Constitucional de 1988, solidifica-se diuturnamente.

Prestadora de um serviço público de relevância, o desempenho das atividades postais insere a ECT num cenário de atuação social sobremaneira importante, muitas vezes representando a única presença do Estado nos lugares mais distantes do imenso território nacional.

Consciente de sua responsabilidade e significativa contribuição na promoção do desenvolvimento social em localidades carentes da atuação estatal, a ECT, mediante a celebração de convênios públicos com o Poder Executivo Municipal, faz-se presente com a instalação de Agências de Correios Comunitárias – às quais passo a denominar simplesmente AGCs – oferecendo muito além de serviços postais básicos, mas, *ultima ratio*, o único meio de comunicação e integração de determinadas comunidades.

Contudo, o contexto acima delineado tem enfrentado dificuldades em sua concretude quando da celebração do referido termo de convênio,

¹ STF. ADPF 46, Voto Vista do Ministro Joaquim Barbosa

dada a situação irregular que muitas prefeituras apresentam frente à Seguridade Social.

Assim, diante de dois preceitos jurídicos – a universalização do serviço público postal e a proteção ao sistema da seguridade social – há que se sopesar e compreender esse último com a cautela devida, pendente a balança, portanto, para aquele que melhor beneficiará a coletividade, realizando deste modo, o bem comum.

2. Agência de Correios Comunitária: Breves Considerações

As Agências de Correios Comunitária surgiram em 01 de dezembro de 2000, com a edição da Instrução Normativa nº 01, a qual disciplinou os procedimentos para sua implementação. Em 2011 contabilizavam 4.384² (quatro mil trezentos e oitenta e quatro) unidades, correspondendo a um modelo de Agência de Correios no qual a unidade de atendimento destina-se a “... *viabilizar, no mínimo, a prestação dos serviços postais básicos em pequenas localidades com população superior a quinhentos habitantes, bem como em áreas urbanas onde predomine o interesse social e a exploração econômica de serviços postais não se mostre viável.*”³ (Definição – MANCAT).

Muito embora a redação final do item acima faça menção à expressão “exploração econômica”, em verdade, tem-se que seu entendimento compreende as hipóteses em que o custeio da prestação do serviço postal público básico apresenta-se demasiadamente oneroso, de maneira a tornar sua execução única e diretamente pela ECT, inviável. Veja-se, portanto, que não há que se falar em auferir-se lucro, mas sim, no próprio custo do serviço envolvido.

Pois bem. Dando continuidade ao objeto disciplinador da Instrução Normativa em comento, esta ainda traz em seu bojo a previsão de parcerias com entes públicos e privados – in casu, interessa saber daqueles instrumentos celebrados com entes públicos – por meio da assinatura de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com fulcro no artigo 116 da Lei nº 8.666/93 e no § 3º do art. 2º da Lei nº 6.538/78. (Item 4.1, da Instrução Normativa 1/2000, do Ministério das Comunicações).

Tem-se ainda, que a parceria firmada no fito de se instalar a respectiva Agência de Correios Comunitária, poderá contemplar repasse de recursos financeiros, o que não há que se confundir com espécie de remuneração, propriamente dita. Trata-se da previsão de regime de mútua cooperação

² Informação fornecida pelo DATER – Departamento da Rede Terceirizada, por meio de Comunicação Interna.

³ Instrução Normativa nº 1, do Ministério das Comunicações, item 3.1. Definição.

necessária à aquisição de equipamentos, utensílios e mobiliários; cobertura de custos com a execução das atividades e serviços internos necessários à organização e ao funcionamento da AGC e receita própria decorrente da venda de produtos de correios e pela prestação dos serviços postais básicos.

