

OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS A CONSIDERAR

José de Almeida Leão^{*}
Luiz de França Costa Filho^{**}

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Premissas metodológicas; 2.1 Sistema e tópica; 2.2 Eleição do método; 3. Importância dos princípios do direito; 4. Desenvolvimento do projeto. 5. Conclusão; 6. Bibliografia.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Methodological premises; 2.1 System and topical; 2.2 Election of the method; 3. Importance of the principles of the right; 4. Development of the project. 5. Conclusion; 6. Bibliography.

ÜBERSICHT: 1. Einführung; 2. Methodische Voraussetzungen; 2.1. System und Topik; 2.2. Methodenwahl; 3. Bedeutung der Rechtsprinzipien; 4. Entwicklung des Projekts; 5. Schlussfolgerung; 6. Bibliographie.

RESUMO: Trata-se de experiência desenvolvida em projeto de ensino. Buscou-se o emprego de técnica que carregasse no seu bojo a possibilidade de maior integração do conhecimento teórico acadêmico à realidade da vida, que pudesse contribuir para uma formação mais voltada aos ditames da contemporaneidade. Foram destacados os aspectos sistêmicos do direito e a possibilidade da utilização do pensamento tópico, dando-se ênfase às visões holística e reducionista.

^{*}Professor e Coordenador do Colegiado do Curso de Direito e Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina.

^{**}Doutor e mestre pela Johannes Gutenberg Universität - Mainz e professor dos Cursos de Graduação em Direito e do Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina.

Descreveu-se a razão da adoção de pluralidade metodológica, mas com o destaque para a técnica da problematização. Destacou-se a importância dos princípios do direito e sua pertinência à técnica tópica empregada no desenvolvimento do projeto de ensino.

ABSTRACT: *The article treats about the experience developed in teaching project. The technique employment was looked for that carried in its salience the possibility of larger integration of the academic theoretical knowledge to the reality of the life, that could contribute to a formation more returned to the nowadays ditames. It was outstanding the system aspects of the right and the possibility of the use of the topical thought, giving emphasis to the hole and reduce visions. The reason of the adoption of methodological plurality was described, but it was made with the prominence for the technique of the problematization. It stood out the importance of the principles of the right and its pertinence to the technique topical used in the development of the teaching project.*

ZUSAMMENFASSUNG: *Es handelt sich um entwickelte Erfahrung im Ausbildungsprojekt. Man bediente sich dabei der Technik, die die grössere Integrierung der akademischen theoretischen Kenntnis in die Realität des Lebens ermöglicht und die zu einer Ausbildung beitragen möge, die weitmöglichst auf die zeitgenössischen Regeln gerichtet ist. Hervorgehoben wurden die Systemaspekte des Rechts und die Möglichkeit der Benutzung des sachlichen Denkens, wobei die holistischen und reduktionistischen Standpunkte betont wurden. Es wurde der Grund der Annahme methodologischer Pluralität beschrieben, aber unter Hervorhebung der Problematisierungstechnik. Es wurde auch die Wichtigkeit der Rechtsprinzipien und ihrer Zugehörigkeit zur topischen Technik, die bei der Entwicklung des Ausbildungsprojekts angewandt wurde, betont.*

PALAVRAS-CHAVE: *Método. Princípios do direito. Sistema. Tópica.*

KEY-WORDS: *Method. Beginnings of the law. System. Topical.*

SCHLÜSSELWÖRTER: *Methode. Rechtsprinzipien. System. Topik.*

1. *Introdução*

O presente apanhado trata de experiência concretizada no desenrolar de projeto de ensino. O projeto teve como inspiração, o momento crítico por que passa o ensino jurídico no Brasil, como de resto parece passar o ensino em todas as áreas do conhecimento.

