

(Re)interpretação do princípio constitucional do concurso público a partir da análise do instituto da readaptação

Janaína Penalva* e Rita Elian**

A motivação para escrever sobre o tema ocorreu após encontrarmos decisões judiciais,¹ nas quais se defendia a inconstitucionalidade do instituto da readaptação por violação ao art. 37, II, da Constituição Federal, em que se exige concurso público prévio à investidura em cargos e empregos na Administração Pública.² Partindo da pergunta acerca da inconstitucionalidade da readaptação, chegamos à conclusão de que tal entendimento é bem representativo da demora do Direito Administrativo brasileiro em ultrapassar a perspectiva do Estado de Bem-Estar Social e assumir os ideais de uma democracia radical.

Assim, pretendemos demonstrar, ao longo deste artigo, a necessidade de consolidação de uma exegese do princípio constitucional do concurso público dentro do quadro de exigências do Estado Democrático de Direito. Para tanto, recorreremos à análise do instituto da readaptação funcional - forma de provimento derivado presente em muitos estatutos funcionais -, com base na premissa de sua constitucionalidade. A nós não parece que o fato de a readaptação possibilitar a investidura em outro cargo, compatível com as limitações sofridas na capacidade laboral do servidor, é conflitante com a exigência de concurso público, imposta na norma contida no art. 37, II, da Constituição da República. Nesse passo, a pergunta que permeará toda a exposição do tema é a busca pelo sentido da exigência de concurso público.

Não pretendemos com isso, é bom desde já esclarecer, negar que o estabelecimento do requisito “concurso” para ingresso nos cargos públicos, com exceção dos cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração, é forma de garantir os princípios da isonomia, impessoalidade (finalidade), eficiência e moralidade.

Pelo contrário. O objetivo é exatamente reforçar tal idéia, com fundamento na premissa de que a razão de ser da exigência constitucional não é, meramente, a proteção do administrado contra abusos, historicamente constatados, do Poder Público, mas sim fortalecer o ideal de igualdade - inerente aos objetivos da democracia -, bem como corroborar a idéia de uma conduta administrativa sintonizada com tais objetivos.

Para tanto, serão de grande valia os aportes teóricos fornecidos pelas obras de Ronald Dworkin, por sua teoria do Direito como Integridade, e de Jürgen Habermas, por sua concepção procedimental do Direito.

*Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Estado de Minas Gerais e Mestranda em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília.

** Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Estado de Minas Gerais, Assessora Jurídica do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e Professora de Direito Administrativo do Curso Maurício Trigueiro.

¹ Dentre elas, cite-se a proferida no julgamento da Apelação Cível nº 10961/97-RN (97.05.02130-9), interposta pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte contra decisão proferida em primeiro grau de jurisdição, em que a Autarquia foi condenada a readaptar servidora detentora do cargo de contadora, no cargo de médica, ao argumento de que não possuía condições físicas para o exercício do cargo então ocupado ou de qualquer outra função burocrática que lhe exigisse uma vida sedentária. A Universidade, em seu inconformismo, aduziu, basicamente, que: a) no caso concreto, não havia afinidade entre o cargo ocupado, contadora, e o cargo no qual deveria ser readaptada, médica; b) a readaptação viola o conteúdo do art. 37, II, da Constituição Federal. Serão também mencionadas, ao longo do artigo, decisões do Supremo Tribunal Federal, nas quais se discute a questão da inconstitucionalidade da readaptação.

² Nos termos do disposto no art. 37, II, da Lei Maior, “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” (grifamos).

Feitas tais considerações, vejamos, portanto, como deve ser (re)interpretado o princípio constitucional do concurso público a partir de uma análise adequada do instituto da readaptação.

Antes, porém, uma necessária observação. Por que considerar a norma contida no art. 37, II, da Lei Maior, como princípio, e não como regra? A nossa opção alinha-se à diferenciação entre princípios e regras realizada por Ronald Dworkin,³ essência de sua formulação principiológica do Direito. Segundo o autor, os princípios têm um conteúdo normativo mais geral, e as regras são mais específicas. No entanto, mais importante que isso, os princípios possuem uma dimensão de peso que as regras não têm. Isso significa que, em caso de conflito, eles terão pesos diferentes para a solução da controvérsia, sem que tal fato implique a invalidação de qualquer um deles, como ocorreria se regras estivessem regendo o caso. Isso porque as regras são aplicadas com supedâneo num modelo do “tudo ou nada”. Assim, se duas regras indicarem soluções contraditórias para o mesmo caso, uma delas deve ser afastada, o que não ocorre no caso dos princípios.

Daí a opção pelo entendimento de que a exigência constitucional de concurso público deve ser vista como princípio, pois defendemos - e pretendemos demonstrar a correção desse ponto de vista ao longo da exposição - que a inaplicabilidade do art. 37, II, da Constituição Federal num determinado caso concreto não significa sua invalidação no sistema jurídico.

Fechado o parêntese, vejamos, com base na doutrina administrativista brasileira, o sentido do estabelecimento, na Constituição de 1988, do requisito “concurso público”.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello,

o que a Lei Magna visou com os princípios da acessibilidade e do concurso público foi, de um lado, ensejar a todos iguais oportunidades de disputar cargos ou empregos na Administração direta e indireta [e], de outro [...], propôs-se a impedir tanto o ingresso sem concurso [...] quanto obstar a que o servidor habilitado por concurso para cargo ou emprego de determinada natureza viesse depois a ser agraciado com cargo ou emprego permanente de outra natureza, pois esta seria uma forma de fraudar a razão de ser do concurso.⁴

Para Hely Lopes Meirelles, em clássica passagem de seu *Direito Administrativo Brasileiro*, o concurso público é

o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso, afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargo e empregos públicos.⁵

José dos Santos Carvalho Filho situa o concurso público como o “mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos”.⁶ Segundo o autor, tal instrumento tem como fundamento os princípios da igualdade, da moralidade e da competição:

