ReGeo ISSN: 2177-3246

ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE NORMATIVA: A LEI 17.203/2020 DO CEARÁ E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL SOB A TEORIA ESTRUTURANTE DE FRIEDRICH MÜLLER

ANALYSIS OF NORMATIVE COMPATIBILITY: LAW 17.203/2020 OF CEARÁ AND THE FEDERAL CONSTITUTION UNDER FRIEDRICH MÜLLER'S STRUCTURING THEORY

ANÁLISIS DE LA COMPATIBILIDAD NORMATIVA: LA LEY 17.203/2020 DE CEARÁ Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL BAJO LA TEORÍA ESTRUCTURANTE DE FRIEDRICH MÜLLER

https://doi.org/10.56238/revgeov17n11-117

Data de submissão: 05/10/2026 **Data de publicação:** 19/11/2026

Frederico Costa Bezerra
Mestre em Direito Constitucional
Instituição: Universidade de Fortaleza (UNIFOR)
E-mail: frederico.bezerra@tjce.jus.br

Wallton Pereira de Souza Paiva
Doutorando em Direito Constitucional
Instituição: Universidade de Fortaleza (UNIFOR)
E-mail: wallton.paiva@ufersa.edu.br

RESUMO

A partir de uma pesquisa bibliográfica de viés dedutivo, tendo como enfoque a teoria estruturante do Direito de Friedrich Müller, a presente pesquisa analisará o artigo 2º da Lei 17.203/2020 do Estado do Ceará em contraste com o que se encontra disposto no artigo 37, inciso III, da Constituição Federal. Em um primeiro momento se avaliará o contexto de elaboração normativa associado ao panorama constitucional. Em seguida se explanará sobre a teoria estruturante. Por fim, analisar-se-ão os textos normativos legal e o constitucional sob a ótica dessa teoria avaliando sua adequação.

Palavras-chave: Decadência. Pandemia. Teoria Estruturante. Friedrich Müller.

ABSTRACT

Based on a deductive bibliographic research approach, focusing on the structuring theory of law by Friedrich Müller, this study will analyze Article 2 of Law 17.203/2020 of the State of Ceará in contrast with Article 37, Section III, of the Federal Constitution. Initially, the context of normative elaboration associated with the constitutional panorama will be evaluated. Subsequently, the structuring theory will be explained. Finally, the legal and constitutional normative texts will be analyzed from the perspective of this theory, assessing their adequacy.

Keywords: Decadence. Pandemic. Structuring Theory. Friedrich Müller.

RESUMEN

A partir de una investigación bibliográfica con sesgo deductivo, enfocándose en la teoría estructurante del Derecho de Friedrich Müller, la presente investigación analizará el artículo 2º de la Ley 17.203/2020 del Estado de Ceará en contraste con lo dispuesto en el artículo 37, inciso III, de la Constitución Federal. En un primer momento se evaluará el contexto de elaboración normativa asociado al panorama constitucional. A continuación se explicará sobre la teoría estructurante.

Finalmente, se analizarán los textos normativos legal y constitucional bajo la óptica de esa teoría evaluando su adecuación.

Palabras clave: Caducidad. Pandemia. Teoría Estructurante. Friedrich Müller.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19 trouxe desafios sem precedentes, afetando diversos setores, incluindo a administração pública. Como resposta às dificuldades impostas pela pandemia, várias esferas de governo editaram atos normativos infraconstitucionais para suspender temporariamente o prazo de validade dos concursos públicos. Essa prática, embora justificável em termos de necessidade prática e urgência, suscita questionamentos sobre sua compatibilidade com a Constituição Federal, que estipula explicitamente o prazo de validade dos concursos públicos. A suspensão do prazo de validade dos concursos públicos, prevista no art. 37, III, da Constituição Federal, é um tema de relevância prática e teórica no direito brasileiro. Esse dispositivo estabelece que o prazo de validade dos concursos públicos será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período.

Daí surge o problema central e o objetivo desta investigação: avaliar se a suspensão do prazo de validade dos concursos públicos por meio de atos infraconstitucionais, especialmente da Lei 17.203/2020 do Estado do Ceará, encontra respaldo na teoria estruturante de Müller, considerando a interação entre normas jurídicas e realidade social.

A justificativa para este estudo está na necessidade de esclarecer os limites e possibilidades da interpretação e aplicação das normas constitucionais em situações de crise. Além disso, a investigação contribui para o debate sobre a relação entre positivismo e pós-positivismo, oferecendo uma análise crítica das abordagens tradicionais e propondo uma perspectiva mais integrada.

Para tanto, a metodologia adotada neste estudo envolve pesquisa bibliográfica e documental, com base na análise de textos jurídicos, doutrina e jurisprudência pertinentes ao tema. Serão examinados os fundamentos da teoria estruturante de Müller, bem como os atos normativos infraconstitucionais editados durante a pandemia. A pesquisa bibliográfica, de viés dedutivo, incluirá obras de referência sobre direito constitucional, teoria do direito e a obra de Friedrich Müller. A análise documental abrangerá os atos administrativos e normativos relacionados à suspensão do prazo de validade dos concursos públicos, em especial a realizada pela Lei 17.203/2020 do Estado do Ceará.

