
A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional



A&C R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 6, n. 24, p. 1-246, abr./jun. 2006

A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

Direção Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Direção Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

Direção Executiva

Emerson Gabardo

Conselho de Redação

Edgar Chiuratto Guimarães

Adriana da Costa Ricardo Schier

Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari
Alice Gonzáles Borges
Carlos Ari Sundfeld
Carlos Ayres Britto
Carlos Delpiazzo
Cármen Lúcia Antunes Rocha
Celso Antônio Bandeira de Mello
Clèmerson Merlin Clève
Clóvis Beznos
Enrique Silva Cimma
Eros Roberto Grau
Fabrício Motta
Guilherme Andrés Muñoz (*in memoriam*)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
Jorge Luis Salomoni

José Carlos Abraão
José Eduardo Martins Cardoso
José Luís Said
José Mario Serrate Paz
Juan Pablo Cajaville Peruffo
Juarez Freitas
Julio Rodolfo Comadira
Luís Enrique Chase Plate
Lúcia Valle Figueiredo
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho
(*in memoriam*)
Marçal Justen Filho
Marcelo Figueiredo
Márcio Cammarosano
Mária Cristina Cesar de Oliveira

Nelson Figueiredo
Odilon Borges Junior
Pascual Caiella
Paulo Eduardo Garrido Modesto
Paulo Henrique Blasi
Paulo Neves de Carvalho (*in memoriam*)
Paulo Ricardo Schier
Pedro Paulo de Almeida Dutra
Regina Maria Macedo Nery Ferrari
Rogério Gesta Leal
Rolando Pantoja Bauzá
Sérgio Ferraz
Valmir Pontes Filho
Yara Stropa
Weida Zancaner

A246 A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional.
ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum,
2003.
Trimestral
ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002 publicada pela
Editora Juruá em Curitiba
ISSN: 1516-3210
1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342 CDU: 33.342

© Editora Fórum Ltda. 2006

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Editora Fórum Ltda
Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andar - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
Internet: www.editoraforum.com.br
e-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Projeto gráfico e diagramação: Luís Alberto Pimenta
Revisora: Olga M. A. Sousa
Pesquisa jurídica: Fátima Ribeiro - OAB/MG 74868
Bibliotecária: Alessandra Rodrigues da Silva
CRB 2778/MG 6ª Região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo Território Nacional

Emenda Constitucional nº 51/06, processo seletivo público e novos regimes de vinculação de pessoal ao poder público: uma boa idéia para quem?

Vanice Lírio do Valle*

Doutoranda em Direito pela Universidade Gama Filho. Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Procuradora do Município do Rio de Janeiro. Diretora do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Gama Filho

Sumário: 1 Introdução - 2 Hipermodernidade, seus desafios ao direito público e o anacronismo da EC nº 51/06: uma crítica de princípio - 3 Breve percurso histórico da tramitação legislativa da proposição - 4 Da natureza do vínculo jurídico proposto estabelecer entre as categorias contempladas e o poder público - 5 O significado possível para a locução “processo seletivo público” - 6 Um exercício de síntese de conclusões preliminares - Referências

Palavras-chave: Recursos humanos. Poder Público. Princípio concursivo. EC nº 51/06. Hipermodernidade. Vinculação jurídica. Natureza do vínculo. Agentes comunitários de saúde. Agentes de controle de endemias. Processo seletivo público. Concurso público.

1 Introdução

A recente promulgação da Emenda Constitucional nº 51/06 sugere ao estudioso da matéria de recursos humanos vinculado ao Poder Público um conjunto de considerações que passam por largo espectro de temas, envolvendo desde a (in)atualidade da versão hoje imperante do sentido do princípio concursivo, passando pelo absoluto desvio de perspectiva em que incidiu a figura constitucional da contratação temporária, até alcançar o sentido que se possa pretender empregar ao texto que, bom ou ruim, vige; e até a data de 6 de março de 2006, não foi ainda objeto de provocação de controle de constitucionalidade.

Inclina-se, todavia, a autora, à constatação de que o que interessa, primariamente, ao menos ao gestor público, é a compreensão de plano de quais sejam os efeitos sobre a unidade federada que lhe cabe gerir, dessa nova disciplina constitucional. Disso decorre a preferência que aqui se empreenderá, à abordagem mais dogmática — sem prejuízo a

* E-mail: <liriodovalle@uol.com.br>.

pequenas inserções teóricas ao longo do presente texto, e da possibilidade de retomada do tema, em outra oportunidade, para a cogitação mais detalhada das outras matérias que a mencionada EC nº 51/06 sugere.

Não se furtam, todavia, as presentes considerações a um breve comentário relacionado à dissociação entre o tipo de proposta que se vem de constitucionalizar, e aquilo que se aponta como o caminho de desenvolvimento possível para o Direito Administrativo — e portanto, a absoluta dissociação entre o pensamento teórico mais atual, e a nossa prática legislativa. Com tais aportes, o que se quer é conciliar uma leitura que busque significado operante a um conjunto de disposições que, mal ou bem, restam constitucionalizadas, com o desenvolvimento do pensamento crítico, sem o que, perdas estariam todas as esperanças de reversão de uma prática legislativa e constitucional que se reputa inadequada.

2 **Hipermodernidade, seus desafios ao direito público e o anacronismo da EC nº 51/06: uma crítica de princípio**

Primeiro aspecto a ser necessariamente denunciado quando da leitura dos termos da EC nº 51/06 diz respeito a seu total anacronismo quando se tem em conta a pauta de ações que se apresenta ao Estado em tempos de hipermodernidade,¹ que tendo por elemento indispensável a articulação entre o plano local (interno) e o global (mundial), necessariamente há de transcender a lógica da ação pontual, que constitucionaliza um particularíssimo aspecto da ação administrativa — a saber, a admissão específica de uma determinada categoria funcional. Em verdade, esse tipo de escolha mais remete à administração imperativa, que opera sob a lógica da preservação da ordem em curso, do que à administração concertada, que sensível à funcionalização do direito. E isso assim se diz porque o primeiro traço da administração concertada é a ação voltada não à conformação vertical do agir, mas sim ao convencimento, à soma de vontades, à conjugação de esforços e adesões voluntárias, de molde a se capacitar a mobilizar a totalidade de energias individuais e sociais disponíveis no momento; instrumentalizando-se assim ao alcance das metas propostas (FERNÁNDEZ, 2002, p. 2).