Baseia-se o concurso em três postulados fundamentais. O primeiro é o princípio da igualdade, pelo qual se permite que todos os interessados em ingressar no serviço público disputem a vaga em condições idênticas

³ DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, pp. 256-257.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 413.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004, p. 511.

para todos. Depois, o princípio da moralidade administrativa, indicativo de que o concurso veda favorecimentos e perseguições pessoais, bem como situações de nepotismo, em ordem a demonstrar que o real escopo da Administração é o de selecionar os melhores candidatos. Por fim, o princípio da competição, que significa que os candidatos participam de um certame, procurando alçar-se a classificação que os coloque em condições de ingressar no serviço público.⁷

De acordo com Odete Medauar, “a exigência de concurso público para ascender a postos de trabalho no setor público atende, principalmente, ao princípio da igualdade e ao princípio da moralidade administrativa”.⁸

Por tais excertos, é possível observar que, não obstante o reconhecimento da doutrina de que a exigência de concurso público seja imposta pela necessidade de concretizar os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, há, ainda, um enorme apego à idéia de que o concurso é, precipuamente, uma forma de impedir abusos, ou seja, é uma maneira de o administrador se garantir contra condutas arbitrárias da Administração.

Tal concepção, como veremos, é responsável pelo entendimento - equivocado, a nosso sentir - de que a readaptação, por implicar a investidura em cargo diverso daquele para o qual o servidor prestou concurso, viola a norma contida no art. 37, II, da Lei Maior.

A readaptação é, nos termos do disposto no art. 24, *caput* e § 2º, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, “a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica” e será efetivada em cargo de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida, o nível de escolaridade e a equivalência de vencimentos.⁹

Nesse momento da exposição - antes de adentrarmos na questão relativa ao sentido da regra contida no art. 37, II, da Constituição Federal -, interessa-nos, particularmente, o questionamento acerca da ofensa à Lei Maior: seria a readaptação incompatível com o texto Constitucional?

Do ponto de vista da doutrina, e tomando como parâmetro os principais administrativistas brasileiros, não se encontram critérios seguros para responder a questão, uma vez que, regra geral, não há um aprofundamento no estudo do tema.

Na obra clássica de Hely Lopes Meirelles, não se menciona a readaptação no rol das formas de provimento ali mencionadas:

O provimento pode ser originário ou inicial e derivado. Provimento inicial é o que se faz através de nomeação, que pressupõe a inexistência de vinculação entre a situação de serviço anterior do nomeado e o preenchimento do cargo. [...] Já o provimento derivado, que se faz por transferência, promoção, remoção, acesso, reintegração, readmissão, enquadramento, aproveitamento ou reversão, é sempre uma alteração na situação de serviço do provido (grifos no original).¹⁰

O autor, contudo, ressalta ser proibida qualquer forma de provimento de cargo público não precedida de concurso, com exceção da reintegração, em face do que dispõe o art. 37, II, da Constituição Federal:

⁷ *Op. cit.*, p. 512.

⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 313.

⁹ Tomaremos como referência, na análise do instituto, a matriz conceitual fornecida na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. A opção pela legislação federal, de maior abrangência e mais atualizada, deu-se porque a escolha de qualquer outro estatuto funcional - dada a sua multiplicidade em níveis estadual e municipal - seria arbitrária e sem critérios.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 402.

Em razão do art. 37, II, da CF, qualquer investidura em carreira diversa daquela em que o servidor ingressou por concurso é, hoje, vedada. Acrescente-se que a única reinvestidura permitida sem concurso é a reintegração, decorrente da ilegalidade do ato de demissão.¹¹

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao tratar do assunto em seu livro *Direito Administrativo*,¹² afirma que o rol das formas de provimento derivado ficou bem restrito na atual Constituição em decorrência do art. 37, II, que exige, para a “investidura” em cargo público, prévia aprovação em concurso.¹³ Nesse sentido, para a autora, só são “admissíveis as exceções previstas na própria Constituição, a saber, a reintegração, o aproveitamento, a recondução e o acesso ou promoção, além da reversão *ex officio*, que não tem base constitucional, mas ainda prevalece”.¹⁴

Não há menção, no referido livro, à readaptação, o que nos leva a concluir que a administrativa não a considera forma válida de provimento de cargo público.

Odete Medauar apenas menciona o instituto dentre “algumas figuras jurídicas [que] expressam provimentos derivados”,¹⁵ conceituando-a nos mesmos termos da Lei nº 8.112/90.

Celso Antônio Bandeira de Mello arrola, como formas de provimento derivado, a promoção, a *readaptação*, a reversão, o aproveitamento, a reintegração e a recondução.¹⁶ Em que pese o autor não tecer muitos comentários à análise da *readaptação*, é interesse notar que, para ele, com a extinção legal da transferência,¹⁷ o único provimento derivado horizontal é a *readaptação*, conceituado, nas suas palavras, como “a espécie de transferência efetuada a fim de prover o servidor em outro cargo mais compatível com sua superveniente limitação de capacidade física ou mental, apurada em inspeção médica”.

¹¹ *Ibidem*, *loc. cit.*. É necessário observar que não consideramos correta essa afirmação. Em primeiro lugar, a reintegração não é, propriamente, reinvestidura sem concurso. O “retorno” do servidor ao cargo é simplesmente consequência natural da anulação de um ato de demissão ilegal, em face do reestabelecimento da situação anterior àquela ocasionada por um ato nulo. Em segundo lugar, há outras formas constitucionais de reinvestidura sem concurso, consideradas válidas, como a reversão, que é o retorno do servidor aposentado à atividade, quando cessam os motivos que determinaram sua aposentadoria por invalidez; a promoção, que é a investidura em cargo de nível elevado dentro da mesma carreira (já considerada válida pelo STF, no julgamento da ADI nº 231-7, a qual será adiante analisada); a recondução, que é o retorno do servidor estável ao cargo anteriormente ocupado decorrente da reintegração do anterior ocupante (prevista no art. 41, § 2º, da CF/88); e o aproveitamento, que é o retorno do servidor estável que se encontrava em disponibilidade (prevista no art. 41, § 3º, da CF/88).