Quando da mera especulação teórica desponta insuficiência e inadequação para respostas aos anseios decorrentes das transformações sociais, parece mostrar-se o momento de se buscar a integrar harmoniosamente as construções intelectuais abstratas ao campo da prática. Trata-se de refletir sobre a oportunidade de recuperar o valor e o prestígio da retórica. Tomando-se em mira que a administração da justiça, tem dado margem a uma atuação mais consentânea na interpretação e aplicação do direito, parece mostrar-se de grande praticidade a retomada da argumentação como técnica de revigoramento e atualização do pensar jurídico.

Objetivou-se, daí, no projeto, o desenvolvimento aplicativo de técnica que carregasse no seu bojo a possibilidade de maior integração do conhecimento teórico acadêmico à realidade da vida, que pudesse contribuir para uma formação mais voltada aos ditames da contemporaneidade.

2. *Premissas Metodológicas*

Mesmo que à guisa de mostrar-se redundante na obviedade, nunca é demais trazer-se à baila a crise paradigmática, por que passa a sociedade neste início de centúria. Crise que, sem dúvida, não pode passar alheia à própria concepção da ciência, mormente quando as ciências perquirem sobre sua própria fundamentação. A questão se volta ao cientificismo. Sem dúvida, a própria noção de conhecimento é mais uma vez trazida à indagação. A filosofia retoma seu lugar de destaque, tornando-se como que um modismo. A certeza das conclusões obtidas pela ciência, se por um lado atingem níveis de perfeição para o desenvolvimento tecnológico, por outro

lado não têm atingido as respostas para a complexidade da natureza humana. As antigas teorias são retomadas, na busca de refúgio diante do avanço científico-tecnológico, que permite avultem as investidas no mais impenetrável dos recônditos humanos em sua essencialidade, qual seja nos seus valores. A própria pretendida neutralidade axiológica da ciência é, pois, no limiar do segundo milênio, posta em discussão. O presente projeto de ensino voltou-se à essa preocupação

2.1 Sistema e tópica

Na ciência jurídica a noção de sistema é introduzida por obra do jusnaturalismo racionalista, da Escola Histórica do Direito e do pandectismo. Observa-se, que em maior ou menor escala, com os aportes decisivos do normativismo positivista, a Jurisprudência tem-se caracterizado pela construção sistemática e lógico-formal, orientada pelas idéias de unidade, plenitude e coerência do direito.

A idéia de sistema para o direito, em pouco difere da sua noção genérica. Entende-se por sistema, de um modo geral, um conjunto de elementos inter-relacionados; isto é uma entidade composta de, pelo menos, dois elementos, e em que cada elemento se relaciona a outro, direta ou indiretamente.

Costuma-se falar em sistema fechado, para designar o sistema que não se abre para um ambiente, isto é, que não possui um ambiente. Seus elementos interagem apenas entre si, sem qualquer comunicação com elementos externos ao sistema.

Já por sistema aberto, compreende-se aquele contido num ambiente. Seu estado sofre influência de elementos, que não pertencem ao sistema. O sistema aberto tanto pode ser influenciado pelo ambiente, como pode influenciá-lo. Daí que, num sistema aberto, pode existir a entrada, que significa o aproveitamento pelo sistema de um elemento produzido pelo ambiente, e saída, que significa o aproveitamento ou a influência de elemento do sistema pelo ou sobre o ambiente.

Aceita a idéia, pode-se falar que o sistema possui uma interface, que consiste no conjunto de suas entradas e saídas.

A sistematicidade tem sido entendida como garantia de cientificidade.

No paradigma cartesiano, o sistema pode ser entendido inteiramente a partir de suas das propriedades de suas partes. Trata-se aí de uma abordagem analítica ou reducionista.

A partir do Século XX aflora a percepção de que os sistemas não podem ser entendidos pela análise. A propriedades das partes não são propriedade intrínsecas, no entanto, podem ser entendidas dentro do contexto do todo mais amplo. Por essa perspectiva, a relação entre o todo e as partes foi invertida. Na abordagem sistêmica, por essa percepção, as propriedades das partes podem ser entendidas apenas a partir da organização do todo. Desse modo, o pensamento sistêmico concentra-se não nos elementos de construção básicos, mas nos princípios de organização básicos. Dado que a análise consiste no isolamento de alguma coisa, afim de entende-la e o pensamento sistêmico nos princípios organizacionais do todo, este se apresenta contextualmente, ou seja, pelo pensamento sistêmico insere-se alguma coisa no contexto de algo maior, para poder entende-la.