Na hipótese, a opção vertical, pelo critério de execução de uma

¹ O Estado da hipermodernidade se caracteriza "...por um proceso de globalización, con liberalismo económico, fluidez mediática e hiperconsumo, que coexiste con el nivel de estados integrados, los que asocian sus afluentes políticos, económicos y culturales, así como los planos de lucha contra la adversidad común..." (LIPOVETSKY, apud. DROMI, 2005, p. 21-22).

especial tarefa administrativa — qual seja, a ação preventiva de saúde, seja no plano geral, seja na seara específica do controle de endemias — importa em um abdicar do agir consensuado, tornando possível como resultado a evidencição da total inaptidão desse esquema teórico ao alcance das finalidades cogitadas, quando menos em organizações que, por suas próprias peculiaridades, rejeitem a opção concreta empreendida pela EC nº 51/06.

Ainda quando se busca a análise dessa mesma intervenção no conteúdo constitucional sob um prisma mais próximo — da investigação iluminada pelo princípio da unidade da constituição — a conclusão ainda se revela desfavorável à iniciativa; afinal, ainda que se busque a construção de uma interpretação conforme a constituição para esse conjunto preceitual, fato é que a dinâmica das relações e fenômenos sociais associados ao imperativo de eficiência da máquina administrativa caminha, justamente, no sentido contrário da flexibilização das relações com o Estado, e não do engessamento, pela constitucionalização de elementos absolutamente periféricos, do agir administrativo.

Constitui, portanto, uma absoluta contradição o cometimento constitucional de tarefas ao Estado — iluminadas pelo compromisso fundante expresso nos arts. 1º e 3º da CF — e ao mesmo tempo, a instituição em mesma sede, de detalhamentos relacionados ao seu agir finalisticamente orientado, como a explicitação (ainda que não integral) da disciplina jurídica de dois conjuntos de agentes públicos, vinculados à prática de uma determinada atividade de caráter puramente operacional. Não é ocioso sublinhar que esse tipo de vulgarização da dicção constitucional, na realidade da vida pode se revelar inadequado, ou mesmo paralisante em relação ao agir administrativo.

Nesse tema, é particularmente pertinente a referência de Otero (2003, p. 31), à opção constitucional nos textos mais recentes — no que se inclui, por certo, a Carta de Outubro — por um protagonismo conferido à Administração Pública na efetivação do modelo constitucionalmente proposto de sociedade, pelo que, “...o *Estado-constitucional e o Estado-legislativo cederam lugar; por efeito da própria dinâmica voluntarista subjacente à cláusula constitucional de bem-estar; a um Estado-administrador*”. Se assim o é, tem-se em decorrência a indispensabilidade de se preservar em favor dessa mesma administração, o espaço de movimentação para o desenvolvimento, sempre atualizado e eficiente, do ativismo que dela se deseja — parâmetro que, em absoluto, não se coaduna com o caminho que trilhou

a EC nº 51/06.

Importante ainda sublinhar — e a leitura do histórico de seu processamento legislativo evidencia isso — que a proposta de emenda constitucional, genuína expressão da chamada lógica da escolha racional (é nítida a influência de uma avaliação de custo X benefício empreendida, ao menos, a partir do momento em que os compromissos políticos compatibilizam a proposta de cunho minimamente prospectivo, com o interesse retrospectivo de superação de um impasse politicamente desconfortável), não cogita de suas relações com grandes questões de fundo que hoje se apresentam na pauta teórica do direito administrativo, como o debate acerca da subsidiariedade horizontal do Estado, e portanto, do papel ativo que se possa ou deva reconhecer à sociedade, no trato de temas que transpassam os limites formais da burocracia pública.

Constitui um dos grandes temas em debate, a partir da construção da idéia de Estado Social — e portanto, finalística e operacionalmente comprometido com o alcance de um determinado patamar de desenvolvimento da sociedade como um todo — qual possa ou deva ser a dimensão desse mesmo Estado, e, ainda, qual o papel a se reconhecer à sociedade, agente que necessariamente há de se ter por, de alguma forma, envolvido nesse processo de garantia de um nível mínimo. A alternativa portanto da desmonopolização do poder, com a conseqüente assunção pela sociedade, de um espaço que lhe é próprio em atividades de interesse geral (MOREIRA NETO, 2003, p. 553), propõe o debate justamente acerca de quais sejam os limites desse Estado, não a partir de uma perspectiva que se qualifique como liberal, cuja inspiração principal se revele o desonerar do Poder Público, mas sim do reconhecimento da sociedade como elemento fundamental ao desenvolvimento de tarefas que compreendam, essencialmente, também esse compromisso geral com um mesmo objetivo.

O tema das ações de saúde desenvolvidas através de agentes comunitários, em verdade, enquadra-se à perfeição no espectro de matérias em relação às quais pode ter incidência o debate acerca da subsidiariedade horizontal, pela evidente inaptidão do Estado desenvolver por si só, quando menos as atividades próprias à prevenção de saúde que se comete a esses agentes. Tal discussão — atual, e relevantíssima para a compreensão do papel do Estado como um todo — passa ao largo da iniciativa em causa. Se é certo que a EC nº 51/06, prevendo tão somente as categorias submetidas a esse proposto novo regime, não obriga à sua admissão

~~nos distintos planos federados; não é menos certo que, de outro lado, a regra~~

de transição contida no art. 2º² da mesma Emenda, essa sim, concretamente, tem em conta a trazida para o âmbito dos quadros de pessoal das distintas entidades envolvidas na concretização do Sistema Único de Saúde, um contingente de pessoal.³

A relevante opção política que pode se entender transpareça nessa EC nº 51/06, a rigor, pelo que se verifica de seu processamento, se dá por fortuito — e não por amadurecimento de um tema complexo — e desafia o intérprete a, à vista de todo esse quadro, construir uma interpretação que, de um lado, dê significado operante ao preceito constitucional, mas, de outro, tenha em conta o caráter necessariamente sistemático desse mesmo Texto Fundamental constitucional, e o imperativo de sua preservação como unidade lógica. É o exercício que se desenvolve nos itens subseqüentes.

