

BREVE ESTUDO SOBRE ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Flávio Henrique Salomão¹

RESUMO: Com o advento da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública passou a despertar maiores interesses no cidadão e nos estudiosos do Direito, notadamente do Direito Administrativo. Mas ainda há certa confusão quando querem se referir ao Poder Público. Assim, elaboramos, de forma sintetizada, um estudo sobre Estado, Governo e Administração Pública buscando dirimir eventuais dúvidas quanto a essas três figuras e enfocando a última, já que é com esta que o cidadão tem contato no dia a dia, pois é ela quem atua em nome do Governo, e é ela quem presta os serviços públicos, buscando atingir o fim desejado pelo Estado.

ABSTRACT: With the advent of the Federal Constitution of 1988, the Public Administration began to arouse greater interest in citizen and law scholars, notably of Administrative Law. But there is still some confusion when they want to refer to the Government. So, we developed, synthesized form, a study of State Government and public administration, seeking to resolve any doubts about these three figures and focusing on the last, as it is with this that the citizen has contact on a daily basis, because it is she who acts on behalf of the Government, and she's the one who provides public services, seeking to reach the order desired by the State.

¹ Especialista em Direito Administrativo e em Direito Público. Professor de Direito Administrativo e Direito Internacional Privado e Direito Internacional Público.

PALAVRAS-CHAVE

Estado – Governo – Administração Pública – Poderes Administrativos
– Princípios Administrativos

KEYWORDS

State – Government – Public Administration – Administrative Powers
– Administrative Principles

1 INTRODUÇÃO

Conhecer os meandros do Poder Público torna-se uma necessidade dos cidadãos, pois estes, cada dia mais, têm interesse em saber o que se passa nos bastidores dos centros de decisões. Percebe-se que há muita desinformação acerca das figuras que compõem essa estrutura estatal detentora desse poder. O cidadão, ao receber notícias passadas pelos meios de comunicação, nem sempre tem a exata noção do que está ocorrendo, seja porque quem passou a notícia desconhece as terminologias empregadas na esfera jurídico-administrativa, seja porque o próprio cidadão não consegue assimilar essa terminologia. Como entender, por exemplo, quando se faz uma crítica a determinado Governo, e essa crítica é feita à pessoa do Governante? É dele toda a culpa? Ou, no sentido contrário, quando se elogia? É somente dele o mérito? Muito embora esse entendimento seja comum, vamos ver que temos como distinguir e separar os atos desse Governante dos demais atos. E mais, se esse é um ato de Estado, de Governo ou da Administração Pública.

Nesse Estado democrático de Direito, onde o indivíduo cada dia mais se vê partícipe ou afetado pelas decisões do Poder Público, deve

esse cidadão saber a quem se dirigir. Desta maneira, ao conhecer essas figuras, o próprio cidadão, e também o estudioso do Direito, saberá referir-se a elas com propriedade, de maneira acertada, sem titubear.

Salutar, então, fazer o estudo acerca dessa estrutura, para conhecermos as responsabilidades de cada um. Certo é que são integradas as figuras de Estado, Governo e Administração, mas não as mesmas coisas. Ou seja, cada uma tem suas competências que, de certa maneira, se complementam. Assim, não há como conceber Estado sem Governo, nem sem Administração; o contrário também é lógico.

2 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como dito, essas três figuras atuam de maneira integrada, e se completam. Mas é comum confundi-las. Apresentamos, então, breve estudo sobre elas.

2.1 ESTADO

Foi Nicolau Maquiavel (1469–1527) quem, no Século XVI, escreveu a célebre obra *O Príncipe*, onde se adota, pela primeira vez, a expressão *status* com o sentido atual de Estado.