O desenvolvimento da pesquisa se iniciará pelo estudo do texto constitucional, em especial o descrito no artigo 37, inciso III, e o paralelismo das formas como meio de validação da prorrogação do prazo de validade de concursos públicos. Em um segundo momento se analisará a teoria estruturante de Frederich Müller (2008), com suas críticas aos métodos tradicionais de interpretação do Direito, e sua explanação sobre o âmbito normativo e programa normativo para fundamentar a estruturação e dinamicidade do direito. Em seguida, avaliar-se-á o contexto da pandemia de COVID-19, bem como a edição da Lei 17.203/2020 do Estado do Ceará, publicada em 17 de abril de 2020, sob a ótica do paralelismo das formas e sua legitimidade para suspender o prazo de validade de concursos público no

âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará (artigo 2º do diploma legal), à luz da teoria estruturante de Müller.

A justificativa para este estudo reside na necessidade de esclarecer os limites e possibilidades da interpretação e aplicação das normas constitucionais em situações de crise, contribuindo para o debate sobre a relação entre positivismo e pós-positivismo, oferecendo uma análise crítica das abordagens tradicionais e propondo uma perspectiva mais integrada, conforme defendida por Müller. Neste contexto, extrai-se, como hipótese central deste trabalho, que a suspensão do prazo de validade dos concursos públicos por norma infraconstitucional é juridicamente viável, especialmente quando considerada a necessidade de adaptar a interpretação das normas constitucionais à realidade social vivenciada.

2 O PRAZO DECADENCIAL DOS CONCURSOS PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ADVENTO DA LEI 17.203/2020 DO ESTADO DO CEARÁ

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o concurso público tornou-se o procedimento administrativo destinado a avaliar a aptidão dos candidatos para ocupação de cargos e funções públicas (Carvalho Filho, 2015, p. 651). Conforme explica José Cretella Júnior (1978, p. 144), a implantação desse sistema teve origem na França durante o período napoleônico e possui um forte viés democrático.

Com a adoção desse procedimento, o constituinte visou implementar, em termos práticos, um sistema de mérito que avalia e seleciona os melhores candidatos com base em suas capacidades intelectual, física e psíquica para ocupar funções públicas. Além disso, o Estado realiza essa seleção de forma objetiva, impessoal e isonômica, sempre respeitando a ordem de classificação. Como observa Furtado (2016, p. 785-786), exceto para cargos em comissão e agentes temporários, o ingresso no serviço público deve ser precedido por concurso público.

O constituinte de 1988 foi além e estabeleceu uma norma disciplinando o prazo de validade dos concursos públicos no artigo 37, inciso III: “o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período.” Essa norma, segundo José Afonso da Silva (2015, p. 114), possui eficácia imediata, independentemente da intervenção do legislador ordinário, e sua aplicabilidade não depende de normatização posterior. No entanto, ela está sujeita a limitações, caracterizando-se como uma norma de eficácia contida, permitindo que a lei posterior estabeleça outras circunstâncias restritivas constitucionalmente permitidas. A única margem de discricionariedade está na decisão da Administração Pública, baseada em critérios de oportunidade e conveniência, de prorrogar ou não o prazo de validade do concurso público (Carvalho Filho, 2015, p. 664-665).

Logo, o período de validade do concurso público, que se inicia com a homologação do resultado, possui um limite máximo definido pelo texto constitucional (Furtado, 2016, p. 788-789). Tanto o legislador quanto a administração pública devem respeitar esse limite substancial estabelecido pela norma, ou seja, o prazo máximo de validade dos concursos públicos.

Feitas essas considerações iniciais, é necessário observar a natureza decadencial do prazo estabelecido no artigo 37, inciso III, da Constituição Federal. É inegável a influência do tempo como um fator determinante para a validade dos concursos, tornando-se um fato jurídico que deve ser avaliado neste contexto, pois pode tanto gerar quanto extinguir direitos (Marquesi, 2008, p. 3). No caso em questão, a Administração perde o direito de contratar os candidatos aprovados no certame público que não foram convocados dentro do período de validade. Trata-se de um direito potestativo do Estado, cujo exercício independe da vontade dos administrados. Ao discorrer sobre a decadência, Agnelo Amorim Filho (1997, p. 725-750) destaca a natureza constitutiva do prazo decadencial em relação à ação. Assim, existe uma relação potestativa entre o prazo decadencial e a ação constitutiva.

Adentrando propriamente no problema, é fato público e notório a ocorrência da pandemia de COVID-19 que abalou o mundo. Esta crise global de saúde foi causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que se espalhou rapidamente a partir de dezembro de 2019. O surto teve início na cidade de Wuhan, na província de Hubei, China, e foi inicialmente associado a um mercado de frutos do mar e animais vivos.

Governos ao redor do mundo implementaram várias medidas para tentar conter a disseminação do vírus, incluindo quarentenas, lockdowns, fechamento de fronteiras, distanciamento social, uso de máscaras e campanhas de vacinação em massa. A pandemia teve um impacto profundo na saúde pública, sobrecarregando sistemas de saúde e causando milhões de mortes globalmente.