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 511.

¹³ Note-se que, desde a Constituição de 1934, fala-se em concurso prévio apenas à “primeira investidura”, o que dava ensejo à proliferação, nos diversos estatutos de servidores, de formas de provimento sem concurso público.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 512. Segundo a autora, a reversão *ex officio* ainda prevalece, porque, nessa hipótese, não mais subsistindo os motivos que deram ensejo à aposentadoria por invalidez, o servidor deve, necessariamente, reassumir o cargo para que possa completar os requisitos de sua aposentadoria.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 318.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, pp. 282-283.

¹⁷ A transferência, assim como a ascensão, era forma de provimento derivado prevista nos incisos III e IV do art. 8º da Lei nº 8.112/90, revogados pela Lei nº 9.527/97. A transferência, nos termos do disposto no revogado artigo 23 da Lei nº 8.112/90, era “a passagem do servidor estável de cargo efetivo para outro de igual denominação, pertencente a quadro de pessoal diverso, de órgão ou instituição do mesmo Poder”. A ascensão, de acordo com definição encontrada na já mencionada obra de José dos Santos Carvalho Filho (p. 505), “é a forma de progressão pela qual o servidor é elevado de cargo situado na classe mais elevada de uma carreira para cargo da classe inicial de carreira diversa ou de carreira tida como complementar da anterior”. Não obstante a previsão legal de tais institutos, antes de sua revogação expressa, o Supremo Tribunal Federal, em vários julgados, já havia considerado inconstitucionais essas formas de provimento, o que deu ensejo à edição do Enunciado nº 685 da Súmula de sua jurisprudência, segundo o qual “é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

Ao contrário, José dos Santos Carvalho Filho cita, a par da readaptação e das outras formas de provimento previstas no rol do art. 8º da Lei nº 8.112/90¹⁸, a transferência e a ascensão, apenas observando que essas modalidades de investidura (ascensão e transferência) “só têm sido admitidas se o servidor for aprovado em concurso público, em face dos termos do art. 37, II, da CF”.¹⁹

O autor define a readaptação como a “forma de provimento pela qual o servidor passa a ocupar cargo diverso do que ocupava, tendo em vista a necessidade de compatibilizar o exercício da função pública com a limitação sofrida em sua capacidade física ou psíquica”, e não faz, quanto a este tipo de investidura, a mesma consideração feita em relação à ascensão e à transferência, o que nos leva a crer que, para ele, a readaptação, ao contrário destas últimas, não viola a regra contida no art. 37, II, do Texto Constitucional.

Marçal Justen Filho, quanto à readaptação, apenas afirma tratar-se de hipótese excepcional, cuja ocorrência depende de uma das seguintes circunstâncias: alteração das condições pessoais físicas ou mentais do servidor, em virtude de evento superveniente natural ou não; a incompatibilidade entre as novas condições do sujeito e as atribuições próprias do cargo que ocupava; e compatibilidade entre as novas condições do sujeito e o outro cargo.²⁰

Diogo de Figueiredo Moreira Neto relaciona, como formas de provimento derivado, a promoção, a ascensão (ou transposição), a transferência, a substituição, a readmissão, a reintegração, o aproveitamento, a reversão, a readaptação, a transformação (e reclassificação) e a recondução,²¹ afirmando que a readaptação estaria proibida no ordenamento jurídico “não fora a previsão de idêntica hierarquia, do inciso VIII, do mesmo artigo, autorizando o legislador a estabelecer critérios excepcionadores de admissão”.²²

O tema relativo à constitucionalidade das formas de provimento derivado foi tratado em vários julgados do Supremo Tribunal Federal, os quais deram ensejo à edição do Enunciado nº 685 da Súmula de sua jurisprudência, segundo o qual:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

A readaptação, como anteriormente notado, é uma modalidade de provimento que permite ao servidor investir-se em cargo diverso daquele por ele ocupado, sem prévia aprovação em concurso público.

Seria, portanto, de acordo com o entendimento pacificado na Corte Suprema, inconstitucional?

¹⁸ “Art. 8º São formas de provimento de cargo público: I - nomeação; II - promoção; III - (Revogado pela Lei nº 9.527/97); IV - (Revogado pela Lei nº 9.527/97); V - readaptação; VI - reversão; VII - aproveitamento; VIII - reintegração; IX - recondução”.

¹⁹ *Op. cit.*, p. 505. Parece-nos, no entanto, que, se há um concurso público, trata-se de provimento originário, descaracterizando a ascensão e a transferência, formas de provimento derivado.

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 512.

²¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 307.

²² *Op. cit.*, p. 312. O autor refere-se, aqui, à norma constitucional na qual se prevê uma reserva percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência física. Segundo ele, tal fato implica a constitucionalidade da readaptação. Ainda que seja interessante notar que, dentre os autores consultados, ele é o único que, de forma mais explícita e objetiva, defende a constitucionalidade do instituto, não podemos concordar com o argumento. Isso porque consideramos que o instituto da readaptação é constitucional independentemente da previsão constitucional de reserva de vagas aos deficientes físicos, uma vez que o princípio do concurso público não é violado em face de sua aplicação. No decorrer da exposição esta idéia se tornará clara.

Essa é a primeira questão a que nos propomos responder.

É importante que se esclareça que nenhum dos precedentes do mencionado enunciado²³ trata do instituto da readaptação. Referem-se, em sua maioria, à ascensão funcional e à transferência.²⁴

Contudo, a questão relativa à constitucionalidade das formas de provimento derivado em face da exigência contida no art. 37, II, da Constituição Federal foi analisada, com enfoque específico no instituto da readaptação, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.731, proposta contra dispositivos contidos na Lei Complementar nº 98/97 do Estado do Espírito Santo na qual se instituía, no âmbito daquele ente federativo, o instituto da readaptação.²⁵

No entanto, não se entrou no aspecto material da questão. A controvérsia foi dirimida com base no fato de serem os dispositivos atacados inconstitucionais sob o aspecto formal, uma vez que não foi observada, na espécie, a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para propor leis que, tal como a mencionada, dispunham sobre regime jurídico do funcionalismo público.