Nas formas de Estado, encontramos primeiramente a Confederação, depois a Federação e, finalmente, o Estado Unitário: Confederação é uma reunião de Estados soberanos que se unem por um tratado internacional, que os obriga a submeterem-se a determinadas exigências; na Federação o Estado perde sua soberania, porque esta fica

delegada a um ente central, geralmente denominado de União, como é o caso do Brasil; Estado Unitário é aquele que somente possui um centro de decisão política com os respectivos Poderes, recaindo sobre eles todos os atributos da soberania, sem qualquer delegação interna. (ANDRADA, 1998, p. 53)

2.1.1 Origem do Estado

O homem, ainda que forma rudimentar, sempre viveu em sociedade, pois, como disse Aristóteles (384-322 a.C), “o homem é um ser gregário”. Por sua própria condição, e para sua sobrevivência, ele necessita de uma organização. Essa organização, por sua vez, necessita de poder. Assim, o homem cria o Estado. Foi Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) quem enfrentou um dilema:

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e pelo qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça a todos senão a si mesmo e permaneça tão livre como anteriormente (ROUSSEAU, 2007, p 26).

Os seres humanos acham vantajoso viver em comunidade, mas seus desejos, ao contrário do que ocorre com as abelhas em uma colmeia, são enormemente individuais – surgindo daí a dificuldade da vida social e a necessidade de governo (RUSSELL, 1957).

Várias são as teorias que tentam, cada uma à sua maneira, explicar a origem do Estado. Aqui, para não estendermos, citamos três

delas: teoria da origem familiar; teoria da origem contratual e teoria da origem violenta do Estado.

2.1.1.1 Teoria da Origem Familiar

Para alguns antigos teóricos, a origem do Estado está no seio familiar e o Estado é a ampliação da família. Para Fustel de Coulanges (1830-1889), a família é o primeiro agrupamento que fez as vezes do Estado.

Não há dúvidas de que a sociedade em geral deriva da família, por isto se diz que a família é a célula da sociedade. Mas, sociedade humana e sociedade política não são sinônimas, pois, exatamente quando o homem emancipa-se de sua família pela maioria ou por outros meios, como o casamento, por exemplo, é que ele efetivamente entra na sociedade política.

2.1.1.2 Teoria da Origem Contratual

Segundo Thomas Hobbes (1588-1679), havia duas categorias de Estados: real e racional. O Estado que se forma por imposição da força, é o Estado real, enquanto que o Estado racional provém da razão, segundo a fórmula contratual. Em sua obra *Leviatã*, Hobbes construiu uma teoria segundo a qual o Estado teve como origem o contrato celebrado entre os indivíduos enquanto estes se encontravam no estado da natureza. O autor comparou o Estado civil, em razão de seu poder e força, ao monstruoso peixe bíblico descrito no capítulo 41 do Livro de

Jó, onde, entre outras passagens, diz: “Ele do alto tudo vê; é rei sobre todos os filhos da soberba”. Para Hobbes, nessa analogia, aquele grande Leviatã a que chamamos *civitas* ou Estado, nada mais é que:

[...] um homem artificial, embora de maior estatura e força do que o homem natural, para cuja proteção e defesa foi projetado. E no qual a soberania é uma alma artificial, pois dá vida e movimento ao corpo inteiro; os magistrados e outros funcionários judiciais ou executivos, juntas artificiais; a recompensa e o castigo (pelos quais, ligados ao trono da soberania, todas as juntas e membros são levados a cumprir seu dever) são os nervos, que fazem o mesmo no corpo natural; a riqueza e prosperidade de todos os membros individuais são a força; a *salus populi* (a segurança do povo) é seu objetivo; os conselheiros, através dos quais todas as coisas que necessita saber lhe são sugeridas, são a memória; a justiça e as leis, uma razão e uma vontade artificiais; a concórdia é a saúde; a sedição é a doença; e a guerra civil é a morte (HOBBS, 2004, p. 9) (Tradução nossa).

Conforme o autor, o pacto entre os homens seria expresso, através da seguinte cláusula: “autorizo e transfiro a este homem ou assembleia de homens, meu direito de governar-me a mim mesmo, com a condição de que vós transferireis a ele vosso direito, e autorizareis todos seus atos da mesma maneira” (HOBBS, 2004, p. 120). Assim, com este pacto estaria criado o Estado, ou *civitas*.