Além do impacto direto na saúde, a COVID-19 também teve consequências econômicas severas, incluindo recessões, aumento do desemprego e fechamento de negócios. Governos e instituições financeiras tiveram que implementar pacotes de estímulo e políticas de apoio econômico para mitigar os efeitos adversos.

No Brasil, foi editada a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispondo sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública. Posteriormente, foi editado o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconhecendo o estado de calamidade pública em razão do coronavírus. No Estado do Ceará, o primeiro instrumento normativo que tratou sobre a matéria foi o Decreto nº 33.510, de 16 de março de 2020, que decretou a situação de emergência.

A resposta à pandemia de COVID-19 envolveu a implementação de uma série de decretos e leis destinados a mitigar a disseminação do vírus e a proteger a saúde pública. Desde o início da

pandemia, o Ceará implementou diversas fases de lockdowns e medidas de distanciamento social. Entre as principais ações estavam o fechamento de estabelecimentos comerciais não essenciais, para reduzir a circulação de pessoas, toque de recolher em determinados períodos, e limitação de eventos e aglomerações.

As campanhas de conscientização e informação foram intensificadas, utilizando-se meios de comunicação em massa e redes sociais para educar a população sobre a importância das medidas preventivas, como o uso de máscaras, higienização frequente das mãos e manutenção do distanciamento social. Essas ações foram essenciais para tentar conter a disseminação do vírus, protegendo a saúde da população e aliviando a sobrecarga nos sistemas de saúde.

Além do impacto direto na saúde, a pandemia trouxe consequências econômicas severas. O fechamento de negócios e a redução das atividades econômicas levaram a um aumento do desemprego e a uma crise financeira em diversos setores. Para mitigar esses efeitos adversos, foram implementados pacotes de estímulo econômico e políticas de apoio a empresas e trabalhadores.

O Judiciário do Estado do Ceará, também afetado pela matéria, enviou para a Assembleia Legislativa do Estado minuta contendo projeto de lei que culminou com a edição da Lei 17.203, de 17 de abril de 2020, com o seguinte teor no artigo 2º:

> Art. 2º Fica vedada, enquanto perdurar o estado de calamidade pública no Estado, a nomeação de candidatos aprovados em concursos públicos realizados no âmbito do Poder Judiciário.
> Parágrafo único. Fica suspenso, durante o período de calamidade pública no Estado, o prazo de validade dos concursos públicos homologados pelo Tribunal.

Como se pode observar o texto veda as nomeações de aprovados em concursos públicos no âmbito do poder judiciário e, ainda, suspende o prazo de validade dos concursos públicos.

A ordem jurídica, enquanto sistema de normas, demanda uma unidade normativa nos fundamentos de atribuição de validade. Como leciona Hans Kelsen (1990, p. 161-167; p. 181), o direito, enquanto sistema dinâmico de normas, encontra sua validade a partir de uma norma jurídica previamente definida. A derivação normativa ocorre a partir de uma norma fundamental, executada em conformidade com esta. Assim, o direito regula sua própria criação na medida em que uma norma jurídica determina o modo de criação e o conteúdo de outra norma. Nesta senda, Kelsen (2006, p.216-217) dessume que a estrutura hierárquica da ordem jurídica pressupõe a observância da norma constitucional tanto em sentido formal, pertinente ao procedimento de elaboração legislativa, quanto material, cuja aferição se volta ao conteúdo do texto legal.

Com isso, torna-se evidente a dificuldade de validação material do que está descrito no artigo 37, inciso III, da Constituição Federal em relação ao disposto na Lei nº 17.203, de 17 de abril de 2020,

especialmente no artigo 2º. Não se está afirmando que o prazo de validade dos concursos públicos é imutável, já que, como observado anteriormente, trata-se de uma norma de eficácia limitada. No entanto, para que uma alteração no prazo estabelecido seja válida, seria necessário observar um paralelismo formal em obediência à hierarquia normativa.

A simetria ou paralelismo das formas estipula que os pressupostos formais utilizados para criar um instituto devem ser os mesmos empregados para sua extinção ou alteração (REIS, 2012, p. 20/23). Em outras palavras, o raciocínio subjacente ao princípio do paralelismo das formas sugere uma lógica coerente a ser seguida tanto na elaboração quanto na revogação de um ato. Conforme a análise de Paulo Bonavides (2006, p.106), a alteração de um ato jurídico requer o uso de formas idênticas às empregadas em sua criação. Esse princípio aplicado à reforma constitucional sugere que apenas o órgão responsável pela elaboração da Constituição possui a capacidade de modificá-la.

O conflito mencionado acima surge da incapacidade do direito positivo de antecipar todas as situações que podem afetar a vida humana, como é o caso da pandemia. O Constituinte original não poderia prever a possibilidade de uma pandemia ou mesmo um lockdown, no qual as pessoas são obrigadas a permanecer em casa, evitando contato com outras. Nesse contexto, entende-se a necessidade de se afastar um pouco do positivismo estrito e compreender a razão normativa através da teoria estruturante do direito de Frederich Müller. Isso permite uma análise mais profunda do fenômeno da pandemia e da validade ou invalidade da lei objeto da presente análise, considerando não apenas as normas escritas, mas também os princípios subjacentes e a estruturação do sistema jurídico em si.