3 Breve percurso histórico da tramitação legislativa da proposição

Inicia-se o processo legislativo que culmina com a promulgação da EC nº 51/06, com a apresentação da PEC nº 07, de 12 de março de 2003, de lavra do Deputado Maurício Rands. Na ocasião, o que se propunha⁴ era pura e simplesmente a exclusão da incidência do princípio concursivo, das “... contratações dos agentes comunitários de saúde integrados ao sistema único de saúde que serão admitidos através de processo seletivo público...”, ao argumento que era da essência do adequado desempenho das funções que lhe são inerentes, a detenção de “...laços com a comunidade...”.⁵ Curioso observar

² Também esse dispositivo se revela particularmente infeliz, seja do ponto de vista de técnica legislativa, seja do ponto de vista de opção valorativa. No que toca à técnica, a norma contida no dispositivo identificado como art. 2º, *caput* da EC 51/06, a rigor, se constitui regra pretensamente permanente — até onde se possa reconhecer permanência aos preceitos constitucionais no recente constitucionalismo brasileiro — e portanto, melhor lugar teria em um parágrafo a mais do próprio art. 198 da CF, como os introduzidos pelo art. 1º da mesma Emenda. Do ponto de vista de mérito, deixa espaço para uma dúvida hermenêutica da maior relevância, a partir do texto “...os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias somente poderão ser contratados diretamente pelos Estado, pelo Distrito Federal e pelos Municípios na forma do §4º do art. 198 da Constituição Federal...”. E a dúvida decorre do fato de que esse mesmo preceito permite a compreensão de que a obrigatoriedade ora instituída reside, ou na sujeição ativa da contratação — os agentes somente poderiam ser contratados diretamente pelos entes federados —; ou na forma de seleção, a saber, mediante processo seletivo público. Ambas as alternativas, por sua vez, são de difícil harmonização com a inteireza da Constituição, na medida em que a primeira esbarra na própria auto-administração dos entes federados, que hão de ter a si reconhecida liberdade para optar pela forma que julguem mais eficiente à execução de seus deveres constitucionais; e a segunda, por sua vez esbarra na cláusula autorizativa decorrente da textualidade do §4º introduzido ao art. 198 da CF por essa mesma emenda — “...os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários...”.

³ Diz-se aqui que a EC nº 51/06 tem em conta o ingresso desses já contratados no quadro de pessoal, porque a literalidade do texto não determina sua incorporação, mas tão-somente dispensa a necessidade da submissão a certame público, mesmo aquele simplificado que se sustenta deva ser à hipótese, aplicado.

⁴ O processamento da proposta legislativa hoje convertida em EC nº 51/06. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 6 mar. 2006.

⁵ A expressão se retira da justificativa da Proposta de Emenda Constitucional nº 7/2003, disponível no endereço eletrônico acima referido.

que, inobstante a justificativa da proposta original aludisse a que “... *os ACS têm sofrido com a falta de definição de um modelo para a celebração do vínculo com a administração pública...*”, em verdade, admitia-se como premissa que a natureza do vínculo devesse ser a celetista, cuidando-se tão somente de definir não lhes fosse exigível, para fins de recrutamento, o concurso público, mas sim um outro mecanismo de seleção que pudesse contemplar aquele que se considerava o principal elemento habilitante ao desempenho da função, a saber, a titularidade de laços com a comunidade — seja qual for o conteúdo que se reconhecesse a essa expressão.

Registre-se que na esteira dessa proposta originária, é apresentada a PEC nº 224, de 18 de dezembro de 2003, que acrescenta art. 90 e seus parágrafos, ao ADCT, para fins de incorporar à estrutura da União, como equiparáveis a servidores públicos civis, os trabalhadores denominados como Agentes Comunitários de Saúde, que trabalham nessa atividade até o dia 10 de julho de 2002.

Apensadas as propostas em 29 de janeiro de 2004, o tema é submetido à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que depois da manifestação do Relator, apresenta substitutivo à proposta original, deslocando-se já o trato do tema ao art. 198 da CF, com a inserção de um §4º nesse mesmo preceito, em redação bastante próxima daquela que veio a se converter no hoje §1º do art. 198 da CF, com a redação que lhe foi conferida pela EC nº 51/06.⁶ Na ocasião, corroborava-se a compreensão pela *inadmissibilidade* da PEC nº 224, de 18 de dezembro de 2003, posto que não dispendo acerca da matéria propriamente constitucional, importava em violação transversa à cláusula constitucional de reserva da iniciativa em matéria de pessoal em favor do Executivo. Prossegue a tramitação, com a instalação em 16 de novembro de 2004, nos termos do art. 202 §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 007-A, de 2003.

Para que bem se possa compreender a origem da EC nº 51/06, indispensável registrar a “conciliação” que se buscou empreender em sede da mencionada Comissão Especial. Isso porque a própria tramitação legislativa registrada no sítio da Câmara dos Deputados dá notícia de

⁶ O texto do substitutivo, à época, acrescentava tão somente §4º do art. 198 da CF, redigido nos seguintes termos: “...Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde por meio de processo seletivo público, não se aplicando neste caso o disposto no inciso II do art. 37. (NR).”

que, inconformado com a afirmação da inadmissibilidade da iniciativa, o Dep. Walter Pinheiro interpõe recurso regimental, pretendendo a apreciação do tema pelo Plenário, recurso esse que vem a ser arquivado, a pedido do próprio recorrente, em 13 de junho de 2005 — providência curiosamente contemporânea à sua designação como Relator, na Comissão Especial constituída, na forma regimental, para apreciação dos termos da PEC, providência administrativa que se materializa em 21 de junho de 2005. Disso tudo resultará que o parecer do Relator da Comissão Especial — Dep. Walter Pinheiro — empreende, em verdade, a uma “colagem” dos termos da PEC nº 7/2003 (com a redação proposta no substitutivo), com a PEC nº 224/2003, tida por inadmissível... Sublinhe-se ainda que esse elemento finalístico é expressamente declinado pelo Relator: “... *Os agentes comunitários querem na constitucionalização e regulamentação o acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários. Por isso a presente PEC. Sabemos que isso vai custar muito, mas têm custado muito mais os maus-tratos e as dificuldades que os agentes estão enfrentando...*”.