Tal como Hobbes, Locke e Rousseau são considerados como pertencentes a esta categoria, tanto é assim que Rousseau (2007, p. 42), em sua obra afirmou que o “Estado é convencional, é resultado da

vontade geral que é a soma da vontade manifestada pela maioria dos indivíduos”.

2.1.1.3 Teoria da Origem Violenta

Também conhecida como Teoria da Força, era defendida por aqueles que admitiam que o Estado, ou nasce da convenção, ou da violência dos mais fortes. Esta teoria afirma que a organização política resultou do poder de dominação dos mais fortes sobre os mais fracos.

Foi Hobbes quem também fez sua principal sistematização nos tempos modernos. A maioria dos sociólogos defensores desta teoria vê na sociedade o produto da luta pela vida; nos governantes a sobrevivência dos mais aptos; na estrutura jurídica dos Estados a organização da concorrência.

Assim, são estas as três teorias mais usuais que tentam justificar a origem deste que nos abriga, como um de seus elementos.

2.1.2 Conceito de Estado

Conceituar e fazer com que esse conceito seja aceito e adotado, nem sempre é possível, pois, de conformidade com Maluf (2013), não há nem pode haver uma definição que seja geralmente aceita. As definições são pontos de vista de cada doutrina, de cada autor. Encontrar um conceito de Estado que possa satisfazer a todas as correntes doutrinárias, é absolutamente impossível, pois sendo o Estado um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos

aspectos e, mais, sendo extremamente variável quanto à forma por sua própria natureza, haverá tantos pontos de partida quantos forem os ângulos de preferência dos observadores (DALLARI, 2002, p. 115).

Na antiguidade romana, a palavra *estado* denotava situação ou condição de uma coisa ou pessoa.

Para Carvalho, assim, eram utilizados: a) *status civitatis*, para classificar os indivíduos em romanos e estrangeiros, segundo sua posição na sociedade política; b) *status libertatis*, para classificá-los em livres, libertos ou escravos, atendendo o grau de autonomia pessoal; e c) *status familiae*, para classificá-los em *sui juris* e *alieni juris*, capazes ou incapazes de exercer seus direitos (CARVALHO, 2002, p. 17).

Para Meirelles, o conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado: do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de poder de mando originário; sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de mando e de coerção; sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana (MEIRELLES, 2009)

O Estado é, ao mesmo tempo, um complexo político e um complexo jurídico. O Estado é a sede do poder político. Alguns o identificam como o próprio poder, para outros é um instrumento do poder, há ainda quem o mencione como forma de poder (DALLARI, 2002).

Segundo os internacionalistas G. E. do Nascimento e Silva e Hildebrando Accioly (2002, p. 82), Estado “É um agrupamento humano estabelecido permanentemente em um território determinado e sob um governo independente”.

Estado é, portanto, “Ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo localizado em determinado território” (DALLARI, 2002, p. 118).

2.1.3 Poderes do Estado

Aristóteles, ainda na Antiguidade, já pensava em uma separação dos poderes. Ele sustentava que um governo deveria estar composto por uma assembleia deliberante (a que legisla), o mando (o soberano) e a justiça (juízes). Mas, na Inglaterra, no Século XVII, foi que, pela primeira vez ocorreu sua aplicação.

Sem dúvidas, quem melhor formulou a teoria da separação dos poderes foi Montesquieu (1689-1755). Seu legado, com a obra *O espírito das leis* (1748), sobretudo no Capítulo XI, onde trata sobre a Teoria da separação dos poderes, é de suma importância para o estudo aqui desenvolvido.

É sabido que o poder do Estado é uno, indivisível; o que se divide são suas funções. Parece equivocado dizer que ele dispõe de três poderes, como faz crer a clássica divisão feita por Montesquieu. Mais correto seria dizer que ele dispõe de três funções: executiva, legislativa e judiciária.