É a visão holística contrapondo-se à visão reducionista. Ou seja, enquanto a primeira perspectiva dá ênfase ao todo, a segunda dá prioridade às partes.

O sistema representa, na ciência do direito, referencial obrigatório, pressuposto e limite da interpretação jurídica. Assim, em princípio, aplica-se à hermenêutica constitucional a técnica sistemática clássica, posto que as normas constitucionais, em essência, são normas de direito.

Tendo em vista, porém, sua diversa natureza, função e finalidade, apresentam as mesmas características próprias. Ademais, mostra-se insuficiente a interpretação sistemática tradicional, reduzida a termos lógico-formais, em face da compreensão material da Constituição.

A visão lógico-sistemática da Constituição é superada pela reformulação do seu conceito, aduzindo-se as dimensões política, sociológica e filosófica. Surge uma teoria material da Constituição, impondo a concepção integral do sistema constitucional, na complexidade e

complementariedade de seus elementos, notadamente os de natureza substancial. O sistema constitucional é agora sistema aberto de regras e princípios, onde sobressaem os sentidos axiológico e teleológico das normas constitucionais e sua conexão com a realidade.

Não obstante permaneça ainda a noção sistêmica a condicionar a interpretação constitucional, percebe-se uma atenuação no seu rigor, obtida através das idéias de abertura do sistema e pela teoria material da Constituição, o que propiciou o aparecimento de teorias hermenêuticas de inspiração tópica.

A tópica surgiu na Grécia antiga através de Aristóteles. Tal como concebida por ele, constitui um método ou teoria da argumentação em geral que opera por raciocínios dialéticos, que partem de opiniões verossímeis, diferentes dos raciocínios demonstrativos, que são próprios do conhecimento científico, porque partem de premissas tidas como verdadeiras e primeiras, indiscutíveis. Tópicos são os pontos de vista que permitem encontrar as conclusões dialéticas.

Entre os romanos a Tópica de Cícero, fundamentada na tópica aristotélica, caracteriza-se já como práxis de argumentação. Sendo a experiência jurídica romana predominantemente casuística e empírica, entende-se que a tópica foi característica do seu pensamento jurídico e que os princípios e regras de direito representavam topois, na qualidade de sínteses das soluções de casos particulares.

Desde meados deste século reavaliam-se as possibilidades de uma tópica jurídica, por oposição à sistemática, considerando-se o pensamento problemático como o peculiar, próprio do direito.

Na observação da tópica, o principal ponto que se destaca é a constatação de que se trata de um técnica de pensar, orientada para problemas¹. Como a estruturação da ciência jurídica é definida a partir do problema e em referência a este, seus conceitos e enunciados estão estritamente vinculados a problemas e só podem ser entendidos a partir deles.

¹ VIEWEG, Theodor, *Topik und Jurisprudenz*, 5. Aufl., Verlag C. H. Beck, München, 1974, pag. 31.

Diferencia-se do pensamento sistêmico ,pois que este pressupõe a existência de uma solução², enquanto que a tópica desenvolveria um pensamento sobre o problema para o qual o sistema não pressuporia um solução .

Merece aqui ser frisado, todavia, que sistemática e tópica, como métodos de interpretação do direito, na verdade se completam na busca de realização da justiça, em sua forma mais expressiva, que é a isonomia³.

O muitas vezes propalado antagonismo entre sistema e tópica, como bem observado por parte da doutrina⁴, não desfez o prestígio da nova técnica, que prospera como base de reformulação a muitas correntes devotadas ao problema metodológico e principalmente ao trabalho interpretativo na ciência do direito.