Na ocasião, conclui-se o relatório da Comissão Especial, com novo substitutivo, que aglutina — como mencionado — as duas iniciativas, em texto idêntico ao que, ao final, se converte da EC nº 51/06.⁷ Frise-se que *nenhuma consideração se empreendeu em relação ao argumento antes determinante da inadmissibilidade da proposta de “integração” dos antes concretizadores das funções próprias aos agentes comunitários de saúde*, a saber, a violação, pela via da constitucionalização da proposta, da iniciativa reservada ao Poder Executivo.

A partir daí, o que se vê é uma sensível aceleração no exame da proposta, que vem a ser discutida, em dois turnos, nas duas casas, no estreito intervalo entre 23.11.2005 (data da publicação do Parecer da Comissão Especial) e 14.02.2006. Interessante observar que o tema foi objeto, nas várias votações exigíveis na apreciação de PEC, de votação quase sempre unânime, registrando-se, tão-somente, 4 votos contrários (num total de 400) à inclusão dos agentes de combate às endemias, ainda na primeira votação na Câmara, e posteriormente, 14 votos (num total de 399) contrários à dispensa, em favor dos beneficiários da iniciativa, de processo seletivo, também ainda no primeiro turno de votação. No mais, o apoio parlamentar à iniciativa foi total.

Concluindo essas rápidas observações relacionadas aos termos da

⁷ Já se adicionara, na ocasião, aos agentes de combate às endemias como segmento igualmente beneficiário da nova disciplina proposta.

tramitação da proposta legislativa, cumpre sublinhar que o ingresso, sem maiores considerações, do segmento profissional dos agentes de controle de endemias, insere uma fratura lógica na proposta, seja porque toda a fundamentação relacionada às características desejáveis dos agentes comunitários de saúde não se lhes aplicam — os mencionados “laços com a comunidade” — seja porque a própria diversidade e temporariedade das ações de combate a endemias⁸ não recomenda tratamento idêntico a essas duas categorias. Manifesta aqui a presença da linguagem e metalinguagem, a que se refere Gordillo (2001), dualidade que expressa de um lado, o discurso oficial, que se apresenta para consumo do público e da imprensa mal informada, e de outro lado, a linguagem real, reservada aos mais próximos, que revela a realidade das coisas e das intenções. Afinal, como se verá do desenvolvimento desse trabalho, o único elemento de inovação da EC nº 51/06, que efetivamente exigiria uma intervenção normativa, foi a “acomodação” dos agentes comunitários de saúde e agentes de controle de endemias que, já prestando serviços sob as mais diferenciadas coberturas jurídicas, legítimos representantes da administração paralela — também aqui usando a expressão do autor argentino — pretendia migrar para o terreno mais luminoso da administração oficial.

4 Da natureza do vínculo jurídico proposto estabelecer entre as categorias contempladas e o poder público

Primeiro elemento de dificuldade na compreensão do conjunto de inovações proposto pela EC nº 51/06 reside na sua própria hesitação em relação à natureza do vínculo proposto constituir entre Administração Pública e agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias.

Essa indeterminação resulta de três distintos pontos do texto aprovado. Primeiro, ao adotar, na forma do §4º do art. 198, o processo seletivo público como o mecanismo destinado ao recrutamento de integrantes dessas categorias, transparece uma idéia de estabelecimento de uma distinção em relação àqueles submetidos à regra contida no art. 37, II da

⁸ Embora se possa sustentar que existem ações básicas de monitoramento e prevenção de endemias que sejam necessariamente constantes, e que exijam, portanto, uma estrutura de pessoal, inclusive, de caráter permanente, é certo que a elevação de risco pode determinar a necessidade de uma intensificação de ações, que, decerto, não se pode afirmar seja permanente, como o é a intervenção do agente comunitário de saúde. Nessa última categoria, o caráter preventivo e de monitoramento das condições de saúde da população objeto de sua atuação, recomenda a *permanência* do atendimento — frise-se, do atendimento, e não da pessoa do agente, que pode se despir, por injunções as mais diversas, justamente daquele traço pessoal que lhe assegurava um estreitamento de relações com essa população-clientela, circunstância que recomendaria o rompimento do vínculo com a administração.

CF, a saber, virtuais investidos em cargos e empregos públicos. Sinaliza, portanto, o §4º do art. 198 no sentido de uma intenção de diferenciação, em favor das categorias que contempla, do vínculo jurídico a ser constituído, que não seria nem de cargo, nem de emprego público — hipóteses que atrairiam a incidência, no que toca à disciplina do mecanismo de escolha, do já mencionado art. 37, II da CF. Essa opção, por uma “terceira via”, poderia em tese se justificar, tendo em conta as particulares características da atividade a se desenvolver,⁹ que talvez exigissem um regime revestido de maior flexibilidade que aqueles clássicos já apontados constitucionalmente.

Reforça essa impressão — de intuito de instituição de uma espécie alternativa de vinculação jurídica — o teor conferido ao §5º do art. 198, ao determinar que “...*lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias...*”.¹⁰

Completa-se a trilogia de referências — agora trazidas, pela EC nº 51/06, para o corpo do art. 198 da CF — com o disposto no §6º, que refere à incidência, também em relação a essas mesmas categorias, do §1º do art. 41 e do §4º do art. 169, ambos da Carta de Princípios. Ora, cuidam tais disposições — aplicáveis a esse novo tipo de vínculo que se estabelecerá entre Administração de um lado, e agentes comunitários de saúde e agentes de endemias de outro — de enunciar regras de proteção *em favor do servidor público estável*.

Este parágrafo, em particular, é obscuro na sua redação e intenções... Sob o ponto de vista estritamente gramatical, a interpretação possível é a de que a esse novo tipo de vínculo — que não é o próprio dos titulares de cargos efetivos ou empregos públicos — é de se admitir, como hipótese determinante de sua desvinculação da Administração Pública: 1º) aquela prevista no §1º do art. 41 da CF; 2º) ainda, a situação expressa no §4º do art. 169 da CF, a saber, necessidade de redução de despesa com pes-

⁹ Não se pode perder de consideração que — ao menos, do ponto de vista de tramitação legislativa — a proposta tem uma conta, uma espécie de qualificação que se entende insuscetível de avaliação segundo os critérios tradicionais (a saber, laços com a comunidade), e ainda, uma possível variação quantitativa insuscetível de projeção prévia, da necessidade em si desses mesmos servidores.