Assim, a Constituição da República Federativa do Brasil diz que: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Então, conforme dispõe a citação constitucional acima, os Poderes são o Legislativo, o Judiciário e o Executivo. Estes, por sua vez, exercem as seguintes funções:

- a) O **Poder Legislativo** – são suas funções **típicas** elaborar leis e fiscalizar os atos do Poder Executivo;
- b) O **Poder Judiciário** – são suas funções **típicas** proteger a Constituição e exercer a jurisdição, ou seja, aplicar a lei ao caso concreto. Em um Estado de Direito, como o Brasil, todos se submetem

igualmente à força da lei, e compete ao Judiciário fazer observar a lei no caso concreto.

c) O Poder Executivo – são suas funções típicas executar as leis e encaminhar projetos de novas leis conforme a necessidade do Estado e do povo.

Nos países presidencialistas, como o caso do Brasil, o Poder Executivo é representado, no plano nacional, por seu Presidente, no exercício das competências que lhe são atribuídas pelo art. 84 da Constituição Federal. Mas há outros níveis de governo como o estadual e o municipal, onde as competências do governador e dos Prefeitos Municipais são atribuídas por suas respectivas constituições e leis orgânicas.

Carvalho (2008, p. 167) diz que Montesquieu formulou ainda a técnica do equilíbrio dos três Poderes, distinguindo a faculdade de estatuir da faculdade de impedir, em razão da dinâmica dos Poderes, antecipando assim a noção da técnica dos freios e contrapesos (*checks and balances*): o veto utilizado pelo Poder Executivo no Brasil é um exemplo da faculdade de impedir ou frear proposta legislativa.

2.1.4 Elementos do Estado

Dizer o que é necessário para seu reconhecimento, e como se dá o reconhecimento do Estado, é matéria ainda controversa. A maioria da doutrina é concorde em dizer que para que seja merecedor de reconhecimento pelos outros, o Estado deve conter os seguintes elementos: povo, território e governo soberano. Mas há quem diga que existe um quarto elemento a ser considerado: a finalidade.

Aqui apontaremos esses três elementos mais presentes nas

doutrinas e, também, este quarto, embora não seja ele muito apresentado como tal.

2.1.4.1 Povo

É o conjunto de indivíduos que circulam sobre a base física do Estado em caráter permanente, subordinando-se ao governo independente. São tanto os nacionais quanto os estrangeiros, inclusive com distinções legais entre uns e outros, entretanto, com direitos fundamentais igualmente assegurados, conforme dispõe o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se **aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País** a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] (g. n.) (BRASIL, 1988).

Se quanto aos direitos civis de brasileiros e estrangeiros residentes há um tratamento mais igualitário, o mesmo não podemos dizer quanto aos outros direitos, como o político, por exemplo, pois a mesma Constituição Federal dispõe em seu art. 14, § 2º, que “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros”, e também quanto aos direitos públicos, como, *e. g.*, tratando-se de acesso a cargos públicos, pois ainda que nossa Constituição tenha previsão em seu art. 37, inciso I, que “os cargos públicos são acessíveis aos brasileiros e estrangeiros na forma da lei”, ainda não há a lei que regulamenta este dispositivo.

Também, dentro dessa massa humana, há aqueles que mesmo sendo brasileiros, mas naturalizados, sofrem restrições constitucionais, pois a própria Constituição Federal dispõe, em seu art. 12, inciso II, § 2º, que: “A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição”. Assim, no mesmo art. 12, inciso II, § 3º, está disposto:

- § 3º - São privativos de brasileiro nato os cargos:
- I - de Presidente e Vice-Presidente da República;
 - II - de Presidente da Câmara dos Deputados;
 - III - de Presidente do Senado Federal;
 - IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal;
 - V - da carreira diplomática;
 - VI - de oficial das Forças Armadas.
 - VII - de Ministro de Estado da Defesa

Então, pelo exposto acima, ainda que se possa dizer que todos são iguais perante a lei, essa diferença é posta pela própria lei, neste caso, pela lei maior, que é a Constituição.

2.1.4.2 Território

Segundo Dallari (2002, p. 86),

A noção de território, como componente necessário do Estado somente apareceu com o Estado Moderno, entretanto, à semelhança do que ocorreu com a soberania, isso não quer dizer que os Estados anteriores não tivessem território.