Porém, foram discutidos aspectos materiais em sede de apreciação do pedido de medida liminar, os quais interessam sobremaneira para os objetivos aos quais nos propomos nesta exposição.

O relator, Ministro Ilmar Galvão, considerou que “a lei impugnada, ao admitir a readaptação de servidor em outro cargo, acabou por propiciar o ingresso em carreira sem o concurso exigido pelo art. 37, II, da Carta Magna”. Segundo ele, “não mais se admitem, dada a necessidade de concurso público, outras formas de provimento de cargo que não a decorrente de promoção”. É de se notar, todavia, que os dois outros Ministros participantes do julgamento, Marco Aurélio e Carlos Velloso, manifestaram, no ponto relativo à inconstitucionalidade material dos dispositivos atacados, entendimento diverso.

O Ministro Marco Aurélio afirmou não haver conflito entre a lei capixaba e a Constituição Federal. No voto que proferiu no julgamento da medida liminar, deixou assentado que:

Não se tem, aqui, a simples inserção, sem justificativa plausível, do servidor que está ocupando certo cargo em outro de carreira diversa. Esses dispositivos versam, justamente, sobre o aproveitamento daquele que tenha sofrido um mal físico ou mental, cogitando do fenômeno em cargo compatível com o real estado que possua, e, mesmo assim, mediante laudo médico do corpo da própria Secretaria a que esteja vinculado o servidor.

²³ Foram consultados os precedentes indicados no *site* do Supremo Tribunal Federal como antecessores do entendimento consubstanciado no Enunciado nº 685 da Súmula da Jurisprudência da Corte Maior: ADI 308 MC, Rel. Min. Octávio Gallotti, *DJ* de 17.08.1990; ADI 368 MC, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 16.11.1990; ADI 231, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 13.11.1992; ADI 245, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 13.11.1992; ADI 785 MC, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 27.11.1992; ADI 837 MC, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 23.04.1993; MS 21.420, Rel. Min. Francisco Rezek, *DJ* de 18.06.1993; ADI 266, Rel. Min. Octávio Gallotti, *DJ* de 06.08.1993; ADI 308, Rel. Min. Octávio Gallotti, *DJ* de 10.09.1993; RE 129.943, Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* de 04.02.1994; ADI 248, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 08.04.1994; ADI 970 MC, Rel. Min. Néri da Silveira, *DJ* de 26.05.1995; ADI 186, Rel. Min. Francisco Rezek, *DJ* de 15.09.1995; MS 22.148, Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* de 08.03.1996; RE 150.453, Rel. Min. Octávio Gallotti, *DJ* de 11.04.1997; ADI 1.150, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 17.04.1998; ADI 837, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 25.06.1999; ADI 242, Rel. Min. Paulo Brossard, *DJ* de 23.03.2001.

²⁴ Para o conceito de transferência e de ascensão, ver nota n. 17.

²⁵ Foram os seguintes os dispositivos objurgados na mencionada ADI: “Art. 45. Será readaptado em atividade compatível com a sua aptidão física e mental o servidor efetivo que sofrer modificação no seu estado de saúde que impossibilite ou desaconselhe o exercício das atribuições inerentes ao seu cargo, desde que não se configure a necessidade imediata de aposentadoria ou licença para tratamento de saúde. § 1º A verificação da necessidade de readaptação será feita em inspeção de saúde a cargo do órgão médico de pessoal. § 2º O ato de readaptação é da competência do Secretário de Estado responsável pela administração de pessoal. Art. 46. A readaptação será efetivada, após conclusão de curso de treinamento, quando aconselhável, realizado pelo setor competente da Escola de Serviço Público do Estado do Espírito Santo. Art. 47. A readaptação não acarretará decesso nem aumento de vencimento”.

Já, no voto prolatado quando do julgamento do mérito da ação, ratificando o entendimento então manifestado, entendeu não ser possível “levar às últimas conseqüências a exigência constitucional do concurso público”. Segundo o Ministro Marco Aurélio:

O servidor ingressa mediante concurso público e, verificada a hipótese de deficiência, não há um obstáculo maior, desde que se guarde fidelidade com o quadro, à adaptação em outro cargo. Aliás, isso interessa à própria Administração Pública, no que continuará contando com a mão-de-obra.

Do voto do Ministro Carlos Veloso, colhe-se o seguinte excerto:

Do modo como se apresenta, quer-me parecer que a lei complementar não frauda a Constituição, não frauda a exigência do concurso público, mas, ao contrário, ela quer que continue no serviço público, prestando serviços, aquele que está impossibilitado de, na carreira do cargo que exerce, exercer as funções daquele cargo. A medida parece, portanto, razoável e até conveniente aos cofres públicos, é dizer: impede a aposentadoria de pessoas que poderão prestar serviços ao Estado e que poderiam ser aposentados.

E é a partir dessas considerações que pretendemos interpretar de forma adequada o instituto da readaptação, com base na premissa de que o princípio do concurso público implica mais que uma garantia do administrado contra possíveis arbítrios da Administração.

A idéia corrente de que este princípio, ao estabelecer um procedimento igualitário, transparente e eficaz de provimento dos cargos públicos seria suficiente para solucionar o problema histórico dos abusos no ingresso no serviço público é, no mínimo, ingênua.

Conseqüências desse posicionamento, como, por exemplo, a aplicação *irrestrita* do princípio do concurso público, são, ao contrário, extremamente maliciosas, visto que desvelam uma leitura positivista do Direito, que não se coaduna com os pressupostos do Estado Democrático de Direito e que, portanto, deve ser combatida.