¹⁰ Grandes perplexidades traz também essa nova disposição, na medida em que o tema de regime jurídico de servidores públicos de cada qual das entidades federadas, é matéria estranha à competência da União, posto que contida na auto-administração de Estados, Municípios e Distrito Federal. Assim, embora se possa reconhecer à lei federal, espaço para dispor acerca de regulamentação de atividades profissionais (art. 22, XVI da CF); decerto isso não lhe permitiria dispor, de forma vinculante em relação às demais entidades federadas, acerca do regime jurídico aplicável a esses mesmos trabalhadores — ao menos não quando se toma a expressão no seu sentido técnico próprio, a saber, dispor acerca da relação jurídica que se firma entre servidor público e entidade federada.

soal, pela superação do limite máximo fixado em lei complementar; e 3º) o descumprimento dos requisitos específicos fixados em lei para o seu exercício.

Essa leitura, todavia, revelar-se-á atécnica ou, quando menos, contraditória com relação aos próprios termos do dispositivo. Senão vejamos.

É também a literalidade da disposição que alude, ao instituir uma causa especial de desvinculação do agente comunitário de saúde e do agente de combate às endemias dos quadros do Poder Público, a “...*perder o cargo...*”. De vez que a expressão cargo tem significado constitucional específico, tem-se aí um elemento de absoluta contradição da regra contida no §6º do art. 198, com as duas anteriormente percorridas, a saber, §§4º e 5º, que, ao revés, indicam uma natureza de vínculo a se constituir, distinta dos tradicionais cargos de provimento efetivo e empregos públicos.

De outro lado, se da literalidade do §6º do art. 198 se pretendesse extrair a compreensão de que a natureza do vínculo será necessariamente a de cargo de provimento efetivo — porque a isso o texto alude¹¹ — teríamos, como conseqüência, a desnecessidade do próprio preceito. Afinal, a ocorrência de que ele cogita, a saber, desligamento do trabalhador dos quadros da Administração Pública por “... *descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício...*” está contida na hipótese, por sua vez, prevista no art. 41, §1º, III da CF. Isso porque, os desatendimentos dos requisitos que são próprios ao exercício da particular atividade (a ser futuramente regulamentada, a teor do art. 198 §4º da CF), por certo se reflete no desempenho, ou do ponto de vista concreto — o servidor não mais mantém o *standard* mínimo de performance necessário; ou do ponto de vista jurídico — uma eventual habilitação especial juridicamente regulada é anulada ou cassada, e com isso, o desempenho não se tem mais por possível.

Importante ter por claro que toda essa contradição interna nos mencionados dispositivos decorre de uma fratura lógica de origem: a Emenda Constitucional nº 51/06 pretende a constitucionalização da personalidade — e isso atenta contra o núcleo essencial da própria estrutura constitucional.

Explica-se. A leitura do percurso histórico contido no subitem anterior demonstra que presidiu toda a tramitação legislativa, a compreensão de

¹¹ A locução não é exatamente essa, mas a Carta de Outubro é pródiga em exemplos em que prefere a expressão sintética — cargo — à referência técnica mais adequada, que distingue o provimento efetivo da fidúcia.

que o elemento principal indispensável à qualificação de um agente comunitário de saúde¹² seria o seu trânsito *pré-existente* com os integrantes da comunidade, que lhe permitiria um nível de aproximação que otimizaria o desenvolvimento das ações preventivas necessárias. O vezo de confiança, decorrente dessas mesmas relações, permitiria não só o acesso facilitado às localidades e residências, como também a revelação de práticas, hábitos e condições pessoais que se podem mostrar úteis ou necessárias ao desenvolvimento das ações preventivas ou mesmo corretivas de saúde. Ora, essa relação pessoal geradora de um estado de confiança da comunidade em relação a um determinado virtual agente é um traço inteiramente subjetivo — e, portanto, pessoal. Assim, tem-se por instaurado o absoluto impasse teórico: como trazer para o seio de uma Administração, que, por mandamento constitucional, é de se pautar pela impessoalidade, um específico indivíduo reputado útil ao desenvolvimento de determinada tarefa a ser executada por essa mesma entidade pública, por uma característica cuja avaliação é inteiramente subjetiva, e portanto, pessoal?

Evidentemente, essa idéia da inserção pré-existente na comunidade haverá de ser afastada como premissa de construção da compreensão abstrata do sistema pretendido introduzir pela EC nº 51/06; e a construção do vínculo com o segmento social em que atuará o agente haverá de ser uma vertente a ser considerada seja na qualificação que se empreenda a esses mesmos agentes públicos, seja na aferição da adequação de seu desempenho. Observe-se que essa compreensão em nada inovará em relação ao que hoje já se faz, na medida em que o mesmo vínculo de aceitabilidade revela-se desejável à atuação do médico, que nem por isso se seleciona por critérios diferenciados, sem que disso resulte prejuízo ao desenvolvimento pelo Estado, de suas funções próprias no âmbito da saúde.

Pois bem; mas feita a ressalva, retorna a pergunta: qual a natureza do vínculo que com esses servidores é de se celebrar? Parece não restar dúvida que a melhor compreensão há de ser aquela segundo a qual essa opção, se reconheça ao “...*gestor local*...”,¹³ em lei própria, que empreenderá a necessária modulação entre as exigências típicas da atividade, e as possi-

¹² Não se estende essa mesma observação aos agentes de combate às endemias, porque como demonstrado no mesmo subitem, a inclusão se deu sem qualquer explicitação dos motivos formais — embora a constante referência na mídia impressa e televisiva aos “mata-mosquitos” permita, certamente, um exercício criativo sobre as razões oficiosas determinantes de sua inclusão.

bilidades, inclusive financeiras, de sua própria realidade administrativa. Essa é uma leitura harmônica com a reverência à autonomia das entidades federadas, e tem ainda em conta o paradigma da eficiência que a elas mesmas se impõe.