Parece restar claro que nem a idéia de sistema está superada, nem existe na verdade antagonismo entre a sistemática e a tópica, concebida cada uma dessas idéias nos seus devidos termos, ambas tendentes à realização da justiça. Na verdade, a tópica completa a idéia de direito como sistema. Na medida em que preconiza a necessidade do intérprete para o caso concreto, realça a necessidade da atenção para as peculiaridades de cada caso, o que exige tratamento diferente na medida de suas diferenças⁵.

2.2 *Eleição do método*

Frisou-se no projeto a não eleição de método único para a congregação dos elementos informativos e prospectivos voltados ao enfrentamento dos aspectos relevantes ao tema e ao deslinde das questões ali envolvidas. Preconizou-se, sim empregar técnica de problematização aliada aos métodos do direito. É por que não se pode dizer que a tópica, modernamente, possa ser considerada método propriamente dito. É mais

² IEWEG, Theodor, *Topik und Jurisprudenz*, 5. Aufl., Verlag C. H. Beck, München, 1974, pág. 33

³ MACHADO, Hugo de Brito. *Uma introdução ao estudo do direito*, Editora Dialética, São Paulo, 2000, págs. 165

⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, 7ª ed., Malheiros, São Paulo, 1997, p. 450.

⁵ Confira MACHADO, Hugo de Brito. *Uma introdução ao estudo do direito*, Editora Dialética, São Paulo, 2000, págs.

uma técnica de pensamento orientada para problemas. Não se trata, pois, de um procedimento de verificabilidade rigorosa⁶. Na visão fundante da técnica, a interpretação, atividade necessária no pensamento jurídico, desenvolve-se dentro do estilo tópico. O que garante a permanência de uma ordem jurídica, em face de certos câmbios sociais no correr do tempo, é justamente esse estilo flexível em que os problemas são pontos de partida, que impedem o enrijecimento das normas interpretadas⁷.

Vem-se buscando, portanto, empregar a técnica tópica para desvendar problemas e confrontá-los. Aliados à técnica argumentativa são realçados, sem dúvida, os aspectos lógico-axiomáticos e lógico-deontológicos. É que somente um sistema dedutivo, permite a verificabilidade lógica de seus preceitos⁸. No entanto, se a estrutura do direito é lógica, seu conteúdo ou sua fundamentação é, sem dúvida, axiológica. Na esfera da dogmática jurídica, como destacado por WARAT⁹, os tópicos por essa visão podem ser equiparados aos princípios gerais do direito. O direito é, por essa forma, um pensamento por princípios, em torno dos quais se ordena todo o particularíssimo das regras e dos atos concretos.

3. Importância dos princípios do Direito

A teoria dos princípios pode ser encarada por duas faces: a substantiva, relativa ao conteúdo de direito e a metodológica que diz respeito aos mecanismos de interpretação e aplicação.

O enfrentamento com os valores induz a percepção de que se deve buscar refúgio em princípios, ao invés do excessivo apego às regras. Não quer isto significar desconsideração do direito ao papel das regras. O próprio direito só é verificável numa estrutura normativa, que é necessária para disciplinar determinadas relações ou a impor determinada orientação. Mas é

⁶ FERRAZ JR. Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito, Editora Atlas, São Paulo, 1988, pág. 299

⁷ FERRAZ JR. Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito, Editora Atlas, São Paulo, 1988, pág. 301

⁸ VIEWEG, Theodor, Topik und Jurisprudenz, 5. Aufl., Verlag C. H. Beck, München, 1974, pág. 45.

⁹ WARAT, Luis Alberto. O direito e sua linguagem, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1984, pág. 97.

necessário que não caia no olvide o fato de que uma ordem jurídica se fundamenta em princípios que, como o próprio nome sugere, constituem as suas idéias primeiras. Daí falar-se em princípios gerais do direito.

