



ANOTAÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, Governo e Administração Pública

Liz Helena Rodrigues e Rodrigo Cavalheiro Rodrigues

Sumário

1. Estado e Administração Pública.....	1
2. Elementos Essenciais do Estado.....	2
2.1 Território	2
2.2 Povo.....	3
2.3 Soberania	3
2.4 Finalidade	4
3. Governo e Poderes.....	5
4. Administração Pública.....	6
Bibliografia.....	7

O uso desta apostila é livre para fins de aprendizado, desde que mencionado os autores, sendo vedada a sua comercialização.

1. Estado e Administração Pública

O Estado como entidade política não é um fato natural, mas criação da razão. É fruto histórico da evolução social da espécie humana, que há milênios se integra em comunidades, cujo conjunto se convencionou chamar de sociedade. Estado é a denominação que se dá a organização dessa sociedade.

O desejo de compreender e estudar as sociedades fez surgir a Teoria Geral do Estado e a Ciência Política como ramos do saber especializados em assimilar e detalhar o fenômeno comunitário em larga escala, ou seja, perceber a organização política da sociedade.

O adequado entendimento do fenômeno estatal exige digressões históricas e análises culturais que estão além do objetivo deste texto. Por esse motivo, parte-se imediatamente para a conceituação de Estado como a *ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território* (BASTOS 2001).

Neste passo, adota-se como condição necessária e suficiente para que exista um Estado o fato de que sobre um determinado território se tenha formado um poder em condições de tomar decisões e emanar comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada (BOBBIO 1995).

Continuando por este caminho, vislumbra-se o Estado como a mais complexa das organizações criadas pela humanidade, sendo simultaneamente um fato social e como tal passível de estudo pela sociologia, mas também um fenômeno normativo e, nessas condições, conhecível e estudado pelo Direito. *O Estado é a organização política sobre a qual vive a humanidade moderna, caracterizado por ser a resultante de um povo vivendo sobre um território delimitado e governado por leis que se fundam num poder não sobrepujado por nenhum outro externamente e supremo internamente* (BASTOS 2001).

Pode-se, ainda, definir Estado como a *organização da nação em uma unidade de poder, a fim de que a aplicação das sanções se verifique segundo uma proporção objetiva e transpessoal* (REALE 2005). Ressalta-se que para tal fim o estado detém o monopólio da coação no que se refere à distribuição da justiça.

O Estado é ao mesmo tempo um meio e um fim. De um lado é meio, na medida em que sua estrutura e sua força originam-se historicamente, para possibilitar aos indivíduos uma vida condigna no seio de uma comunidade fundada nos valores da paz e do desenvolvimento. Por outro lado, o Estado

se põe como um fim, enquanto representa uma ordem jurídica e uma ordem econômica, cujos valores devem ser respeitados por todos como condição de coexistência social harmônica, onde os direitos de cada um pressupõe iguais direitos dos demais (REALE 2005).

Considerando estas conceituações, observa-se que a noção de Estado sempre envolve a junção de algumas características, entendidas como seus *elementos essenciais*. A maioria dos autores aponta três: *território, povo e poder soberano*. Dallari indica um quarto elemento, a *finalidade*.

2. Elementos Essenciais do Estado

2.1 Território

O território é a base geográfica do Estado. É a parcela do globo terrestre que se encontra sobre sua jurisdição. É elemento material essencial ao Estado, onde este exerce sua soberania com exclusividade, fazendo valer, tão-somente, a sua ordem jurídica (BASTOS 2001). A propósito, deste afastamento de normas jurídicas estrangeiras se extrai o princípio da territorialidade.

Os limites territoriais englobam, além da superfície do solo, que é sua base essencial, o espaço aéreo, o mar territorial e a plataforma continental. Entende-se por espaço aéreo toda a porção aérea situada acima da base geográfica delimitada em solo e mar territorial, sem que uma demarcação para esta extensão tenha sido estabelecida. Tal espaço é considerado integrante do território nacional, cabendo ao país, portanto, sobre ele exercer sua soberania, conforme o art. 11 da Lei nº 7.565/1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica.