De forma geral, a Agência de Correios Comunitária exerce as seguintes atividades públicas postais, a saber, o fornecimento à população local de selos ordinários e comemorativos; aerograma nacional, internacional e social; telegrama pré-taxado; envelope pré-selado carta mundial; caixa de encomenda; títulos de capitalização; bem assim a prestação dos seguintes serviços, quais sejam: postagem/entrega interna de objetos simples e registrados; serviços postais adicionais: aviso de recebimento, registros e outros que possam ser franqueados por meio de selos; outros serviços inerentes aos produtos relacionados anteriormente, desde que sejam pré-franqueados/taxados ou possam ser franqueados por meio de selos; vale postal pagamento; PAC; Encomenda Postal Nacional, mediante pagamento à vista SEDEX; Sedex a Cobrar – postagem; Documento Econômico/Prioritário Internacional; Título de Capitalização – resgate; Recebimento de Contas (*); Recebimento de Inscrições (*); Recebimento de impostos, taxas e multas (*); Caixa Postal – assinatura/renovação com ou sem cessão do equipamento por parte da ECT, incluindo o serviço de distribuição. [(*) autorizado apenas para unidades informatizadas e com linha telefônica e acesso à internet.]⁴

De uma leitura descompromissada das atividades acima elencadas – sem adentrar na definição de serviços como PAC ou SEDEX a cobrar – é fácil concluir que em pequenas localidades (com um mínimo de 500 habitantes), nas quais a presença do Estado se faz unicamente por meio da implantação de uma AGC, a relevância social do fornecimento de serviços públicos como pagamento de contas, recolhimento de impostos, taxas e multas, recebimento de inscrições, além do próprio serviço público postal strictu sensu, traduz-se não só em mecanismo de integração nacional e, inclusive, internacional.

Não foi por outro motivo, o entendimento exarado no ordenamento endógeno da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, o qual excepcionou pelo prazo de 12 (doze) meses a não apresentação das Certidões Negativas de Débito do INSS (CND), Certificado de Regularidade do FGTS (CRF), Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) no fito de dar-se continuidade aos convênios firmados junto às prefeituras municipais para funcionamento das respectivas AGCs.

Contudo, é importante registrar que, mesmo compreendendo a

⁴ MANCAT, Módulo 22, Capítulo 1, Anexo 6, itens 1.1 e 1.2.

sobreposição da garantia constitucional maior da universalização do serviço postal, o normativo interno em questão permite tal hipótese em caráter excepcional e temporário, condicionada à comunicação, por parte da ECT, aos órgãos competentes, no tocante a irregularidade constatada, bem assim a atuação ativa do administrador público no sentido de, mensalmente, exigir do Poder Executivo Municipal a regularização da documentação retro citada, inclusive, como condição de manutenção do próprio convênio.

3. Da Universalização do Serviço Postal

A quase totalidade dos países vislumbra no serviço público postal um mecanismo de comunicação e integração fundamental à concretude de seu desenvolvimento, máxime quando considerada a significativa expansão do e-commerce ou comércio virtual. No Brasil, tido como um dos Correios mais eficientes do mundo e instituição pública de considerável credibilidade junto ao corpo social pátrio, não haveria de ser diferente.

Graças a uma capilaridade estrutural que lhe permite estar presente em quase todos os municípios do País, a garantia de acesso ao serviço público postal por todos, independentemente de sua localidade, ou de sua condição pessoal, social ou econômica, apresenta-se como meta gradativamente atingida, o que permite afirmar que muito mais do que oferecer uma logística voltada aos negócios firmados na rede mundial de computadores, os Correios brasileiro deve permitir que, concretamente, o acesso aos serviços públicos postais ocorra em todo o território nacional, pela totalidade da população.

Nesse sentido, no ano de 2011, editou o Poder Executivo Federal, as Portarias 566/2011 e 567/2011, dispondo respectivamente sobre a universalização do serviço postal e suas metas. De acordo com a Portaria 566/2011, artigo 1º, §1º e 2º, a universalização dos serviços postais representa, verbis:

§ 1º. Entende-se por universalização dos serviços postais básicos o acesso de toda pessoa física ou jurídica, independentemente de sua localização ou condição socioeconômica, aos serviços discriminados no § 2º deste artigo.

§ 2º. Consideram-se serviços postais básicos o recebimento e entrega de:

I - carta e cartão postal, simples ou registrados, sem valor declarado;

II - impresso simples ou registrado, sem valor declarado; e

III - encomenda não urgente, sem valor declarado.