Nesse sentido, vale mencionar o voto do Ministro Moreira Alves, quando do julgamento da ADI nº 231-7/RJ, no qual o mesmo recupera a justificativa histórica para a supressão da palavra “primeira” antes da expressão “investidura em cargo ou emprego público”, na redação do art. 37, II, do Texto Constitucional:²⁶

(...) Até o projeto B (2º Turno), o inciso correspondente a este se referia à “primeira” investidura em cargo ou emprego público, mas a alusão à “primeira” investidura caiu com a emenda supressiva 2T00736-1, apresentada em 11.07.88, nestes termos:

“Suprima-se, no artigo 37, inciso II, a expressão ‘primeira’.
JUSTIFICATIVA:

²⁶ Veja-se que, desde a Constituição de 1934, com exceção da Constituição de 1967, a exigência de concurso para provimento em cargo público se limitava à primeira investidura. De acordo com o art. 170, § 2º, da Constituição de 1934, “a *primeira investidura* nos postos de carreira das repartições administrativas e nos demais que a lei determinar efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas e títulos”. A Constituição de 1937 estabeleceu, no art. 156, *b*, que “a *primeira investidura* nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos”. A Constituição de 1946 determinou, em seu art. 186, que “a *primeira investidura* nos cargos de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde”. A Constituição de 1967, em seu art. 95, § 1º, ao determinar que a nomeação em cargo público, e não a primeira investidura, exigia aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, limitou a possibilidade de provimentos não precedidos de concurso, entretanto, por meio da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o critério antigo foi retomado, exigindo-se o concurso apenas para a primeira investidura. De acordo com o art. 97, § 1º, “a *primeira investidura* em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os cargos indicados em lei”.

O texto, da forma como está redigido, permite o ingresso no serviço público através de concurso público para carreiras cujas exigências de qualificação profissional sejam mínimas como mero trampolim para, por mecanismos internos muitas vezes escusos, se atingir cargos mais especializados. Da mesma forma, por este dispositivo, nada impede que alguém ingresse por concurso em um órgão 'x', onde não há grande concorrência, e isso sirva com justificativa para admissão em outro órgão sem qualquer concurso."

Portanto, o elemento histórico indica que a intenção da retirada do adjetivo "primeira" foi impedir práticas abusivas, feitas por via de provimento derivado como a ascensão e a transferência, com base no preceito maleável contido no § 1º do artigo 97 da Emenda Constitucional nº 1/69. E, como essa supressão, realmente alterou-se, de modo profundo, a exigência do concurso público para a investidura nos cargos públicos. O inciso II do artigo 37 da atual Constituição não mais apresenta os dois fatores de afrouxamento do moralizante princípio administrativo da necessidade do concurso público para o provimento dos cargos públicos que se encontravam no texto da Emenda Constitucional nº 1/69: a referência à PRIMEIRA investidura em cargo público e a possibilidade de a lei estabelecer exceções à exigência do concurso público para essa primeira investidura (grifamos).

Conforme enfatizou o Ministro Moreira Alves, o sentido da norma introduzida no art. 37, II, da atual Constituição foi evitar os abusos ocorridos desde a vigência da Constituição de 1934, a partir da qual, com exceção da Constituição de 1967, a necessidade de prévia aprovação em concurso público se limitava à primeira investidura.

Considerando esse aspecto, é importante ressaltar que a análise do voto proferido pelo mencionado Ministro, no julgamento da ADI nº 231-7, que é um dos precedentes à edição do Enunciado nº 685 da Súmula do Pretório Excelso, anteriormente citado, nos permite concluir que é inadequada a aplicação irrestrita do princípio do concurso público em face de situações, como no caso da promoção, nas quais não se vislumbram práticas abusivas tais como as que ensejavam os institutos da transferência e da ascensão. Veja-se:

[...] para que não se pretenda levar ao extremo a necessidade de concurso para qualquer cargo ou emprego público em qualquer circunstância, a própria Constituição abre exceções a formas de provimento derivado que expressamente admite.

[...]

Estão, pois, banidas das formas de investidura admitidas pela Constituição a ascensão e a transferência, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, e que não são, por isso mesmo insitas ao sistema de provimento em carreira, ao contrário do que sucede com a promoção, sem a qual obviamente não haverá carreira, mas, sim, uma sucessão ascendente de cargos isolados.

Apesar de não ter sido analisado, na referida ADI, o instituto da readaptação de forma específica e, não obstante a afirmação de que a "passagem de uma carreira para outra [...] só pode decorrer de concurso público, aberto à concorrência de qualquer brasileiro que atenda aos requisitos estabelecidos em lei para esse ingresso (artigo 37, I)", o que importa notar é que, neste voto, a exigência do concurso para a investidura em cargo público foi mitigada em face do instituto da promoção, levando-nos a entender que, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, a norma ínsita no inciso II do art. 37 não pode ser interpretada de forma absoluta.

Não se nega, é bom que se repita, que a exigência do concurso é forma de garantir os princípios constitucionais que devem ser observados pela Administração Pública. É preciso, entretanto, ampliar o foco da análise em busca de uma resposta às seguintes indagações: a quem ou a que as garantias do concurso público servem? Qual é o sentido desse princípio?

Essas respostas são decisivas para a análise por nós pretendida, mas só fazem sentido quando contextualizadas. Após o giro hermenêutico, não é mais possível alimentar esperanças de que os sentidos sejam perenes, fixos e que já estejam dados. É necessário construí-los, uma vez que toda compreensão é situada historicamente.

Assim, parece-nos que a garantia do concurso público, no contexto brasileiro atual de implementação e consolidação do Estado Democrático de Direito (e não mais de posituação dessa opção política), justifica-se muito mais como um instrumento de fortalecimento do ideal de igualdade do que como uma proteção contra abusos na Administração Pública.