3 A TEORIA ESTRUTURANTE DE FRIEDRICH MÜLLER

O positivismo legalista proporcionou ao Direito segurança jurídica e restrição ao poder estatal por impedir a definição de casos concretos em razão de influências subjetivas. No entanto, também dissociou o Direito da realidade e limitou o Judiciário à aplicação literal da lei, ignorando a natureza social e dinâmica do Direito (Nottingtham; Santiago, 2017, p. 195). Segundo Müller (1999, p. 35), “insistindo na mera positividade do direito, transfigurada longe da realidade da vida, o positivismo aceitou o preço da redução ou da perda da normatividade jurídica”.

Dessa tensão entre direito e realidade, pode-se fazer um paralelo com a lições de Nietzsche em A Origem da Tragédia: os impulsos apolíneos (equilíbrio, harmonia e ordem - lei) e dionisíacos (criatividade e caos - realidade) refletem as dinâmicas fundamentais na base do Direito (Xerez, 2012, p. 227). As decisões judiciais lidam constantemente com a necessidade de equilibrar regras racionais e objetivas (apolíneo) com a compreensão e a empatia pelas circunstâncias humanas complexas e muitas vezes irracionais (dionisíaco).

No século XX, o positivismo jurídico passou de um enfoque legalista estrito para o positivismo normativista, mudando significativamente a abordagem do direito. Com o aumento do poder regulatório do Estado e a falência dos modelos tradicionais de interpretação, Hans Kelsen emergiu como uma figura central. Positivista normativista, ele buscou reforçar o método analítico para enfrentar a crescente indeterminação do direito (Streck, 2010, p. 161). Kelsen busca estabelecer uma teoria do direito que seja exclusivamente jurídica, livre de qualquer influência externa, como política ou moral – por isso, pura. Ele argumenta que a ciência do direito deve concentrar-se estritamente no direito e nada mais, garantindo uma abordagem puramente normativa e objetiva (Kelsen, 2006, p.1).

A partir da segunda metade do século XX, a metodologia jurídica passou por transformações significativas, colocando a Constituição no centro do ordenamento. Surgiram dois movimentos: os neoconstitucionalistas, que rejeitam o positivismo; e os que reafirmam o positivismo, agora com um enfoque substancial e não meramente formalista. Estes últimos, representados por Ferrajoli e Müller, buscam equilibrar a substância e o respeito aos ditames formais do Direito (Nottingtham; Santiago, 2017, p. 196).

Para Friedrich Müller, nem o positivismo clássico, conhecido como positivismo legalista, nem a teoria pura do Direito de Kelsen, e nem mesmo as teorias antipositivistas, conseguem abordar hermeneuticamente a concepção adequada de norma (Miozzo, 2022, p. 14).

É nesse contexto que a teoria estruturante do direito, desenvolvida por Müller, constitui uma significativa contribuição para o pensamento jurídico contemporâneo, especialmente no campo do pós-positivismo. Müller é reconhecido por sua crítica à visão tradicional e formalista do direito, propondo uma abordagem que reconhece a interação dinâmica entre as normas jurídicas e a realidade social (Cademartoni; Gomes, 2008, p. 109).

Müller (2008, p. 95) inicia sua análise com a distinção entre direito e realidade, percebendo-os como posições abstratas dentro da teoria do direito. Esta distinção é essencial para entender o dualismo frequente entre o direito e a realidade social e factual. O direito é elaborado de forma abstrata, projetando um modelo de comportamento idealizado, enquanto a realidade envolve a aplicação prática dessas normas, carregada de complexidades imprevistas. Esse dualismo cria uma tensão teórica e prática, pois o direito busca moldar a realidade, sendo constantemente desafiado pelas complexidades da vida real (Müller, 2008, p. 115). Assim, para Müller, entender o direito e a realidade como posições abstratas é crucial para a aplicação prática da teoria do direito.

Nas democracias modernas, persiste a convicção de que o direito compreende um sistema de normas explícitas, bem como a ilusão de que os direitos expressos nos textos normativos são capazes

de transmitir uma lógica e coerência intrínseca, sendo universais e objetivamente verdadeiros (Porto; Pimentel, 2022, p. 165).

Müller (2008, p. 113), entretanto, enfatiza a necessidade de uma teoria estruturante que reconheça a interdependência entre o direito e a realidade social. Ele critica as abordagens tradicionais que tratam as normas como entidades completamente separadas da realidade factual e social em que são aplicadas. Aponta que "o direito é compreendido[sic] equivocadamente como um ser que repousa em si, que só deve ser relacionado ex post facto com as relações da realidade histórica" (Müller, 1999, p. 36).