Num país que ainda concentra seu desenvolvimento humano atrelado aos grandes centros urbanos, não é difícil concluir que a universalização dos serviços postais vislumbra não apenas um direito individual, mas, em muitos casos, o único meio de inclusão na vida política, social e econômica do País, realizando, muito além da integração geográfica, o que, per si, já contribui sobremaneira para o incremento diuturno daquelas comunidades mais carentes e afastadas no território nacional.

Entender a universalização do serviço público postal é compreender que a Administração Pública nas áreas onde a sua presença se faz necessária, deve, obrigatoriamente, oferecer à coletividade a execução de um serviço indispensável, de maneira equânime e eficiente, propiciando o acesso não apenas à comunicação, mas a inserção do indivíduo no corpo social nacional a que pertence.

Não se pode olvidar que no cotidiano dessas localidades menores o acesso ao serviço público postal compreende a promoção do desenvolvimento econômico e social, bem assim da própria dignidade da pessoa humana, tanto defendida e acolhida pelo ordenamento legal pátrio.

4. Do Convênio Administrativo

A figura do convênio administrativo costuma ser classificada pela doutrina pátria como **acordos de cooperação**, no qual todos os signatários têm atividades **pré-ordenadas para o fim almejado**, ou de colaboração, isto é, quando os mesmos desenvolvem atividades-meio, preparatórias, auxiliares ou complementares da atividade estatal, para o objetivo comum.⁵

E mais, outros juristas como Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Edmir Netto de Araújo, Arnaldo Wald e Luiza Rangel de Moraes apontam serem os convênios **pactos da espécie acordo**, qualificando-os como atos complexos⁶.

Nota-se que o convênio administrativo **representa uma convergência de interesses celebrada entre entidades públicas de qualquer espécie ou entre estas e entidades ou instituições privadas para a consecução de interesses e objetivos comuns.**

Ademais, os mesmos publicistas elencam outros aspectos diferenciadores entre esse instituto administrativo e os contratos administrativos, o que justifica sua utilização em detrimento deste último. Vejamos:

⁵ Fonte: <http://www.tcm-sp.gov.br>.

⁶ Fonte: <http://www.tcm-sp.gov.br>.

- a) quanto aos interesses, no contrato são divergentes e contrapostos para as partes que os celebram, enquanto no acordo são convergentes e comuns entre os partícipes.
- b) no contrato existem partes: uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.); outra que visa à contraprestação correspondente (a remuneração ou outra vantagem); no acordo tem-se partícipes (não-vinculados contratualmente) com as mesmas pretensões, ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe;
- c) nos contratos, as vontades antagônicas se compõem, e não se adicionam, delas resultando uma terceira espécie de vontade – a contratual; nos acordos, como nos consórcios, as vontades se somam e não dão origem a uma terceira espécie;
- d) no acordo, os partícipes buscam o mesmo e idêntico objetivo, unindo-se para a satisfação do interesse comum; no contrato, cada parte quer atingir um fim que não é compartilhado pela outra;
- e) no acordo, há uma conjugação de esforços, sob várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de know-how e outros; por isso mesmo, no convênio não se cogita de preço ou remuneração, que constitui cláusula inerente aos contratos;
- f) no contrato, o valor a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que será feita do mesmo; no acordo, se o partícipe recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do poder público em decorrência de acordo, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio; por essa razão, a entidade está obrigada a prestar contas de sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas.
- g) em decorrência da ausência de vinculação contratual, devem ser consideradas nulas cláusulas de permanência obrigatória ou obstativas de denúncia do acordo a qualquer momento ou de sanções pela retirada, promovendo-se a respectiva prestação de contas.

Na lição do professor Hely Lopes Meirelles⁷, de onde se extrai que os convênios são

(...) acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie,

⁷ MEIRELLES, 2005. p. 404.

ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. (...) Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões.