A conjuntura jurídico-social anterior à Constituição da República de 1988 atuou de maneira decisiva para o fortalecimento do princípio do concurso público, visto que possibilitou uma consolidação da exigência de impessoalidade e isonomia no momento de preenchimento de cargos públicos.

Não podemos, entretanto, permitir que as fraudes nos certames públicos, infelizmente ainda constantes, se transformem em argumentos que enfraqueçam a necessidade de avanços para uma interpretação do princípio do concurso público que determine não só que sejamos impessoais e isonômicos quando se trata de selecionar profissionais para ocupar cargos públicos, mas também que realizemos isso de maneira igualitária.

De fato, a exigência de concurso potencializa a impessoalidade na Administração Pública e, por isso, contribui imensamente para a eliminação de práticas abusivas. No entanto, não há como se extirpar definitivamente os riscos. A possibilidade de violação de direitos sempre existirá. Não há mecanismos disponíveis que possam nos salvar, por completo, desse risco. A imperiosidade da idéia de proteção de direitos não pode nos levar a crer que, aplicando cegamente, em todos os casos, um determinado princípio constitucional, estaremos nos protegendo das reiteradas violações que tanto nos assombraram no passado. A expansão de direitos sempre trará novos riscos de violação.

Não se trata de questionar a validade das referências sociais ao passado, e sim de se proceder à sua releitura, com arrimo na análise do ganho de complexidade que a própria aplicação do princípio do concurso público, nos moldes estabelecidos pela Constituição de 1988, gerou.

Estamos, agora, em outro nível nessa implementação: o princípio do concurso público deve ser interpretado sob novos ângulos. Sem dúvida, a idéia de um tratamento igualitário entre todos os interessados na assunção de um cargo público serviu de guia para a estruturação da garantia do concurso público. A existência de regras claras, públicas e iguais para todos simboliza uma preocupação com a igualdade que já estava presente na garantia do concurso público. Entretanto, referimo-nos a novo enfoque do direito à igualdade no concurso público.

Tal garantia constitucional não pode mais ser simplesmente interpretada como proteção de condições iguais de disputa. Sua contribuição para uma Administração Pública democrática pode ser potencializada se a exigência do concurso público for entendida como instrumento de efetivação do direito de todos a um tratamento igual.

Essa via reinterpretativa nos auxilia imensamente na busca das respostas a questões como as aqui analisadas, já que, por esse norte, a readaptação funcional passa a ser uma exigência do conteúdo de igualdade presente no próprio princípio do concurso público.

Expliquemo-nos: o ingresso em um cargo público no sistema constitucional brasileiro exige, via de regra, a aprovação prévia em concurso público. A idéia que permeia essa exigência deve ser agora

interpretada não somente como um zelo pela impessoalidade e eficiência administrativas, mas também como uma implementação do direito constitucional à igualdade.

A garantia de igualdade passa, então, a ter dois sentidos: possibilitar que todos os interessados disputem, sob as mesmas condições, o cargo público e assegurar que a diferença seja tratada de forma diferente.²⁷

A exigência de igualdade é parte do princípio do concurso público. A necessidade de um tratamento diferenciado para aqueles que se encontram em posições desiguais é, em última instância, uma das maiores conquistas do ideal democrático, afinal um Estado estruturado democraticamente sustenta-se sobre a afirmação de que todos os seus cidadãos são livres e iguais.

A afirmação da igualdade de todos é um dos pilares do constitucionalismo moderno. Nas palavras de Ronald Dworkin:

Nenhum governo é legítimo a menos que demonstre igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais afirme seu domínio e aos quais reivindique fidelidade. A consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política - sem ela o governo não passa de tirania (...).²⁸

Poder-se-ia objetar que a reinterpretação aqui proposta não modifica em nada a aplicação do princípio, uma vez que o próprio direito à igualdade já cumpria essa função. Todavia, o que aqui sustentamos é que uma interpretação do princípio do concurso público que exija um tratamento igualitário radicaliza o conteúdo do princípio e, por conseguinte, transforma sua aplicação.

Esse conteúdo igualitário do princípio obriga, por exemplo, um juiz que tenha que decidir sobre a constitucionalidade do instituto da readaptação a enfrentar o argumento da igualdade de uma maneira muito diversa. A superveniência de uma limitação laboral, por óbvio, posiciona o servidor numa situação de desigualdade, o que lhe garante um tratamento diferenciado. Se o mesmo juiz, todavia, continuasse a interpretar o princípio do concurso público somente como garantia de isonomia, a importância da perspectiva do administrado - e, conseqüentemente, o direito à igualdade - não teria um peso tão grande.

A reinterpretação do princípio do concurso aqui proposta não se dá com vistas a “facilitar” a tarefa do juiz ao interpretar o Direito. Não se trata disso. O Direito é eminentemente uma atividade interpretativa.²⁹ Os aplicadores do Direito sempre terão que definir qual é a norma aplicável ao caso concreto. A complexidade da vida é imensa, e nada é capaz de evitar que, em casos difíceis, mais de uma norma se mostre aplicável.

A questão da readaptação exemplifica que a reinterpretação aqui proposta *modifica* a aplicação do princípio, mas, em absoluto, apóia-se somente nessa mudança para se justificar.

A razão central que nos leva a sustentar essa reinterpretação é de outra ordem; trata-se, como dito acima, da necessidade de se potencializar o conteúdo democrático do princípio da igualdade.

²⁷ No segundo sentido, devem ser observadas questões como, por exemplo, a marcação da data das provas. Se há uma minoria religiosa que não pode trabalhar, por exemplo, aos domingos, o concurso público não pode ser marcado nesse dia, sob pena de prejudicar um segmento social, quando a Administração Pública tem outro dia (o sábado) para marcar a prova sem ferir a convicção religiosa de ninguém.