O autor desenvolve uma teoria na qual as normas não apenas surgem de condições sociais específicas, mas também devem estar em diálogo constante com essas condições para manter sua relevância e eficácia:

Enquanto uma teoria da (norma) jurídica não incluir inteiramente na investigação da estrutura da norma a estrutura da "coisa" normatizada, a norma no fundo sempre confrontar-se-á ao "ser" como um "dever-ser"; será concebida como uma estrutura autônoma e independente da realidade, uma estrutura que está em conexão com a realidade apenas de modo genericamente teórico-jurídico, mas que em suas especificidades, e bem assim para os problemas metódicos, permanece em aberto (Müller, 2008, p.106)

A norma jurídica seria, dessa forma, resultado "da interação dialética entre texto normativo e elementos da realidade, os quais funcionam como elementos estruturantes da norma" (Marcos; Xerez; Nobrega, 2021, p. 5).

Para o autor, "apreender a estrutura da normatividade do direito positivo a partir de uma reflexão teórica e torná-la aplicável na prática é a ingrata tarefa que acabou se desviando para a especulação" (Müller, 2008, p. 111). Normatividade, para Müller (2008, p.15), "designa a qualidade dinâmica de uma norma assim compreendida, tanto de ordenar à realidade que lhe subjaz - normatividade concreta - quanto de ser condicionada e estruturada por essa realidade - normatividade materialmente determinada." Assim, normatividade não é vista apenas como uma qualidade inerente à lei, mas como algo que é construído e reconstruído através da interação entre lei e prática social. Nessa ótica, pode-se afirmar que a teoria do direito tradicional falha ao não considerar como o direito é aplicada no contexto real, o que pode levar a um divórcio entre a lei e as necessidades sociais que a lei pretende atender.

Outro aspecto importante da teoria de Müller é a distinção entre texto normativo e norma. O texto normativo é a expressão literal da lei, a "ponta do iceberg" (Müller, 1999, p. 45), enquanto a norma é "produto da atuação concreta do intérprete e aplicador do Direito, nas situações que

demandam um discurso prático, de decisão (processo de concretização)" (Chaves; Xerez; 2017, p. 159). Utilizando-se de figura de linguagem, Müller (2008, p. 230) diz que a norma "não é a armadilha lógica que se fecha rapidamente assim que aparece um caso apropriado de acordo com sua dimensão e atributos". Assim, o texto, "que deve ser visto como forma lingüística de uma norma" (Müller, 2008, p. 192), difere da norma, que representaria a interpretação e aplicação desse texto em contextos específicos.

É nesse sentido que Müller critica a Teoria Pura do Direito de Kelsen por sua abordagem excessivamente formalista e abstrata, a qual separa rigidamente o direito da realidade social em que é aplicado (Müller, 2008, p. 193-194). O autor argumenta que a distinção fundamental entre texto normativo e norma impede o intérprete de limitar-se à "interpretação", assim como ao desdobramento puramente filológico do texto (Müller, 2008, p. 201).

Friedrich Müller reconhece a importância do texto normativo para a segurança jurídica no Estado Democrático de Direito. Em particular, ele destaca que a função explicativa e estabilizadora do texto literal da norma é insubstituível (Müller, 2008, p. 204). Segundo o autor (2008, p. 209-210), a função de limite do texto literal, sob a perspectiva do Estado de Direito, deve ser determinada de forma opositiva. Isso significa que o escopo aberto pelo texto literal só pode ser transposto se o texto literal for comprovadamente equivocado ou passível de ser mal compreendido. Desse modo, não parecer ser adequado argumentar que a teoria estruturante do direito de Müller fomenta o ativismo judicial, pois este fenômeno ocorre quando o Judiciário, influenciado por valores subjetivos, interesses e programas políticos, ultrapassa a fronteira entre o direito e a política, adentrando em esferas não tradicionalmente suas (Koerner, 2013, p. 72).

No entanto, Müller (2008, p. 210) aponta que, especialmente no ambiente do direito constitucional, o texto normativo nem sempre oferece um ponto de partida adequado para uma solução racional do problema.

Para o processo da concretização, a norma aparece diferenciada de acordo com o âmbito normativo e com a ideia normativa fundamental do programa normativo. Principalmente no direito constitucional os pontos de vista da concretização devem frequentemente ser deduzidos do texto normativo apenas numa pequena escala. A aplicação, de modo decisivo, vai além do texto normativo; não vai, porém, além da norma, cuja normatividade concreta deve justamente ser salientada apenas para o caso particular (Müller, 2008, p. 197).

"Concretização da norma é construção da norma" (Müller, 2008, p 231). Nesse processo de construção em que "a abstratividade vai sendo reduzida de forma inversamente proporcional ao ganho de normatividade" (Xerez, 2012, p. 260), a norma é vista como modelo de ordenamento materialmente

determinado, pois sua estrutura se realiza e se molda em contextos materiais específicos, de acordo com o programa normativo e o âmbito normativo (Müller, 2008, p. 225). Este processo reflete uma abordagem pós-positivista do direito, na qual a lei é vista como um instrumento dinâmico que interage com a sociedade e se adapta às necessidades emergentes, ao invés de ser um conjunto de regras estáticas aplicadas de forma uniforme independentemente do contexto.