No ordenamento jurídico pátrio estão elencados com força de lei, assim, numa estrutura de modelos prescritivos, alguns desses princípios gerais de direito, o que não lhes altera a substância. É que se revestidos de força cogente, posto que o princípio constitutivo do direito é a imperatividade, prevalece ainda indene o princípio em si regulativo do direito, que é quem lhe confere sentido. A noção de sentido se liga à idéia de um senso comum. À prospecção desse sentido, dentro da idéia de um senso comum, não só de um senso natural comum a todos, mas decorrente mesmo da vivência num mundo comum, é que afigura-se apropriada a técnica tópica, preconizada no projeto.

4. Desenvolvimento do projeto

Tomando-se em conta que no aspecto lógico, os princípios podem ser tidos como verdades embasadoras de um sistema de conhecimentos, admitidas como tais, seja por evidência ou por comprovação, seja ainda por imposição de ordem prática de caráter operacional¹⁰, buscou-se aprioristicamente o delineamento conceitual, para então estabelecer as estratégias e fixar os métodos de trabalho.

Uma das experiências processadas com os partícipes, consistiu na tentativa de agrupar as significações vislumbradas sobre a própria expressão princípios. Com lastro no dispositivo do artigo 37 da Constituição Federal, buscou-se instigar o grupo a exteriorizar o entendimento dos ali contemplados princípios.

As primeiras investidas se restringiram à focalização isolada do instituto. Portanto, à localização no sistema. Os questionamentos acerca da significação de cada um dos princípios é que propiciaram a constatação, de

¹⁰ REALE, Miguel. Lições preliminares de direito, 15a. edição, Saraiva, São Paulo, 1987, pág. 299.

que a localização no sistema, por si, em nada subsidiava as exigidas respostas. Em termos de argumentação, a localização topográfica nada acrescia aos questionamentos, exceto quando analisados numa visão sistêmica. Daí que novas tarefas foram distribuídas, na busca de topois argumentativos sistemáticos. O grupo deu-se então conta, de que o sistema mesmo pressupõe uma fundamentação, identificada no preâmbulo da Constituição.

De aí para a compreensão do fenômeno normativo numa tridimensionalidade conceitual, foi um passo. Os argumentos, portanto, não poderiam ficar adstritos ao campo do positivismo lógico. Como o grupo constatou, as estruturas lógicas permitem a elucidação do fenômeno jurídico no seu aspecto proposicional, através de juízos do ser, ou juízos daquilo que é, ou seja a norma em si. Mas, constataram também que, como já ensinava KANT, é impossível extrair daquilo que é, aquilo que deve ser, o valor. Os preceitos do dever ser, ou seja, os juízos de valor não podem ter sua fundamentação preenchida indutivamente das verificações do existente, mas sim dedutivamente de outros preceitos, outros juízo de valor, de idêntica natureza. Em conclusão, para o grupo, os princípios no direito só poderiam ser apreendidos como fatos culturais. Da mesma forma, que é a idéia do princípio jurídico, quem fundamenta o preceito jurídico. Assim, os princípios jurídicos, como conceitos apriorísticos, orientariam os preceitos, que se colocam como meios para a realização de certos valores.

Isso permitiu ao grupo uma visão pelo menos dual do direito. Por uma, que os princípios constituem-se em categorias. Por outra, que os princípios constituem-se em telos, ou seja em meios para a realização da idéia. Mas, os princípios também estão categorizados em relação a fatos, a situações de fato a que eles se amoldam, em razão de valores. Os princípios jurídicos e conseqüentemente os princípios da administração pública, têm uma natureza cultural compreensiva¹¹.

Essas fases do projeto, foram as que mereceram um grande esforço, no sentido de despertar o raciocínio para a problematização. Não se quis

¹¹ Compare RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do direito*, 6a. edição, Armênio amado Editor, Coimbra, 1979, pág. 244

empregar o direcionismo, mas sim a auto motivação. Os discentes, escorados que se achavam, em ter suas tarefas adredemente atribuídas mostraram inicialmente certa dificuldade em movimentarem-se com autonomia. A problematização, quando espontânea, restringia-se à modelos já perquiridos pelos autores levantados pelos mesmos, em número restrito aos referentes à bibliografia básica da disciplina.