²⁸ DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

²⁹ DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

Muitos defensores da inconstitucionalidade do instituto da readaptação, ainda presos a uma leitura restrita do princípio do concurso público, costumam insistir nos danos advindos do ingresso de servidor em carreira diversa daquela em que foi inicialmente investido e para a qual prestou concurso público. Todavia, é bom ressaltar, a readaptação tem vantagens inclusive pragmáticas. Não só evita uma aposentadoria indevida, visto que o servidor permanece apto ao trabalho,³⁰ como também impede o desvio de função, prática ilegal, mas comum nos órgãos públicos brasileiros, esta, sim, violadora do princípio do concurso público.

A possibilidade de ocorrência de aposentadorias precoces, entretanto, não parece representar um obstáculo para os intérpretes presos ao positivismo jurídico, que acreditam que somente a proibição da readaptação é uma via eficaz para se respeitar integralmente o princípio do concurso público. Esse argumento, já rebatido, é extremamente representativo da interpretação do Direito Administrativo como espaço primordial de proteção do interesse público (que se identificava com o estatal), visão tão característica do Estado Social,³¹ que desconsidera os pressupostos de um Estado Democrático de Direito e de uma cidadania participativa.

A primordialidade do interesse público foi um dos cânones do Estado Social, em que o público se confundia com o estatal e no qual os cidadãos não passavam de meros destinatários dos programas governamentais.

É possível, ainda hoje, identificar, em grande parte da doutrina do Direito Administrativo brasileiro, a convicção da supremacia do interesse público, noção dicotômica baseada na idéia da oposição entre o campo público (que, na verdade, segundo essa noção, não passa do Estado) direcionado às preocupações de cunho geral, e um campo privado, em que os interesses egoísticos imperariam.³²

Tal interpretação da relação público-privado, que identifica o Estado com “o protetor”, responsável único pela realização e fiscalização do “bem de todos”, influenciou sobremaneira o pensamento jurídico brasileiro, trazendo conseqüências sérias, principalmente para a questão da aplicação das normas.

Os princípios do Estado Democrático de Direito exigem o abandono da perspectiva do Estado Social e a adoção de nova postura na interpretação da relação entre a Administração Pública e o administrado, como bem enfatiza o Professor Menelick de Carvalho Netto:

Para esse último paradigma [paradigma do Estado Democrático de Direito], a questão do público e do privado é questão central, até porque esses direitos, denominados de última geração, são direitos que vão apontar exatamente para essa problemática: o público não mais pode ser visto como estatal ou exclusivamente como estatal, e o privado não mais pode ser visto como egoísmo. A complexidade social chegou a um ponto tal que vai ser preciso que organizações da sociedade civil defendam interesses públicos contra o Estado privatizado, o Estado tornado empresário, o Estado inadimplente e omissivo.³³

A crise do Estado de Bem-Estar Social reflete a idéia - solidificada no contexto do Estado Democrático de Direito - de que o mero assistencialismo (Estado como pai) não forma cidadãos de

³⁰ Vale ressaltar que esse é um pressuposto lógico do instituto: a capacidade laboral que remanesce, apesar das restrições sofridas na saúde.

³¹ A referência a um “Estado Social” insere-se na leitura do constitucionalismo baseada na idéia de paradigma referida por Jürgen Habermas, na obra *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³² CARVALHO NETO, Menelick de. A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado, para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: pequeno exercício de Teoria da Constituição, *Revista Fórum Administrativo*. Belo Horizonte, n. 1, pp. 11-20, mar., 2001.

³³ *Op. cit.*, p. 15.

verdade. Direitos não são dados, são conquistados. A relação do cidadão com o Estado não pode ser paternalista e dependente, pois a construção e a definição de direitos reclama a participação direta dos envolvidos.

Essa redefinição do conceito de cidadão, na qual a cidadania deixa de ser mero *status* e passa a se configurar como participação, é resultado da determinação das dimensões públicas e privadas como eqüiprimordiais.

Esse foi, sem dúvida, o grande avanço do paradigma procedimentalista do Direito. O Estado de Bem-Estar Social (assim como o Estado Liberal que o antecedeu) limitava-se a determinar os pressupostos fáticos para o *status* dos sujeitos de direito em seu papel de destinatários da ordem jurídica, ou seja, sem possibilitar uma existência autônoma.³⁴

Na moldura do Estado Democrático de Direito, no qual as dimensões públicas e privadas situam-se de forma interdependente, não é possível que exatamente o ramo jurídico especializado em tratar questões eminentemente administrativas sustente como princípio geral a supremacia do interesse público identificado como estatal.

Nesse sentido, não há, mais uma vez, como negar a inconsistência de se defender um posicionamento que defina o instituto da readaptação como inconstitucional, com base na violação do princípio do concurso público.

A interpretação do Direito tem que assumir uma perspectiva cidadã que, no caso do Direito Administrativo, implica, necessariamente, a *valorização da ótica do administrado*.

A inviolabilidade dos direitos fundamentais e os próprios princípios constitucionais que regem a Administração Pública têm que ser implementados e, nesse processo, a afirmação da constitucionalidade de institutos (como o da readaptação), que respeitam sim o princípio do concurso público e que asseguram direitos fundamentais, como o da igualdade, tem valoroso impacto no processo de superação dos resquícios do Estado Social.

O aplicador das normas - seja o juiz, seja o administrador - está compelido, por essa mesma afirmação do caráter democrático do Estado, a adotar uma concepção principiológica do Direito.

A superação do paradigma do Estado Social levou ao abandono da interpretação do Direito como modelo fechado de regras. O Positivismo Jurídico, que guiou a interpretação do Direito durante muito tempo, teve como seu maior representante Hans Kelsen e sua obra clássica *Teoria Pura do Direito*:

Kelsen pretendeu constituir uma 'teoria pura do direito' buscando delimitar precisamente o seu objeto - o direito positivo - e eliminar quaisquer elementos considerados estranhos a ele, tais como a teologia, economia, moral, etc. O ordenamento jurídico foi então considerado, como atesta Carvalho Netto, um conjunto fechado e hierarquizado de regras, ou seja, de normas aplicáveis à maneira 'tudo ou nada', por serem consideradas capazes de regular suas próprias condições de aplicação, na medida em que eram portadoras daquela estrutura descrita por Kelsen como a estrutura mesma da norma jurídica: 'Se é A, deve ser B'.³⁵

³⁴ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³⁵ CATTONI DE OLIVEIRA, M. A. Prestação jurisdicional e Estado Democrático de Direito: contribuição para uma compreensão constitucionalmente adequada da jurisdição. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 85/103, n. 123, 1997.