O teor literal expressa o "programa da norma". Em nível hierárquico equivalente, também integra a norma o âmbito normativo, isto é, a parcela da realidade social que o programa da norma selecionou ou, em parte, criou para si como seu campo de regulamentação (Müller, 1999, p. 48).

O âmbito normativo, assim, refere-se ao contexto em que a norma opera, incluindo os fatos sociais, históricos, políticos e outros elementos materiais que influenciam a interpretação e aplicação da norma. Já o programa normativo refere-se aos objetivos, propósitos e políticas que a norma pretende realizar, situando-se no plano abstrato. São elementos ligados em forma de elipse:

> O âmbito normativo fornece ao programa normativo alternativas estruturais, fundadas em dados reais, para seus modelos, os quais se confirmam ou se alteram. O programa normativo seleciona as abordagens da análise do âmbito normativo (Müller, 2008, p. 262).

Dessa forma, a estrutura da norma, segundo a teoria estruturante de Müller, é produto da interação entre o "programa normativo" e o "âmbito normativo", resultando na norma aplicável ao caso concreto. Müller demonstra que a concretização prática da norma envolve um processo de interpretação e aplicação que transcende a mera leitura do texto. O âmbito normativo e o programa normativo não são instrumentos para descobrir verdades absolutas ou o "verdadeiro sentido" dos textos legais de maneira idealizada (Müller, 2008, p. 245). Ao contrário, eles fazem parte do processo de concretização jurídica que fortalece a normatividade das disposições legais em conformidade com a realidade. A concretização das disposições constitucionais, em particular, requer uma atenção especial para compreender e integrar os dados reais em razão de sua natureza mais abrangente e abstrata (Müller, 2008, p. 248).

4 A VALIDADE NORMATIVA DO ARTIGO 2º DA LEI 17.203/2020 DO ESTADO DO CEARÁ À LUZ DA TEORIA ESTRUTURANTE DE MÜLLER

Como já foi objeto de observação em momento anterior, a teoria estruturante de Müller atua a partir de alguns pilares, quais sejam: o enfoque substancial normativo, o qual reconhece a interação dinâmica entre as normas jurídicas e a realidade social; a necessidade da interação dialética entre o texto normativo e os elementos da realidade; distinção entre o texto e a norma jurídica, em especial no ambiente constitucional; e, a dissociação do âmbito normativo do programa normativo. Partindo dessas

premissas, parte-se para uma análise do artigo 2º da Lei 17.203/2020 do Estado do Ceará frente o que se encontra disposto no artigo 37, inciso III, da Constituição Federal.

A primeira pergunta que se deve fazer no aprofundamento do presente problema é a que visa compreender a razão de existência do artigo 37, inciso III, da Constituição Federal. Qual sua razão de ser? Ao estabelecer o prazo de validade do concurso público, o constituinte originário observou que a administração possui prazo para nomear os aprovados em concursos públicos. Seja por reconhecer a evanescência do conhecimento, seja para se estruturar e melhor organizar seu corpo burocrático, bem como inibir a inércia administrativa na nomeação dos aprovados em concurso público.

Não obstante, o descrito na norma constitucional, torna-se imperioso reconhecer, conforme as lições de Clarice Araújo (2005, p.108-109), que o constituinte trabalhou com uma alternativa binária impondo complementariedade ou simetria. A complementariedade decorrente da emissão de normativo autorizador de prorrogação do prazo de validade, e a simetria na alteração normativa. Todavia, como visto em Müller (2008), essa matéria não pode ficar alheia à realidade social.

Conforme observado por Müller (2008, p. 95), a distinção entre direito e realidade é fundamental para a compreensão dos fatos. O direito é concebido de maneira abstrata, criando um modelo de conduta, enquanto a realidade é dinâmica e cheia de imprevistos. A transformação das relações sociais em relações jurídicas desempenha o papel lógico de objeto dinâmico na análise da norma jurídica. Dessa forma, as relações sociais atuam como uma fonte contínua de estímulos que impulsionam a estrutura normativa, incentivando seu desempenho e aplicação. (Araújo, 2005, p.61-63).

E se a realidade social sofrer uma mudança repentina? Foi exatamente isso que ocorreu durante o período pandêmico. As interações sociais foram drasticamente reduzidas e, posteriormente, virtualizadas. A necessidade de evitar aglomerações e a transição para o ambiente virtual impediram o contato físico, as interações presenciais e o trabalho tradicional.

Essa nova realidade social impossibilitou que o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que na época ainda estava em processo de virtualização de seu acervo, nomeasse aprovados e estruturasse as carreiras. Assim, a norma em questão (artigo 2º da Lei 17.203/2020, do Estado do Ceará) não infringe o artigo 37, inciso III, da Constituição, pois não houve inércia por parte da administração, mas sim uma impossibilidade prática devido a uma crise sanitária sem precedentes no Brasil.

Considerando a necessidade de uma interação dialética entre a realidade e os elementos normativos descritos na Constituição Federal, fica claro que o núcleo substancial do dispositivo não é afetado pela norma estadual em questão. Ao proibir a nomeação dos candidatos aprovados em concurso

público no âmbito do Poder Judiciário do Ceará, suspendeu-se qualquer possibilidade de atraso na nomeação desses candidatos.