A compreensão necessária para o estabelecimento espontâneo das estratégias, teve início quando da fixação dos métodos e de mais ampla pesquisa bibliográfica. Ocasão em que as discussões se avolumaram e pode-se mesmo iniciar a tabulação dos dados, com que se pretende dar continuidade ao planejado. É que nessa fase, utilizavam-se não somente a teoria, mas também a jurisprudência. E, com base nos julgados, é que o trabalho veio a se desenvolver num ritmo mais harmonioso, embora acalentado por discussões no vislumbre e escolha dos topoi.

Adotou-se, pois, a jurisprudência por constituir-se em fonte do direito, ademais por inferir-se residir na necessidade de fundamentação das decisões judiciais grande poder de legitimação, haja vista o contido na Constituição Federal, em seu artigo 93, IX, prescrevendo que: todos os julgamentos dos órgão do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade.... A técnica da argumentação configurar-se-ia aqui como instância dialética visando prescrutar sobre a razoabilidade de decisões enfrentadas.

Com efeito, ao se considerar um problema, despontam diversas indagações. Como a tópica é a teoria dos lugares comuns, o conhecimento desses lugares, que se constituem em repertórios, facilita a compreensão. A tentativa, pois, se deu na verificação das premissas que conduziram às decisões judiciais enfocadas.

Admitindo-se a ampla participação dos integrantes como intérpretes, à medida que se concluísse por ter a decisão como racionalmente correta, poder-se-ia considera-la adequada ou verdadeira. Adequada no sentido de ser capaz de convencer sobre a sua razoabilidade e verdadeira, na medida em que, com base nos topoi de senso comum, de forma definitiva, a interpretação pudesse vislumbrar resultados práticos, capazes de alterar a realidade.

Nesse ponto, voltou-se o realce à importância dos princípios no ordenamento jurídico. Afinal, são eles que, mesmo num plano supraconstitucional, vão servir de farol indicador das conseqüências, que se pretende extrair das normas jurídicas, tanto no plano hierárquico constitucional, quanto no plano das normas ordinárias. Digna de nota, nessa fase foi a constatação da compreensão, por parte do grupo, de que não se pode conceber de forma absoluta uma hierarquia constitucional dos princípios que a orientam, porquanto consubstanciados em valores fundamentais transcendentais ao poder constituído, aos quais ele se acolmata. Além disso, por que é também um princípio constitucional, que afasta uma pretensão hierarquia absoluta, o da proporcionalidade.

5. Conclusão

Os aspectos aqui levantados, sem dúvida, não passaram despercebidos aos integrantes do projeto. Sendo certo, também, que até determinado estágio, ainda se fez necessária uma coordenação mais diretiva do que seletiva.

O momento que seguiu, todavia, foi justamente o da análise crítica dos resultados até então obtidos. Percebeu-se, então, uma crescente autonomia, resultante da análise das posturas adotadas nos relatórios e conclusões.

Em síntese, pode-se dizer que o projeto mostrou resultados satisfatórios, mormente no que diz respeito à livre iniciativa do registro das pesquisas em formatação monográfica, por parte da maioria dos partícipes, com vistas à sistematização dos resultados.

6. BIBLIOGRAFIA

- BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional, 7ª ed., Malheiros, São Paulo, 1997.
FERRAZ JR, Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito, Editora Atlas, São paulo, 1988.
MACHADO, Hugo de Brito. Uma introdução ao estudo do direito, Editora Dialética, São Paulo, 2000.
REALE, Miguel. Lições preliminares de direito, 15a. edição, Saraiva, São paulo, 1987.
RADBRUCH, Gustav. Filosofia do direito, 6a. edição, Armênio amado Editor, Coimbra, 1979.
VIEWEG, Theodor. Topik und Jurisprudenz, 5. Aufl., Verlag C. H. Beck, München, 1974.
WARAT, Luis Alberto. O direito e sua linguagem, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1984.