Da leitura do conceito retro, parece tranquila sua definição, mas nem sempre foi assim, no passado muitas discussões foram travadas para estabelecer um modelo conceitual para o convênio. Várias conceituações foram extraídas dos léxicos como forma de contribuição ao presente trabalho, dentre elas temos as seguintes, in verbis:

Convênios administrativos: a avença é instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. No convênio, assunção de deveres destina-se a regular atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público.⁸

Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Convênio é acordo, mas não é contrato.⁹

Novos marcos regulatórios, baixados em 2007 e 2008 (Decreto nº 6.170/2007 e Portaria Interministerial nº 127/2008) conceituaram igualmente o convênio (art. 1º), os quais, embora não possuam incidência sobre os convênios celebrados no âmbito desta Empresa Pública¹⁰, passamos a transcrevê-lo, no fito de melhor ilustrar sua definição, a saber:

Art. 1º (...)

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I – convênio – acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que

⁸ JUSTEN FILHO. 1998.

⁹ MEIRELLES. 1990. P. 350.

¹⁰ Vide Nota Jurídica/GFIS/DEJUR – 1213/2009.

discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como participe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Destarte, a esparsa, variada e complexa legislação a disciplinar a figura do convênio administrativo, não há que se olvidar da aplicação supletiva e subsidiária da Lei nº 8.666/93, consoante determinação expressa de seu dispositivo legal, art. 116, caput:

Art. 116 – Aplicam-se as disposições desta Lei, **no que couber, aos convênios**, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. (grifo acrescentado)

Relativamente à natureza jurídica dos convênios, embora não exista um pensamento uníssono na doutrina pátria¹¹ acerca de sua exata compreensão, certo é que todos convergem para a natureza distinta entre contratos administrativos e convênios, pela falta de semelhança dos objetivos e demais características dos dois institutos, pensamento repetido por nossa Corte Constitucional no julgamento do RE 119.256-9/SP¹², o qual decidiu que o convênio administrativo é acordo de vontade, mas precário, e seus beneficiários não tem direito à sua manutenção, e em sendo denunciado não há que se falar em direito adquirido, vez que não são contratos administrativos.

5. Da Função Social das Empresas

Ao longo das últimas décadas, com a promulgação de nossa Carta Magna – a Constituição Cidadã - a ideia de função social das empresas fora construída e fortalecida junto à sociedade, muito embora, até a edição, em 2002, da Lei nº 10.406, ainda não houvesse sido positivada em nosso ordenamento legal.

Foi com a entrada em vigor do diploma legal retro – o Novo Código

¹¹ Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Diógenes Gasparini, José dos Santos Carvalho Filho, Edmar Netto de Araújo e Francisco de Assis Alves.

¹² Acórdão de 14 de abril de 1992, Relator Ministro Moreira Alves, Revista Trimestral de Jurisprudência nº 141, pág. 619.

Civil – que diversos princípios, dentre estes o da função social, foram alçados a categoria de normas imperativas, anunciando o caráter da socialidade, coletividade, eticidade e dignidade que passava a assumir as relações civis empreendidas.

Segundo o atual Código Civil, a função social da empresa assume o papel de cláusula geral, o que implica dizer que constitui uma formulação genérica e abstrata, revestindo-se de natureza direcional, dotando de maior mobilidade sua aplicação às hipóteses concretas.

É de se notar que o atual Código Civil fora erigido sob o viés político-ideológico da cooperação, solidariedade, responsabilidade social e probidade nas relações jurídicas estabelecidas dentro da coletividade, inclusive entre essa e o Estado, aqui representado por suas empresas públicas, lançando mão de um modelo liberal para positivar em seus artigos o que vem ser as diretrizes da atuação social das empresas junto à comunidade.

Conceito de difícil definição, a função social das empresas encontra-se relacionada à função social do contrato e a própria função social da propriedade. Nos diplomas legais pátrios encontra respaldo, afora o Código Civil, na Lei das Sociedades Anônimas e na Lei de Recuperação e Falências.¹³

Ainda, impossível não relacionar a função social das empresas ao dispositivo constitucional inserto nos princípios que norteiam a ordem econômica pátria, art. 170, da Constituição Federal:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim, assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – soberania nacional;

II propriedade privada;

III – função social da propriedade;

IV – livre concorrência;

V – defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;

IX – tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital

¹³ Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

nacional de pequeno porte;

X – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham a sua sede e administração no país.