Assim, a impossibilidade de nomeação imposta pela lei evita prejuízos ainda maiores, pois impede que o tempo de validade dos concursos continue correndo, garantindo que os certames permaneçam válidos até que a situação possa ser normalizada e, consequentemente, nomeie-se os aprovados para a prestação do serviço público. Logo, o diálogo do texto constitucional com a realidade também ratifica a validade fática da lei estadual.

Outro ponto que merece destaque é a distinção entre o texto e a norma jurídica no âmbito constitucional. Conforme observado por Friedrich Müller (2008, p. 192-194), o texto normativo e a norma jurídica não se confundem. O primeiro não contém diretamente a segunda, pois a norma jurídica é construída ao longo do processo de concretização do direito. Segundo a lição de Eros Roberto Grau (2018, p. 37-38), o texto normativo possui uma natureza alográfica, uma vez que é o intérprete quem dá compreensão e completude a este texto ao enfrentar a matéria no caso concreto.

Assim, a compreensão normativa do intérprete, validada por seu repertório, produz a norma jurídica não apenas a partir dos elementos contidos no texto, mas também com base na realidade. (LARENTZ, 1997, p. 293-297). Logo, mostra-se válida a compreensão que a norma decorrente do texto constitucional não foi atingida pela legislação estadual, e, consequentemente, inexiste violação ao núcleo substancial do dispositivo em comento.

Por fim, mostra-se essencial dissociar o âmbito normativo do programa normativo. Em uma dissociação mais simples, o âmbito normativo é o contexto específico dentro do qual uma norma opera, incluindo os fatos, circunstâncias e realidades sociais relevantes para a aplicação da norma. É no momento da aplicação concreta que o âmbito normativo se revela. O programa normativo, por outro lado, refere-se aos objetivos, propósitos e políticas que a norma pretende realizar. Está no plano abstrato. (MÜLLER, 2008, p. 244-250).

Ao avaliar o programa normativo descrito no artigo 37, inciso III, da Constituição Federal, é perceptível a intenção de promover a organização e especialização do serviço público. A norma determina que este se renove periodicamente por meio da realização de concursos públicos, regidos pelos princípios do mérito, isonomia e impessoalidade. Tal medida visa garantir que a máquina administrativa funcione da melhor maneira possível, contando com servidores capacitados e selecionados de forma justa e igualitária.

No entanto, ao considerar o âmbito em que essa norma iria operar, associado ao contexto temporal e fático analisado neste trabalho, surge uma inviabilização prática para a convocação, nomeação, treinamento e efetiva prestação do serviço público. É necessário levar em conta a destinação

prioritária de recursos financeiros para a área de saúde, a diminuição da arrecadação estatal e outras dificuldades impostas pelo cenário pandêmico, decorrentes de fatores como crises econômicas, emergências sanitárias ou outras situações excepcionais.

Nesse contexto, o âmbito normativo em questão não fere o programa normativo estabelecido no texto constitucional, uma vez que sua intenção é justamente atendê-lo. No entanto, diante das circunstâncias fáticas enfrentadas, torna-se temporariamente impossibilitado de cumprir plenamente os ditames constitucionais. Essa situação não caracteriza uma afronta à Constituição, mas sim uma adaptação necessária para lidar com as adversidades do momento, preservando o espírito da norma e buscando, na medida do possível, atender aos seus objetivos.

É importante ressaltar que, superadas as dificuldades contingenciais, a Administração Pública deverá retomar prontamente os procedimentos previstos na Constituição, restabelecendo a plena observância do programa normativo delineado no artigo 37, inciso III. Essa retomada é essencial para garantir a continuidade da prestação de serviços públicos de qualidade, bem como para manter a credibilidade e a legitimidade do Estado perante a sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação do problema de pesquisa permitiu identificar que a suspensão do prazo de validade dos concursos públicos durante a pandemia de COVID-19, como prevista pela Lei 17.203/2020 do Estado do Ceará, levanta questões complexas sobre sua compatibilidade com a Constituição Federal. A análise, fundamentada na teoria estruturante de Friedrich Müller, revelou que a interação entre normas jurídicas e a realidade social é crucial para compreender a validade e a aplicação dessa suspensão.

O objetivo foi compreender a razão de ser do artigo 37, inciso III, da Constituição Federal e a necessidade de observar a complementariedade e simetria para a prorrogação do prazo de validade dos concursos públicos. A teoria de Müller permitiu avaliar como a realidade pandêmica exigiu adaptações normativas, justificando a suspensão temporária do prazo de validade dos certames públicos sem comprometer o núcleo substancial da norma constitucional.

Constatou-se que a pandemia impôs uma realidade excepcional, impossibilitando a nomeação dos aprovados em concursos públicos devido às restrições de saúde e orçamentárias decorrentes da realocação de recursos necessários ao enfrentamento da pandemia e da paralisação de diversos setores da economia. Nesse contexto, a suspensão do prazo de validade dos concursos foi uma medida necessária e adequada para evitar prejuízos maiores, assegurando que os concursos continuassem válidos até a normalização da situação.