A idéia de um sistema jurídico autônomo, propugnada pelo positivismo jurídico, no qual se prioriza a segurança jurídica em face da correção é muito bem ilustrada pela maneira como os positivistas lidam com os *hard cases*.

Herbert L. A. Hart, outro grande representante do positivismo, sustentava que a estrutura aberta da linguagem levava à indeterminação do Direito, responsável por uma abertura que só poderia ser preenchida pelo juiz, no caso concreto.³⁶ Nesse modelo decisionista, o magistrado decide conforme suas preferências ou padrões morais, ao desamparo de fundamentos jurídicos.

Observa-se, claramente, a incapacidade teórica de tal vertente para refletir o caráter democrático que é intrínseco ao Direito, nos termos da teoria do discurso de cunho habermasiano.

A concepção de Ronald Dworkin do Direito como Integridade³⁷ oferece uma explicação melhor para a racionalidade das decisões judiciais.

Conforme Jürgen Habermas explicita,

a teoria dos direitos, elaborada por Dworkin, pode ser entendida como a tentativa de evitar falhas das propostas de solução realistas, positivistas, hermenêuticas, bem como de esclarecer, através da adoção de direitos concebidos deontologicamente, como a prática de decisão judicial pode satisfazer simultaneamente às exigências da segurança do direito e da aceitabilidade racional. Contra o realismo, Dworkin sustenta a possibilidade e a necessidade de decisões consistentes ligadas a regras, as quais garantem uma medida suficiente de garantia do direito. Contra o positivismo, ele afirma a possibilidade e a necessidade de decisões ‘corretas’, cujo conteúdo é legitimado à luz de princípios (e não apenas formalmente, através de procedimentos).³⁸

A Integridade do Direito é a medida que garante tanto a segurança jurídica quanto a aceitabilidade racional da decisão. Em posição oposta ao positivismo, Ronald Dworkin constrói sua tese a partir de um sistema jurídico que não é apenas um modelo de regras, mas um modelo de princípios no qual se propugna a existência de uma única resposta correta naqueles momentos em que as regras são insuficientes para solução do caso.

A única resposta correta é a solução que o ordenamento jurídico apresenta para um determinado caso concreto, único e irrepetível. O aplicador do Direito que não tenha a intenção de usurpar a função do legislador e que esteja comprometido com a Integridade tem a obrigação de resgatar a história institucional de seu país, de identificar todas as peculiaridades do caso e de considerar o momento “evolutivo” em que se encontra o Direito, tudo isso com a finalidade de definir qual é o direito no caso concreto.

Assim, com base nas exigências do Estado Democrático de Direito, o aplicador das normas deve assumir uma concepção principiológica do Direito que exige a potencialização do conteúdo igualitário do princípio do concurso público e uma avaliação favorável à constitucionalidade do instituto da readaptação.

³⁶ HART, Herbert L. A. *O Conceito de Direito*. 2. ed. Lisboa: Fundação Carlouste Gurbenkian, 1994.

³⁷ Para um estudo mais aprofundado da teoria da integridade, ver: CATTONI DE OLIVEIRA, M. A. Prestação jurisdicional e Estado Democrático de Direito: contribuição para uma compreensão constitucionalmente adequada da jurisdição, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 85103, n. 123, 1997; COURA, Alexandre de Castro. Limites e possibilidades da tutela jurisdicional no paradigma do Estado Democrático de Direito: para uma análise crítica da “jurisprudência de valores”, in: *Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito*; COURA, Alexandre de Castro (Org.); BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco (Org.); CHAI, Cassius Guimaraes (Org.); LAGES, Cintia Garabini (Org.); PRATES, Francisco de Castilho (Org.); ROCHA, Heloisa Helena Nascimento (Org.); OMMATI, Jose Emilio Medauar (Org.); CHAMON JÚNIOR, Lúcio (Org.); CATTONI DE OLIVEIRA, M. A. (Org.); CARVALHO NETTO, Menelick de (Org.). *Jurisdição e hermenêutica constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. v. 1. 587p.

³⁸ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. v. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 252.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 960p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004. 1.002p.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.141-163.

_____. A contribuição do Direito Administrativo enfocada da ótica do administrado, para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: pequeno exercício de Teoria da Constituição. *Revista Fórum Administrativo*. Belo Horizonte, n. 1, mar., 2001, p. 11-20.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Prestação jurisdicional e Estado Democrático de Direito: contribuição para uma compreensão constitucionalmente adequada da jurisdição. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 85103, n. 123, 1997.

COURA, Alexandre de Castro (Org.); BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco (Org.); CHAI, Cassius Guimaraes (Org.); LAGES, Cintia Garabini (Org.); PRATES, Francisco de Castilho (Org.); ROCHA, Heloisa Helena Nascimento (Org.); OMMATI, Jose Emilio Medauar (Org.); CHAMON JÚNIOR, Lúcio (Org.); CATTONI DE OLIVEIRA, M. A. (Org.); CARVALHO NETTO, Menelick de (Org.). *Jurisdição e hermenêutica constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. v. 1. 587p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 791p.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 720 p.

_____. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 568p.

_____. *O Império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 513p.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 354p.

HART, Herbert L. A. *O conceito de Direito*. 2. ed. Lisboa: Fundação Carlouste Gurbenkian, 1994. 185p.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. 896p.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 512p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 798p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 903p.

-:-:-