Apontar-se-á: mas a ser essa a compreensão, como conferir-se significado operante, por sua vez, aos termos do §5º do art. 198 da CF?

A compreensão há de ser sistêmica: ao art. 198, §5º se conferiria o condão de reservar à lei de competência da União a “...*regulamentação das atividades...*” a partir do contido no art. 22, XVI, ambos da CF. As condições para o exercício de profissões, por sua vez, traduzir-se-iam em regime jurídico (no sentido de exigências legais possíveis formular em relação ao exercício dessa mesma ocupação profissional) e em regulamentação das atividades, a saber, identificação daquelas que lhes sejam próprias e autorizadas executar. A conclusão parece justificável, especialmente quando se tem em conta a intensa regulação das profissões relacionadas à área de saúde, e portanto, a possibilidade em tese de se verificar superposição, com os correspondentes prejuízos relacionados à delimitação de responsabilidades.

À lei local, por sua vez, caberia a eleição da natureza do vínculo jurídico que se fixará entre entidade federada em agentes comunitários de saúde e de controle de endemias, tendo em conta a composição de seu próprio quadro permanente, as características locais de população, geografia, oferta de serviços de saúde, distribuição demográfica, etc., etc., etc.. Oferecer-se-iam, indiscutivelmente, como alternativas, minimamente, os regimes estatutário e celetista clássicos, sem que se descarte ainda como possibilidade, observada a moldura constitucional e o recorte empreendido pelo STF, a contratação temporária.

No que toca particularmente à possibilidade de formação de vínculo a título de contratação temporária, nos termos em que se orientou

¹³ Também aqui o texto é extremamente infeliz. A associação entre agir público, e plano local, sempre se revestiu de um sentido de uma opção de fixação de competência em favor dos municípios — temas locais, à entidade federada mais afinada com esse plano mais próximo. Ocorre que em matéria de ações de saúde, o Sistema Único opera sob a lógica da ação coordenada, de co-responsabilidade. Assim, a competência do ente local não afasta a responsabilidade de Estados e mesmo da União; a restrição portanto da esfera de incidência do preceito constitucional aos gestores locais insere um elemento de indeterminação, vez que é possível que no plano local a execução se dê por uma entidade, e a gestão por outra; ou mesmo, à vista das deficiências das entidades municipais, é ainda possível — para não dizer comum — que as ações locais sejam executadas mesmo pelos Estados... A compreensão haverá de ser no sentido de que a referência a gestor local se dê no plano da prática, do viver da gestão — e não do traçado ideal de distribuição de competências.

a jurisprudência do Egrégio STF, a possibilidade — impõe-se registrar — parece residual. Isso porque já se entendeu inapropriada a figura da contratação temporária para o recrutamento de pessoal que atende a necessidade permanente;¹⁴ entendida como perene a necessidade de existência de agentes comunitários de saúde (parece ser essa a conclusão possível de sua constitucionalização) e de agentes de controle de endemias,¹⁵ afigura-se como seriamente constringida — embora não totalmente afastada — a contratação temporária como instrumento de estabelecimento de vínculo, ressalvado já como hipótese autorizativa o risco iminente de comprometimento da própria função pública por esses mesmos agentes desempenhada.¹⁶

5 O significado possível para a locução “processo seletivo público”

Estabelecido que o regime jurídico dos agentes comunitários de saúde e agentes de controle de endemias será afinal, aquele determinado pelo “gestor local do sistema de saúde”; cumpre retornar aos termos do §4º do art. 198 da CF para aperfeiçoar a compreensão do que tenha ele pretendido dizer com a referência a um outro caminho de seleção de pessoal.

Grosso modo, a referida disposição constitucional elege as categorias beneficiárias do novo regime de vinculação de pessoal que proporá nos parágrafos subseqüentes — agentes comunitários de saúde e agentes de

¹⁴ “Servidor público: contratação temporária excepcional (CF, art. 37, IX): inconstitucionalidade de sua aplicação para a admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes” (ADI 2.987, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 02.04.04).

“A Administração Pública direta e indireta. Admissão de pessoal. Obediência cogente à regra geral de concurso público para admissão de pessoal, excetuadas as hipóteses de investidura em cargos em comissão e contratação destinada a atender necessidade temporária e excepcional. Interpretação restritiva do artigo 37, IX, da Carta Federal. Precedentes. Atividades permanentes. Concurso Público. As atividades relacionadas no artigo 2º da norma impugnada, com exceção daquelas previstas nos incisos II e VII, são permanentes ou previsíveis. Atribuições passíveis de serem exercidas somente por servidores públicos admitidos pela via do concurso público” (ADI 890, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 06.02.04).

¹⁵ Não parece restar adequadamente solvido o tema dos agentes de controle de endemias. Isso porque, ainda que se possa entender permanente a necessidade do desenvolvimento dessa função, o dimensionamento do número de agentes necessários, e a qualificação a ser deles exigida remanescerá sempre uma incógnita. Assim, enquanto no controle de dengue, já se pode figurar qual seja o perfil necessário de agentes de controle, o mesmo não se pode dizer do agente que se mostre necessário — eventualmente — ao controle da gripe aviária. Mais ainda, em ambas as hipóteses, o número de agentes necessários será sempre variável, dependendo dos fatores de risco que se intensifiquem ou não, e mesmo do nível de envolvimento da população nas ações de controle e prevenção. O juízo, portanto, pela permanência da necessidade da função não parece dar conta de todas as respostas necessárias à identificação do vínculo possível/recomendável se estabelecer entre administração e o pessoal dedicado ao desempenho dessa atividade.

