

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/333521020>

O concurso público no Brasil à luz de 30 anos de propostas de emenda à Constituição

Preprint · May 2019

DOI: 10.13140/RG.2.2.25998.82247

CITATIONS

0

READS

30

2 authors, including:



Fernando De Castro Fontainha

Rio de Janeiro State University

119 PUBLICATIONS 81 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:

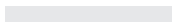


Historia Oral do Supremo (1988-2013) [View project](#)



Pesquisa MJ-SAL-PNUD - Pensando o Direito - Concursos públicos [View project](#)

O Concurso Público no Brasil à Luz de Trinta Anos de Propostas de Emenda à Constituição: um Breve Ensaio



Fernando de Castro Fontainha
João Pedro Pacheco Chaves

Nos últimos trinta anos, sob a égide da Constituição Federal promulgada em 1988, diversas iniciativas buscaram alterar o texto constitucional quanto à seleção de pessoal para o serviço público. Neste ínterim, somam-se 38 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) sobre concursos públicos, sendo sete na década de 1990, 21 nos anos 2000 e dez desde 2010.

Apesar do elevado número, apenas três foram aprovadas e tornaram-se efetivamente Emendas Constitucionais (EC): a PEC nº 96/1992 que, fundida com iniciativas semelhantes, tornou-se a EC nº 45/2004; a PEC nº 173/1995, que se tornou a EC nº 19/1998; e a PEC nº 07/2003, que se tornou a EC nº 51/2006.

A EC nº 19/1998, conhecida como “Reforma Administrativa”, promoveu a flexibilização dos concursos e a possibilidade de que os certames selecionassem, para os cargos públicos, também os estrangeiros. Já a EC nº 45/2004, conhecida como “Reforma do Judiciário”, alterou a forma de seleção de profissionais ligados a atividades jurídicas, prevendo a obrigatoriedade de que os candidatos tenham três anos de atividade na área para ingressarem em carreiras como a de juiz e promotor. A EC nº 51/2006, por sua vez, incluiu dispositivo que permite que agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias possam ser selecionados por um processo seletivo simplificado.

Quanto às demais PECs, que não promoveram alteração de disposições constitucionais, em sua totalidade propostas pelo Poder Legislativo, 21 ainda se encontram em tramitação e catorze foram arquivadas. O dispositivo constitucional que mais possui propostas de modificação, sendo objeto de 21 PECs, é o art. 37, em seus incisos II, III e IV, em que se prevê o concurso como forma de acesso aos cargos públicos, definindo-se ainda sua forma e os prazos a ele relativos. Além dele, são também objetos de alteração, os dispositivos que tratam dos concursos públicos de carreiras que mereceram atenção constitucional, como os certames para ingresso na magistratura (art. 93, I), no Ministério Público (art. 129, § 3º), na Defensoria Pública (art. 134, §1º) e no serviço notarial (art. 236, §3º).

Ao nos atermos à temática das PECs relacionadas aos artigos constitucionais que buscam alterar, perceberemos certa centralidade nas iniciativas. Em geral, as propostas de emenda relativas ao art. 37, num total de 21, têm como tema mais comum questões relacionadas ao prazo de validade de um concurso e à obrigatoriedade de nomeação de seus

aprovados nesse período. Além destas, há propostas visando a isenção em taxas para certames públicos a candidatos de baixa renda e iniciativas relativas a concursos internos nos órgãos públicos destinados a quem já é servidor público.

No tocante às propostas cujos objetos lidam com os certames para ingresso em carreiras específicas, também se percebe certa convergência. Das 13 PECs que possuem dispositivos relativos a concursos para carreiras jurídicas, nove delas se relacionam com a instituição de critérios de acesso a tais cargos. Em geral, tais iniciativas buscam instituir experiência prévia ao cargo, como de fato ocorreu com a PEC nº 96/1992, que deu origem à EC nº 45/2004. É possível citar ainda propostas que visaram implementar uma idade mínima para ingresso nestas carreiras e que buscaram estabelecer a participação de outros órgãos, como a Ordem dos Advogados do Brasil, no curso destes processos seletivos.

Quanto às propostas relativas ao serviço notarial, das cinco PECs apresentadas, quatro visam flexibilizar a regra segundo a qual o acesso a tal carreira de dará por concurso público. Em geral, ou busca-se a supressão de tal dispositivo ou a possibilidade de efetivação dos notários que exercem tal cargo sem terem sido aprovados em certames públicos. Além destas, há uma proposta que vai na contramão das demais, buscando acabar com a delegação particular para tal atividade, que passaria a ser exercida diretamente pelos órgãos da administração pública.