Território é o espaço delimitado onde se estão os demais elementos – povo e governo – e onde o Estado exerce, válida e de maneira permanente, sua jurisdição, sua soberania e domínio exclusivo. Segundo Kelsen (1881-1973) “é a base física, o âmbito geográfico da Nação, onde ocorre a validade de sua ordem jurídica” (KELSEN, *apud* CARVALHO, 2002, p. 46). Compreende o solo, o subsolo, as ilhas marítimas, fluviais e lacustres, a plataforma continental, o mar territorial, o espaço aéreo e as águas interiores e litorais.

2.1.4.3 Governo Soberano

É mais comum denominar-se Governo este terceiro elemento, embora alguns doutrinadores prefiram denominá-lo de Governo Soberano. É certo que se subdivide em:

- a) Governo – É a autoridade que exerce, de forma efetiva e estável, o poder político sobre a população no território do Estado, observando os parâmetros legais; e
- b) Soberania – É o poder que, no plano interno, está legalmente acima de todos os outros, e na esfera internacional, encontra-se em condições de igualdade com os demais Estados, não se subordinando a nenhum deles, naquilo que pode ser denominado de “anarquia internacional”.

2.2 GOVERNO

Não é difícil de confundir-se Governo com Administração, pois,

para o leigo, parecem ser a mesma coisa. No entanto, têm diferenças, como aprendemos com os ensinamentos de Meirelles (2009, p. 65) que diz que:

Governo, em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; e em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos.

São várias as formas de Governo: chama-se forma de governo o conjunto de instituições políticas por meio das quais um Estado organiza-se com o fim de exercer seu poder sobre a sociedade. Os governos podem ser monárquicos, republicanos ou anárquicos.

Aristóteles (1960) diz que as formas de Governo são subdivididas em dois grupos: o de *formas puras* (governo para o bem geral) e o de *formas impuras* ou viciadas (governo para o bem individual ou de um grupo). Os de formas puras são: Monarquia (governo de um só), Aristocracia (governo de vários) e Democracia (governo do povo); os de formas impuras são: Tirania (uma corrupção da Monarquia), Oligarquia (corrupção da Aristocracia) e Demagogia (corrupção da Democracia)

Em sua obra A Política, livro III, cap. V, § 1, Aristóteles faz uma síntese de toda sua concepção em relação às formas de governo:

Visto que as palavras constituição e governo significam a mesma coisa, visto que o governo é a autoridade suprema nos Estados, e que forçosamente esta autoridade suprema deve repousar nas mãos de um só, ou vários, ou de uma multidão, segue-se que desde que um só, ou vários, ou a multidão, usem da autoridade com vistas ao interesse geral, a constituição é pura e são forçosamente; ao contrário, se se governa com vista ao

interesse particular, isto é, ao interesse de um só, ou de vários, ou da multidão, a constituição é viciada e corrompida; porque de duas cousas uma: é preciso declarar que os cidadãos não participam do interesse geral, ou dele participam (ARISTÓTELES, 1960, p. 111).

De esclarecer que Governo tem vontade política e atua de forma autônoma; ocorre que a vontade do governo se materializa através da Administração Pública. Também, Governo é objeto de estudo de Direito Constitucional e Administração Pública é objeto de Direito Administrativo.

Foi Marienhoff quem fez esclarecedora distinção:

[...] hoje se entende por governo a alta direção, a impulsão que parte do centro para ativar os negócios no sentido de uma boa política e do interesse geral. A ação complementar do “governo”, subordinada ao mesmo, é “administração”. [...] Esmein equiparava a sociedade política a uma máquina. O governo seria o motor. Os funcionários da Administração, seriam os órgãos de transmissão e as peças da máquina” (1977, p. 63, Tradução nossa).

É assim, o Governo, que é essa alta direção, necessita de uma estrutura composta de órgãos públicos e de agentes públicos para fazer chegar até os cidadãos seus objetivos, sua vontade política, seus planos de governo. Essa estrutura necessária é denominada de Administração Pública.

2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Há consenso entre os autores no sentido de que a expressão “Administração Pública” é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um sentido. Uma das razões para isso é a extensa gama de tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado. Outra é o próprio número de órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução. Exatamente por isso é que, para melhor precisar o sentido da expressão, devemos dividi-lo sob a ótica dos executores da atividade pública, de um lado, e da própria atividade, de outro (CARVALHO FILHO, 2013).