O *mar territorial* é definido na Lei nº 8.617/1993 como sendo uma faixa que compreende doze milhas marítima de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil. O *mar territorial* não se confunde com a *zona contígua* e com a *zona econômica exclusiva*. Aquela é uma faixa que se estende das doze às vinte e quatro milhas marítimas, onde o Brasil pode tomar medidas de fiscalização, enquanto esta compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, onde o Brasil exerce soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais para fins econômicos. Ressalta-se que as zonas contíguas e econômica exclusiva não compõem o território brasileiro, sendo apenas áreas geográficas de interesse.

A *plataforma continental* compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território

terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.

2.2 Povo

O povo é o elemento subjetivo que forma um Estado. É o substrato humano, o conjunto de nacionais de um Estado, ou seja, o conjunto de pessoas unidas por um sentimento de nacionalidade, em virtude do parentesco, da religião, da língua, da cultura, ou até mesmo de ideais políticos. A propósito, a ideia de nacionalidade parte de uma concepção jurídica de povo, implicando em subordinação deste ao Estado (BASTOS 2001).

O povo erige-se em unidade política, sendo nos Estados democráticos o titular da soberania, como se afirma na Constituição da República Federativa do Brasil: *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente* (CF, art. 1º, parágrafo único). Dessa concepção denota-se a noção de cidadania, que importa em conferir a alguns nacionais a prerrogativa do gozo de direitos políticos, sem os quais não há que se falar em democracia.

Ressalta-se que o conceito de povo não se confunde com o de nação. Esta vem da ideia de pertinência a um grupo, que cultiva o sentimento de junção em função de raça, descendência, língua, cultura, enfim, de traços comuns aglutinadores. Tais traços estão relacionados com a organização política, todavia, o conceito de povo é dado por força da norma jurídica, pois este é tão somente *o conjunto de indivíduos que vivem em um determinado Estado* (BASTOS 2001).

2.3 Soberania

A soberania, nos termos da Constituição Federal brasileira, é o primeiro fundamento da República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, I), constituindo-se em uma das bases da ideia de Estado Moderno, tendo sido de excepcional importância para que este fosse definido e, por exercer grande influência prática nos últimos séculos, tornou-se característica fundamental do Estado. A noção de soberania está sempre ligada a uma concepção de poder (DALLARI 2005).

Concebida em termos políticos, a soberania expressava a plena eficácia do poder, sendo conceituada como *o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as competências*. De outra banda, uma concepção puramente jurídica leva ao conceito de soberania como o poder de *decidir em última instância sobre a atributividade das normas, vale dizer, sobre a eficácia do direito*

(DALLARI 2005). A soberania é um atributo do Estado, traduzido pela circunstância de não reconhecer outro poder como superior ou igual, internamente, e, ainda, como superior a si, externamente (BASTOS 2001).

Importante ressaltar que soberania não se confunde com autonomia. Nas federações, a soberania aparece na forma de atributo do Estado Federal como um todo, característica da União, enquanto que aos Estados-membros é negado tal atributo, sendo-lhes garantida a autonomia. Esta, por sua vez, importa na descentralização político-administrativa, mas não resultando na sujeição hierárquica entre União e Estados-membros, porém, exigindo a repartição de competências administrativas, legislativas e judicantes (BRANCO e MENDES 2013).

Os Estados-membros possuem autonomia, o que importa em auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração. A auto-organização é possibilitada pelo Poder Constituinte Derivado Decorrente, que determina a existência de constituições estaduais, nas quais, e em conjunto com a Constituição Federal, estabelecem-se o poder de normatização própria. A autonomia estadual também se caracteriza pelo autogoverno, na medida que o povo de cada Estado-membro escolhe diretamente os seus representantes para os executivos e legislativos locais. Disto advém a autoadministração, que implica no exercício de competências, constitucionalmente delimitadas, independentemente da União (MORAES 2013).

Soberania, no entanto, apenas o Estado Federal possui, como pessoa reconhecida pelo Direito Internacional, dotada de poder supremo de autodeterminação, que, juridicamente, não se limita por nenhum outro (SILVA 1999).