A análise das iniciativas de emenda à constituição a partir de um recorte temporal revela a ligação entre as propostas e o contexto econômico, político e social. Ao longo dos anos 1990, quando o país viveu um período de contração econômica e de acentuado ajuste fiscal, houve uma queda inédita no número de empregados públicos no âmbito da União, que recuou em 2,5%.¹ A primeira PEC apresentada – que ocasionou a EC nº 19/98, conhecida como “Reforma Administrativa” – que tratava, dentre outros temas, da questão dos concursos, buscava exatamente a redução de custos com pessoal no âmbito da administração pública. As demais seis PECs apresentadas na referida década abordam objetos dispersos, como a eleição para juízes e a privatização de serventias judiciais (PEC nº 131/1995).

1 Pessoa M. O emprego público no Brasil, nos anos 90. *Ensaio FEE*, v. 24, n. 1, p. 249-70, 2003.

Ao longo da década de 2000, houve uma retomada significativa da política de fortalecimento do emprego público no país, de modo que, entre 2002 e 2014, houve um aumento de 35% no número de servidores ativos no âmbito da União.² Em paralelo, neste período, foram apresentadas 28 PECs, tendo como objeto a alteração das regras constitucionais vigentes sobre concursos públicos. Destas, 18 se referiam ao citado art. 37 e seus incisos, das quais 13 tratavam da ampliação de direitos dos candidatos, seja pelo aumento do prazo de validade dos certames, seja pela obrigatoriedade de nomeação dos aprovados ou do direito à isenção de taxas para postulantes de baixa renda. As justificativas apontadas pelos proponentes, em geral, buscam resguardar o direito dos candidatos aprovados nos concursos a serem nomeados aos cargos públicos.

Um outro dado relevante é que, das PECs que trataram dos concursos para acesso às carreiras jurídicas, tiveram como objeto central a instituição de restrições para o ingresso nestes cargos. Tais iniciativas convergem com o protagonismo que os órgãos e atores do sistema de justiça passaram a ter nos últimos quinze anos, desde casos de ativismo judicial quanto a casos envolvendo apuração e julgamento de crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.

Após esta breve descrição, cumpre tentar uma síntese – mais breve ainda – que se afaste do espanto inicial que pode causar o tratamento de questões tão pontuais em sede constitucional. Dividiremos esta síntese em dois caracteres: substantivo e ideológico.

Do ponto de vista substantivo, construído a partir da leitura dos dispositivos propriamente legislativos das PECs, é interessante observar o instrumento da emenda sendo usado para solidificar sistemas de controle de mercado profissional pela via do acréscimo de critérios para a inscrição nos certames. Uma clara orientação de diminuição das bases do recrutamento se explicita, em detrimento de um outro uso que se poderia fazer de tais critérios: o incremento qualitativo das candidaturas.

² ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Servidores públicos federais – perfil – 2015*. Brasília, 2015.

O CONCURSO PÚBLICO NO BRASIL À LUZ DE TRINTA ANOS
DE PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO: UM BREVE ENSAIO

Do ponto de vista ideológico, construído a partir da leitura das exposições de motivos das PECs, é possível afirmar que a “ideologia concurseira”³ chegou também no legislativo brasileiro, e não apenas no tocante à elaboração de leis ordinárias.⁴ Com isto, queremos dizer que a autorreferencialidade dos certames aqui se exprime pelo reconhecimento explícito de um público-alvo já constituído e organizado em torno da preparação para concursos. Independentemente da aprovação da emenda, é notória a presença de uma construção narrativa do sentido das necessidades de mudanças nos concursos públicos sob o ponto de vista dos *direitos dos concurseiros*. Isto ocorre em detrimento de duas narrativas comuns em outros contextos sobre este tema: a meritocracia, orientada pelo foco na excelência advinda da competição, e a qualidade da ação do Estado, orientada pelo foco no cidadão destinatário dos serviços públicos.

Por fim, não nos cumpre afirmar, mas deixamos como hipótese para reflexão o protagonismo de dois grandes grupos de influência atuantes nesta agenda no legislativo federal: as corporações profissionais do Direito e as associações de “proteção”, “apoio”, ou mesmo “defesa” dos concursos ou dos “concurseiros”.

3 FONTAINHA, Fernando de Castro. A ideologia concurseira. Quando falta mérito à meritocracia. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 73, p. 122-134, 2016; FONTAINHA, Fernando de Castro. O concurso público brasileiro e a ideologia concurseira. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 16, p. 671-702, 2015; FONTAINHA, Fernando de Castro. Meritocracia e Concursos Públicos. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 63, p. 52-66, 2014; FONTAINHA, Fernando de Castro. *Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?* Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014; FONTAINHA, Fernando de Castro. O perfil do Aluno da EMERJ: um estudo sobre ‘concurseiros’. *Revista da EMERJ*, v. 56, p. 7-31, 2011.

4 FIGUEIREDO, Beatriz Helena. **O Projeto de Lei Geral dos Concursos e a “Ideologia Concurseira”**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Direito, FGV, 2015.