Com efeito, além da definição vaga e esparsa no ordenamento legal vigente, a própria juridicidade da função social da empresa é questionável, de maneira que “A ausência de caráter normativo – norma jurídica em sentido estrito – da função social da empresa se demonstra pela própria definição que tem sido atribuída a tal expressão, todas elas baseadas em outras normas (ambientais, concorrenciais, etc.).¹⁴

Pois bem. Ainda que a função social da empresa seja de difícil delimitação e de duvidável caráter normativo, vislumbrando, quando muito, norma valorativa a ser observada, certo é que a implantação de Agências de Correios Comunitárias em localidades com até quinhentos habitantes e, de maneira geral, pouco desenvolvidas economicamente, traz a realização, no mínimo, da redução de desigualdades sociais e regionais, preceito constitucional, visto em linhas pretéritas, de relevantíssimo munus público.

6. A Função Social Da AGC e a Flexibilização do Artigo 195, §3º, da Constituição Federal

Ab initio, é de se ter em mente que o termo “flexibilização” não deve ser compreendido como total ausência de aplicação da norma legal, mas tão somente, em situações singulares e excepcionais, sua subsunção à hipótese concreta se dará de forma mitigada, seja por seu *modus operandi* diferenciado, seja por seu “tempo legal” antecipado ou postergado. Sobreleva frisar, assim, que sua mens legis não deixará de ser concretizada, de modo que embora flexibilizada, a norma legal continua a vigor (Planos da existência, eficácia e eficiência).

Pois bem. O artigo 195, § 3º, da Constituição Federal encontra-se disposto no título dedicado a Ordem Social, Capítulo da Seguridade Social, em especial quanto ao regramento dispensado ao seu financiamento. Dispõe o citado dispositivo constitucional, in litteris:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais

¹⁴ RICCI, 2012.

(...)

§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Em resumidas linhas, a Seguridade Social tem seus alicerces em três pilares básicos, a saber: a saúde, a assistência social e a previdência social. Trata-se do conjunto de ações envolvendo o Poder Público e a sociedade no fito de garantir a todo o indivíduo o acesso aos seus três pilares básicos.

Para Wladimir Novaes Martinez¹⁵ a previdência social compreende

(...) a técnica de proteção social que visa propiciar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana – quando esta não pode obtê-los ou não é socialmente desejável que os aufera pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte – mediante contribuição compulsória distinta, proveniente da sociedade e de cada um dos participantes.

A assistência social encontra-se inserida no ordenamento pátrio, nos artigos 203 e 204, da Constituição Federal, compreendendo uma política pública social destinada a suprimir as necessidades básicas dos indivíduos, independentemente de contribuírem para a Seguridade Social, os quais não possuem capacidade de proverem seu próprio sustento. Engloba a proteção à infância, a velhice, a maternidade, a adolescência e a pessoa portadora de deficiência.

Decorre, portanto, do próprio conceito de seguridade social, a relevância que referido instituto assume junto à coletividade mais vulnerável, sob os aspectos econômico e político, além da necessidade de coibir-se que sua forma de custeio mista e plúrima, segundo o qual a seguridade social deve ser arcada mediante a contribuição de todos, seja mitigado.

Não foi outro, senão o motivo acima apontado, a razão pela qual o Poder Público – a Administração Pública, inclusive – está impedido de contratar com pessoas jurídicas em situação irregular junto à Seguridade Social. Veja que o dispositivo constitucional em comento não faz distinção entre pessoas jurídicas de direito privado ou público, do que se conclui que

¹⁵ MARTINEZ, 1992. p.99.

qualquer pessoa jurídica encontra-se alcançada pela vedação em voga.