A análise dialética entre o texto normativo e a realidade confirmou a validade material da norma estadual. A distinção entre texto e norma jurídica, fundamental na teoria de Müller, demonstrou que a compreensão e aplicação do direito devem considerar o contexto específico. A norma jurídica resultante do texto constitucional não foi comprometida pela legislação estadual, preservando-se, assim, o espírito da norma e a necessidade de adaptação às circunstâncias emergenciais.

Conclui-se que a suspensão do prazo de validade dos concursos públicos durante a pandemia é juridicamente viável e necessária, desde que observados os princípios constitucionais e a teoria estruturante de Müller. Superadas as dificuldades contingenciais, a Administração Pública deve retomar os procedimentos previstos na Constituição, garantindo a continuidade dos serviços públicos e a legitimidade do Estado. A pesquisa contribuiu para o debate sobre a relação entre positivismo e pós-positivismo, propondo uma perspectiva integrada e adaptada à realidade social, essencial em momentos de crise.

REFERÊNCIAS

AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar ações imprescritíveis. RT, ano 86, out. 1997, p. 725-750. Disponível em https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/13374/material/Prescri%C3%A7%C3%A3o%20e%20decad%C3%AAncia%20-%20Agnelo.pdf .acesso em 18 de maio de 2024.

ARAÚJO, Clarice von Oertzen. Seminótica do direito. São Paulo: Quartier latin, 2005.

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart; GOMES, Nestor Castilho. A teoria da interpretação jurídica de Kelsen: uma crítica a partir da obra de Friedrich Müller. Revista Sequência, Florianópolis, Editora da UFSC, n. 57, dez. 2008, p. 95-114.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manuel de direito administrativo. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. Dicionário de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GRAU, Eros Roberto. Por que tenho medo dos juízes. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito; [tradução João Baptista Machado]. 7ª ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KELSEN, Hans. Teoria geral do direito e do Estado. 5ª Ed. São Paulo, Martins Fontes, 1990.

KOERNER, Andrei. Ativismo Judicial: Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. Novos Estudos – CEBRAP, n. 96, 2013.

LARENTZ, Karl. Metodologia da ciência do direito. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997

MARQUES, F. J. de O. .; XEREZ, R. M.; NÓBREGA, J. C. da S. Artificial Intelligence and its impact on the construction of Law as norm of decision. Research, Society and Development, [S. l.], v. 10, n. 8, p. e3710815361, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i8.15361. Disponível em: https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/15361. Acesso em: 16 mai. 2024.

MARQUESI, Roberto Wagner. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA: TRAÇOS DISTINTIVOS E ASPECTOS CONTROVERTIDOS NO CÓDIGO CIVIL. Revista do Direito Privado da UEL – Volume 1 – Número 3 – www.uel.br/revistas/direitoprivado . Acesso em 19 de maio de 2024.

MIOZZO, P. O Pós-Positivismo de Friedrich Müller como Teoria e Metódica Estruturantes do Direito. Direito Público, [S. l.], v. 19, n. 103, 2022. DOI: 10.11117/rdp.v19i103.6733. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6733. Acesso em: 15 maio. 2024.

MÜLLER, Friedrich. Métodos de Trabalho do direito Constitucional. Traduzido por Peter Naumann. - Porto Alegre: Síntese, 1999.

MÜLLER, Friedrich. Teoria estruturante do direito. Tradução: Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NOTTINGHAM, Andréa de Boni; SANTIAGO, Nestor E. A.; DIAS, Eduardo Rocha. Uma análise hermenêutico-garantista das razões de decidir do Supremo Tribunal Federal na aplicação do art. 28 da Lei de Drogas. Revista de Direito Brasileira, São Paulo, v. 18, n. 7, set./dez. 2017, p. 191-213.

PORTO, Simone Peixoto Ferreira; PIMENTEL, Alexandre Freire. O Significado da Norma Jurídica Sob o Ponto de Vista da Metódica Estruturante e Sua Conexão com a Retórica: a Racionalização por Meio da Comunicação na Judicialização da Saúde. Direito Público, [S. l.], v. 19, n. 103, 2022. DOI: 10.11117/rdp.v19i103.6588. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6588. Acesso em: 16 maio. 2024.

REIS, L. E. (2013). Dos Tratados Internacionais: o Procedimento para a Sua Elaboração e a Existência de Pressuspostos Formalísticos para a Concretização de Uma Denúncia sob o Prisma da Constituição de 1988. Direito Público, 9(49). Recuperado de https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2203 acesso em 18 de maio de 2024.

SILVA, José Afondo da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

STRECK, L. L. Aplicar a “Letra Da Lei” é uma atitude positivista?. Novos Estudos Jurídicos, Itajaí (SC), v. 15, n. 1, p. 158–173, 2010. DOI: 10.14210/nej.v15n1.p158-173. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/2308. Acesso em: 15 maio. 2024.

XEREZ, Rafael Marcílio. Dimensões da concretização dos direitos fundamentais: teoria, método, fato e arte. 2012. 281 f. Tese (doutorado em direito) - Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2012.