¹⁶ “O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente. A inércia da Administração Pública não pode ser punida de modo a causar dano ao interesse público, que deve prevalecer em risco a continuidade da atividade estatal” (ADI 3.068, Rel. Min. Eros Grau, DJ 23.09.05).

controle de endemias —; elege ainda o mecanismo de seleção desses profissionais — processo seletivo público — e finalmente, aponta os vetores que subordinarão a esse mesmo processo seletivo, a saber, concordância prática com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

Começando os comentários pela parte final, que vincula — como se disse — o processo seletivo público à natureza e complexidade das atribuições, têm-se a rigor, uma desnecessária reiteração do princípio já expresso nos termos do art. 37, II da CF, que em mesma linha de inspiração, associa a investidura em cargo ou emprego público à aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos orientado pela natureza e complexidade do cargo e emprego. Nem se diga que pudesse pairar dúvidas em relação à aplicabilidade desse parâmetro à nova figura — processo seletivo público — na medida em que a literalidade do art. 37, II da Carta de Outubro alude expressamente a *concurso público*. Afinal, o elemento teleológico dessa disposição reside na associação entre os princípios constitucionais da impessoalidade e da eficiência. O mecanismo de escolha do virtual agente público, para se revestir de impessoalidade, há de se dar segundo parâmetros objetivos — a contra-face da pessoalidade, que tem por vezo principal, uma aferição embasada em elementos subjetivos. A triagem de pessoal, portanto, é objetiva para ser impessoal; e o elemento objetivo se relaciona à natureza e complexidade do cargo para ser eficiente, traço que a própria Constituição exige, igualmente, da Administração Pública, direta ou indireta, em todos os níveis federados, em toda e qualquer ação.¹⁷ Já se disse, todavia, no subitem anterior, que a tendência mais recente tem sido a do excesso dispositivo — e não da síntese; com isso, insere-se no Texto Fundamental, algo que segundo se entende, é mais texto que fundamental...

E no que pode consistir o processo seletivo público? Do até aqui referido, conclui-se que tal locução há de significar um mecanismo de seleção regido pelos signos da impessoalidade (e portanto, objetividade), da publicidade e da proporcionalidade tendo em conta à natureza e complexidade das atribuições dos agentes comunitários de saúde e dos

¹⁷ Essa afirmativa é corroborada pela inclusão de tal referência expressa por ocasião da aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98, que — dentre outras providências — introduzindo explicitamente o princípio da eficiência no caput do art. 37, acresceu, por suposta linha de coerência, a expressão sob comentário, ao teor do inciso II do mesmo dispositivo constitucional.

agentes de controle de endemias.

Numa apreciação meta jurídica, a origem dessa referência parece repousar em um dado cultural, de que “provas” — como expresso no art. 37, II da CF — seja um conceito sempre associado à avaliação de conhecimentos acadêmicos formais. Com isso, uma atividade como a de que se cogita, em que as habilidades desejáveis fogem a esse padrão, parece sugerir, no imaginário menos técnico, a idéia de que “concurso”, na modelagem tradicional, resultaria excludente justamente do segmento mais modesto de população, que — e aqui se resgata o discurso de justificativa do Projeto de Emenda — possivelmente, ou já deteria, ou mais facilmente construiria o tal vínculo com a comunidade atendida. Nada mais equívoco, todavia.

“Prova”, nada mais é do que a expressão constitucional de uma atividade que permita avaliar a existência e o grau de uma habilidade compatível com a natureza e complexidade do cargo. Assim, não seria de se exigir — ainda que se estivesse cogitando do concurso público referido no art. 37, II da CF — de um agente de controle de endemias, o domínio de conteúdos teóricos de português, ou matemática, ou mesmo (como é comum) de rudimentos de direito administrativo. Ao revés, pode se mostrar exigível, dependendo das condições locais, teste físico — se do agente se exigirá o percurso de longas distâncias, ou o transporte de materiais... E nem por isso, a rigor, se deixaria de ter “prova”, a mesma referida no já mencionado art. 37, II da CF.¹⁸ Mais ainda, é nesse sentido que caminha o art. 39, §3º também da CF, com a redação que lhe foi conferida pela EC nº 19/98, ao autorizar à lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

Cumprirá, portanto, para fins de formatação do que seja processo seletivo público — como de resto, a rigor, é de se fazer no concurso público tradicional — a identificação das habilidades e especiais condições de realização da atividade típica, introduzindo-se uma etapa de avaliação

¹⁸ A experiência do Município do Rio de Janeiro é rica em realização de provas para cargos públicos mesmo, em que o elemento avaliado pouco ou nada tem a ver com conhecimentos teóricos clássicos. Assim, a seleção pública de merendeiras envolve a habilidade específica de descascar legumes, manuseio de panelas de grandes dimensões, seleção de grãos, e outras tarefas, que são aquelas que especificamente se desempenhará no dia-a-dia profissional. Da mesma maneira, na seleção de garis, a prova constitui efetivamente na capina e varrição, dentre outras atividades. Observe-se que essa, aliás, é a prática que se harmoniza com a determinação constitucional de compatibilidade entre provas e natureza do cargo; mais ainda, a ação em si da seleção se revela mais eficiente quando envolve real e concretamente a atividade que se desenvolverá diuturnamente, eis que afasta os despidos de condições físicas, os indivíduos detentores de superqualificação, hipóteses em que a experiência mostra que, no mais das vezes, ainda que admitidos, revelam-se mão de obra inadequada, geradora de rotatividade nos quadros da administração (o servidor ingressa e não resiste ao desempenho da tarefa que lhe seria própria), ou, pior ainda, de vícios como o desvio de função.

da existência desses mesmos traços em relação aos candidatos, sempre e sempre, sob o signo da impessoalidade.

Destaque-se ainda a possibilidade, sempre presente, de que o processo seletivo público — uma vez mais, como o concurso — contenha etapa que na prática, se denomina “curso de formação”, em que se possa aferir a observância pelo candidato, em concreto, no desempenho mesmo da atividade, dos requisitos necessários. Assim, o desenvolvimento, durante “x” dias, de tarefas próprias de agente comunitário de saúde ou agente de controle de endemia, supervisionado, e com a devida estrutura de acompanhamento e aferição, pode permitir justamente a análise aplicada do atendimento, pelo candidato, ao perfil desejado — leia-se, a tão falada possibilidade de inserção na comunidade local. Cumprirá à administração interessada dimensionar suas necessidades, e modelar o processo seletivo público de acordo com esse mesmo parâmetro.