Contudo, da leitura do próprio dispositivo constitucional sob exame, nota-se que esse faz remissão à Lei nº 12.453, de 21 de julho de 2011, em especial seu artigo 5º, o qual suspendeu temporariamente a regularidade fiscal para os “(...) *contribuintes estabelecidos em logradouros localizados em Municípios atingidos por desastres naturais ocorridos entre 1º de janeiro de 2010 e a data de publicação desta Lei, que tiverem a situação de emergência ou de calamidade pública homologada ou declarada por decreto do Poder Executivo de seus respectivos Estados*”¹⁶, quando da realização de contratações para concessão de créditos e renegociação de dívidas firmadas com instituições financeiras públicas, sem prejuízo do disposto no artigo 195, §3º, da Constituição Federal.

Temos assim, concreta e exemplificativamente, a flexibilização do indigitado artigo constitucional, realizada pelo próprio Poder Público, em situações que considerada sua gravidade e emergência, buscando alcançar um bem comum maior, e naquele momento imprescindível, justificaram a postergação da exigência constitucional em discussão.

Paralelamente, idêntico raciocínio deve ser empregado quando se está falar na necessidade de implantação de Agências de Correios Comunitárias e a situação fiscal irregular que muitas prefeituras apresentam. A compreensão do caráter excepcional e temporário no que se refere à exigência do artigo 195, §3º não significa a sua inaplicabilidade, mas apenas a postergação dessa – sua flexibilização – ante a celebração de convênios administrativos municipais provedores não somente da integração geográfica do território nacional, consoante já visto, mas, igualmente, do incremento na qualidade de vida de inúmeros brasileiros, promovendo, em última análise, a própria concretude da dignidade da pessoa humana.

Consoante visto alhures, a flexibilização de artigo de lei não implica no afastamento integral de sua incidência às hipóteses concretas que regula. Em verdade, trata-se de sua aplicação diferenciada, em situações singulares e excepcionais, que assim o exigem. Exemplo disso, colacionamos ao presente artigo, ato editado pelo próprio Poder Público – Lei nº 12.453/2011 – que curiosamente excepcionou a exigência do artigo 195, §3º, da Constituição Federal, considerada a excepcionalidade e gravidade dos desastres naturais então ocorridos.

Vejamos. É inegável que a execução do serviço público postal básico em pequenas localidades – pouco desenvolvidas econômica e socialmente – bem assim a realização de serviços como recebimento de contas, recolhimento de tributos, realização de inscrições, vale postal

¹⁶ Lei nº 12.453/2011, artigo 6º.

pagamento, PAC, Encomenda Postal Nacional, mediante pagamento à vista SEDEX, Sedex a Cobrar – postagem, Documento Econômico/Prioritário Internacional, Título de Capitalização – resgate, dentre outros, vislumbra importante atuação social do Estado, além da própria integração nacional do vasto território brasileiro.

Em locais onde a total ausência do Estado é característica predominante, a presença de uma Agência de Correios Comunitária (AGC) representa, na maioria dos casos, o único meio de comunicação com as demais cidades do País, permitindo, inclusive, o acesso a produtos e serviços de considerável relevância, tal como ocorre quando do envio de medicamentos, vacinas, livros escolares e outros de similar natureza.

Ademais, é o próprio Poder Público também beneficiário do modelo de Agência de Correios sobre o qual discorreremos, afinal, um dos serviços públicos desempenhados é justamente o recolhimento de tributos e taxas.

Pode-se afirmar que por meio dos serviços prestados por aquelas AGCs em funcionamento, a realização do interesse comum ganha contornos concretos. Meta perseguida por toda Administração Pública, considerada mesmo sua *ratio essendi*, o princípio jurídico do interesse comum ou o princípio ético do bem comum encerra a ideia de que aos governantes cabe promover o bem comum – a relação entre o bem desejado e a comunidade que o deseja – mediante a expressão do interesse público – a relação que se instala entre o bem comum e a coletividade, na medida da capacidade de satisfação que o bem comum pode possuir, considerada a necessidade da coletividade.

Embora de complexa definição, as noções de bem comum e interesse público, dentro de uma sociedade organizada, emergem quase que instintivamente, sendo impossível dissociá-las da compreensão de conceitos como finalidade, bondade, solidariedade, participação, coletividade e ordem.