2.4 Finalidade

Dalmo de Abreu Dallari aponta a finalidade do Estado como um dos seus elementos essenciais. Justifica este posicionamento afirmando que a falta de consciências das finalidades é que faz com que, não raro, algumas funções importantes, como a economia e as finanças, que representam apenas uma parte do que o Estado deve objetivar, sejam tomadas como finalidade única ou primordial, em prejuízo de tudo o mais. Ressalta, que o Estado, como sociedade política que é, tem a finalidade geral de ser meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares. Deduz, então, que o fim do Estado é o bem comum do seu povo (DALLARI 2005).

3. Governo e Poderes

Poder é um fenômeno sociocultural, pois é inerente aos agrupamentos humanos. É entendido, no viés político, *como uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins. O poder político, que tem no ordenamento jurídico seu instrumental, é superior a todos os outros poderes sociais, os quais reconhece, rege e domina visando ordenar as relações entre grupos e indivíduos* (SILVA 1999).

Em um Estado Democrático de Direito o poder político e a forma de exercê-lo estão estruturados em uma Constituição Federal e na legislação. A fim de possibilitar o governo, o ordenamento jurídico cria entidades e órgãos, bem como cargos públicos, a serem ocupados por pessoas naturais, que em nome do Estado exercem as funções públicas.

A Constituição Federal brasileira (art. 2º) informa que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Pacificou-se na doutrina jurídica que é equivocado se falar em tripartição do poder, pois este é uma unidade, sendo um atributo do Estado. O que se divide são os órgãos e funções.

Pedro Lenza afirma que Aristóteles, na obra “Política”, vislumbrou a existência das três funções estatais e que essa visão foi aprimorada por Montesquieu, no “Espírito das Leis” (LENZA 2013). Alexandre de Moraes também destaca Locke, com a obra “O Segundo Tratado do Governo Civil”, como um importante filósofo que reconheceu aquelas funções (MORAES 2013).

Para desempenhar precipuamente cada uma das funções, criaram-se órgãos específicos, aglutinados sob a denominação *poder*. Adverte-se que a palavra poder tem várias acepções, ora significando a soberania do povo, como na frase “todo poder emana do povo”, ora se referindo aos órgãos que executam as funções estatais, como ocorre nas expressões Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário.

A organização política e jurídica destes poderes forma a ideia de *governo*, que pode ser entendido a partir de três sentidos: *formal*, como o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; *material*, sendo o complexo de funções estatais básicas; e *operacional*, constituindo-se na condução política dos negócios públicos. A constante do Governo é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente (MEIRELLES 2001).

4. Administração Pública

A noção de administração pública acompanha a de governo. Portanto, no *sentido formal*, administração pública é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; no *material*, o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral; no *sentido operacional*, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade (MEIRELLES 2001).

Di Pietro assinala somente os sentidos formal (subjetivo ou orgânico) e material (objetivo ou funcional), incluindo neste o aspecto operacional. Em sua doutrina, o vocábulo administrar abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar, sendo que a expressão administração pública indica uma vontade decorrente da lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo administrador (DI PIETRO 2008).

Igualmente explorando a etimologia da palavra administração, Gasparini ensina que dela se extrai a ideia de comando, orientação, direção e chefia, ao lado da noção de subordinação, obediência e servidão. Neste sentido, administrar encerra uma noção geral de relação hierárquica (GASPARINI 2008).

Entre os doutrinadores também é corrente o uso das expressões sentido subjetivo e sentido objetivo da administração pública. O *sentido subjetivo*, equivalente ao sentido formal, significa o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Ou seja, considera-se o sujeito que exerce a função administrativa (CARVALHO FILHO 2006).

O *sentido objetivo*, equivalente ao sentido material, abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente as necessidades coletivas, o que envolve fomentar a iniciativa privada de utilidade pública, exercer pelo poder de polícia as restrições a direitos individuais determinadas em lei, bem como executar os serviços públicos, direta ou indiretamente (DI PIETRO 2008).

Bibliografia

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 5. São Paulo: Ceslo Bastos Editora, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, e Gilmar Ferreira MENDES. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: 2013, 2013.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Dieito Administrativo*. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29ª ed. São Paulo: 2013, 2013.
- REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.