Importante ter em conta que essa identificação dos caminhos operacionais de convocação dessa particular espécie de processo seletivo guardam uma relevante relação de concretização do princípio da eficiência, na sua dimensão mais setorial — afeta especificamente à Administração Pública — sem que se perca de vista também o vetor de eficiência, de caráter ético, apontado ao Estado, como assinalado por Gabardo (2002, p. 89), tudo segundo as linhas mestras dos princípios fundantes do Estado Social e Democrático de Direito. Sublinha-se aqui a compatibilidade lógica, pela importância de que o traçar da ação administrativa se pautar, não pelas conveniências ou particularidades locais ou do momento, mas pelo raciocínio estruturado fundado em princípios, na trilha a que as conquistas históricas da humanidade nos lançou já há mais de três séculos, trajetória essa que, lamentavelmente, por vezes, parece necessário reavivar na memória dos poderes políticos-estatais.

6 Um exercício de síntese de conclusões preliminares

Já se mencionou nas palavras iniciais do presente trabalho, que a idéia era de apontar ao gestor local — esse misterioso destinatário da EC nº 51/06 — algumas premissas a partir das quais pudesse ele trabalhar tendo em conta a nova sistemática instituída em relação aos agentes comunitários de saúde e aqueles de controle de endemias. E se uma recomendação básica se pudesse formular nesse momento, é a de **cautela** no que toca a qualquer ação a ser desenvolvida, tendo em conta especialmente a falta de clareza de que se reveste a tanto mencionada emenda.

~~Fato é, que o teor da EC nº 51/06 cuida muito mais — e aqui se~~
A & C. R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 6, n. 24, p. 39-57, abr./jun. 2006

usa da distinção típica do direito anglo-saxão — de *policy* do que de *politics* Beltrán Villalva (2000, p. 24-26), o que já evidencia, quando menos, sua elevação a *status* constitucional, onde ao revés, é de se cuidar das opções políticas, reservando-se a estratégia de concretização, via fixação de ações de execução dessas mesmas opções, às entidades federadas. Não basta, todavia, identificação das impropriedades do texto sob análise, se a proposta dessas linhas é a orientação ao gestor; é nessa inspiração que se aponta como necessária ação prioritária, o desenvolvimento de uma análise prévia, retrospectiva e prospectiva, das ações públicas no segmento que envolve à aplicação de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias.

É da visão retrospectiva que se extrairão dados quantitativos e empiricamente controlados, quanto à eficácia ou grau em que se alcançaram os objetivos previamente traçados, e ainda quanto à eficiência, relacionada à aferição dos custos inerentes à manutenção dessa mesma estratégia de ação.

De outro lado, no plano da prospectiva, o exercício recomendado, acorde com os princípios retores da Administração, se traduz em identificar, a partir da análise retrospectiva já empreendida, o exato perfil da necessidade, a partir do qual se terá retratado o quantitativo e características que se revele necessário (em caráter permanente) de agentes destinados ao desenvolvimento dessas tarefas. Só a partir desse duplo prisma se poderá iniciar uma avaliação acerca da conveniência ou não, de admissão, e em regime permanente, desse mesmo contingente — que como já se disse, constituindo na essência, *policy* e não *politics*, é de se reservar ainda à esfera de deliberação da entidade/instituição detentora da competência para a execução da ação pública em cogitação.

Observe-se que, inobstante o teor do art. 2º da EC nº 51/06,¹⁹ é certo que a interpretação da regra contida no corpo permanente do texto constitucional — art. 198 §4º — evidencia consistir ainda faculdade da Administração (e só essa compreensão se coadunará com os novos traços postos à função administrativa, sublinhados no item 2 dessas cogitações) a opção entre o modelo de estabelecimento de relação direta entre esses mesmos agentes, ou ainda o desenho por alguns entes federados

¹⁹ Art. 2º Após a promulgação da presente Emenda Constitucional, os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias **somente poderão ser contratados diretamente pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios na forma do §4º do art. 198 da Constituição Federal**, observado o limite de gasto estabelecido na Lei Complementar de que trata o art. 169 da Constituição Federal (o destaque não é do original).

já experimentados, de estabelecimento de relações jurídicas envolvendo a outras estruturas organizacionais, para a prática dessa mesma atividade, tudo no mais perfeito espírito de harmonia com o parâmetro fixado pelo art. 197 da CF.

Em resumo, o agir administrativo — é essa a mensagem constitucional — não se pode, sem drástico arranhão ao princípio republicano, se subordinar ao atendimento a interesses paroquiais. Assim, se a fórmula da representação-mandato (LEYDET, 2004, p. 68-70), compreendida como aquela que expressa, efetivamente, a representação pura e simplesmente de um segmento de representados, se revelou vitoriosa no entorno político rigor que determinou a aprovação da emenda sob comentário, fazendo prevalecer o interesse contingente de um universo de destinatários evidentes — especialmente, do contido no art. 2º Parágrafo Único de seu texto — nem por isso é de se perder de vista o dever de subordinação da interpretação constitucional ao sistema que a própria Carta de Outubro consagra.

Reside nisso a essência do equilíbrio e harmonia entre os poderes — e, portanto, nessa mesma convocação constitucional repousa o fundamento para o exercício cauteloso, e orientado pelo atendimento ao interesse público, da compreensão e aplicação da EC nº 51/06.

Referências

- BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La Acción Pública em el Régimen Democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- DROMI, Roberto. *El Derecho Público en la Hipermodernidad*. Madrid: Hispania Libros, 2005.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Panorama del Derecho Administrativo al Comienzo de su Tercera Centúria*. Buenos Aires: La Ley, 2002.
- GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.
- GORDILLO, Augustín A. *La Administración Paralela*. Madrid: Civitas, 2001.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Globalização e o Direito Administrativo. In: ____ (Org.). *Uma Avaliação das Tendências Contemporâneas do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Parecer sobre a Proposta de Emenda Constitucional de Reforma da Previdência. In: MODESTO, Paulo (Org.). *Reforma da Previdência: Análise e Crítica da Emenda Constitucional nº 41/2003* (Doutrina, Pareceres e Normas Seleccionadas). Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Lisboa: Almedina, 2003.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VALLE, Vanice Lírio do. Emenda Constitucional nº 51/06, processo seletivo público e novos regimes de vinculação de pessoal ao poder público: uma boa idéia para quem? *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 6, n. 24, p. 39-57, abr./jun. 2006.