Pois bem. Já fora visto aqui que a *mens legis* do dispositivo constitucional em comento visa coibir, em última análise, a ausência de custeio da seguridade social por aqueles a quem a lei endereça referido ônus. Por outro lado, vimos também em que constitui a seguridade social e seu papel desempenhado junto ao corpo social.

É inegável que ambos normativos – *lato sensu* – se revestem de relevante cunho social e a análise de seu enfrentamento deve ocorrer com a cautela devida, de maneira a ter no contexto apresentado – bem assim na consecução do bem comum, por meio do interesse público – as vertentes norteadoras da melhor solução construída.

Nesse cenário delineado, não se pode olvidar que necessário será recorrer-se ao critério da valoração e preponderância de interesses públicos,

e de outro modo não se poderá concluir que é perfeitamente possível a celebração de convênios com entes municipais que não conseguirem comprovar sua regularidade junto à Previdência Social, máxime, quando considerada a meta maior de se viabilizar a prestação do serviço postal nas localidades abrangidas por Agências de Correios Comunitárias.

É imperioso ter em mente que princípios constitucionais como da eficiência, finalidade e continuidade da prestação dos serviços públicos devem preponderar – como a realização de um bem comum maior – sobre o ordenamento infraconstitucional ou sobre normas constitucionais de menor alcance e benefício social, o que claramente pode ser enxergado na hipótese concreta ora enfrentada.

Não é outro, aliás, os ensinamentos de Hugo de Brito Machado¹⁷ acerca do tema, para quem

Não se venha, porém, argumentar com o interesse público para justificar a exigência de certidões negativas quando tal exigência conflitar com a Constituição, porque o respeito a esta constitui interesse público o mais relevante.

(...)

Mesmo que não se vislumbre na exigência da quitação, em certos casos, conflito com a Constituição já que a própria constituição Federal estabelece que a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. (art. 195, §3º), forçoso é admitir-se que o interesse público na arrecadação de tributos nem sempre justifica aquela exigência.

7. Conclusão

Como visto, é inegável a relevante função social desempenhado pelas Agências de Correios Comunitárias em pequenas localidades, muitas vezes esquecidas no imenso território brasileiro. É cediço que em comunidades com as características ora descritas, a presença do Estado se dá unicamente pela instalação de uma AC – Agência de Correios. Prestando serviço público postal básico, representam a ponte de integração entre esses pequenos vilarejos e povoados ao restante do País.

Contudo, conforme visto alhures, não bastasse esse fator importante de integração nacional – precisas palavras proferidas pelo Ministro Joaquim Barbosa e citadas no início desse texto – adiciona-lhe importância ainda

¹⁷ MACHADO, 2002.

maior a prestação de serviços como recebimento de contas, recolhimento de taxas e impostos e recebimento de inscrições. É nesse cenário delineado que exercerá os Correios verdadeiro papel de autoridade estatal.

Assim, emerge a premente necessidade de viabilizar a celebração de convênios administrativos com os respectivos entes municipais, ainda que não consigam demonstrar sua regularidade fiscal junto à Previdência Social, numa exegese hermenêutica que, valendo-se da preponderância de interesses públicos, busque realizá-lo por meio do maior bem comum alcançado.

8. Referências

ALMEIDA, Dayse Coelho de. **Considerações críticas acerca da responsabilidade na terceirização trabalhista**. Revista Fórum Trabalhista. RFT, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, set./out. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=80815>>. Acesso em: 31/1/2013

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Orientação Normativa AGU nº 23: Fundamentação da redação atual**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br>>. Acesso em: 12/6/2014.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Curso de Direito do Trabalho**. 5ª ed., Niterói: Impetus, 2011.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 10ª Ed., São Paulo: Ltr, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos**. 5ª Ed., São Paulo: Dialética, 1998.

MACHADO, Hugo de Brito. **A exigência de certidões negativas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2559>>. Acesso em: 12/6/014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 31ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na Constituição Federal**. 2ª Ed. São Paulo: LTR, 1992.

RICCI, Cavalheiro Henrique. **Função Social da Empresa é valor e não norma jurídica**. Conjur. Disponível em <http://www.conjur.com.br>. Acesso em 12/6/2014.