Corroborando, Marienhoff assim disse:

A noção conceitual de Administração, considerada esta como uma das funções essenciais do Estado, é controvertida no terreno doutrinário. As opiniões são diversas. Não somente se requer caracterizar a Administração frente a outras funções estatais essenciais – legislação e justiça -, como também, corresponde optar pelo ponto de vista em que será considerada: o objetivo, substancial ou material, ou o ponto de vista subjetivo ou orgânico (MARIENHOFF, 1977, p. 42, Trad. Nossa).

Nos ensinamentos de Di Pietro (2009), aprendemos que, em sentido amplo, a Administração pública abarca, em sentido objetivo, os órgãos governamentais (Governo), e os órgãos administrativos (Administração Pública em sentido estrito e próprio), e, em sentido objetivo, a função política e administrativa.

2.3.1 Conceito de Administração Pública

É da excelente obra de Diógenes Gasparini que extraímos o significado de “administração”. Segundo o autor:

Dada a etimologia do vocábulo “administração” (*manus, mandare*, cuja raiz é *man*) é lhe natural a ideia de comando, orientação, direção e chefia, ao lado da noção de subordinação, obediência e servidão, se se entender sua origem ligada a *minor, minus*, cuja raiz é *min*. De qualquer modo, a palavra encerra a ideia geral de relação hierárquica e de um comportamento eminentemente dinâmico (GASPARINI, 2006, p. 44).

No tocante à Administração Pública, não há como estudar esse assunto sem passar pelos ensinamentos de Marcello Caetano, que diz:

Administração Pública, em sentido material, é o conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações gerais traçadas pela Política e directamente ou mediante estímulo, coordenação e orientação das actividades privadas assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e bem-estar dos indivíduos, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados (CAETANO, 2008, p. 5).

Segundo o escólio de Di Pietro, o conceito de Administração Pública se divide em dois sentidos:

Em **sentido objetivo, material ou funcional**, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. **Em sentido subjetivo, formal ou orgânico**, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (DI PIETRO, 2009, p. 54).

Visto esse rol de conceitos, conclui-se que a Administração Pública é aquela estrutura necessária ao Governo para levar adiante suas pretensões para atendimento às demandas de uma coletividade ou de seus próprios interesses. E essa estrutura é composta de órgãos públicos e entidades públicas que, por sua vez, dispõem de agentes públicos para a consecução de seus objetivos.

Tratando sobre a atuação material da Administração Pública, Cassagne disse que:

A atuação da Administração se realiza através de atos ou fatos que traduzem o exercício ou realização de atividades de diversa quanto a sua essência ou substância material. Por sua própria natureza, a Administração Pública desenvolve uma atividade material e objetivamente administrativa, de alcance individual e concreta, tendente a satisfazer, de forma imediata, as necessidades do bem comum ou de interesse público, cuja concreção resulta indispensável em toda comunidade juridicamente organizada. Tal é sua atividade predominante. (CASSAGNE, 2002, p. 11, Trad. Nossa)

É Pessoa quem esclarece que uma maneira de se vislumbrar a variada atividade estatal, em especial a administrativa, é dividi-la em

atividades-meio, ou instrumentais, e atividades-fim, sendo que estas últimas são aquelas que justificam a própria existência do Estado, e que as atividades-meio servem somente a seu aparato ou instrumentalização, e exemplifica:

Entre as atividades-fim do Estado poderíamos elencar: as atividades de controle social; as atividades de gestão administrativa; as atividades de controle social e econômico; atividades de relacionamento com outros Estados, muito constantes em nossos dias. Tais atividades, num plano jurídico, podem corresponder a alguma das funções clássicas do Estado, de caráter legislativo, administrativo e jurisdicional.

Entre as atividades-meio poderíamos citar: a captação de recursos financeiros, através da instituição e cobrança de tributos e contribuições, captação de empréstimos ou venda do seu patrimônio; a gestão dos recursos financeiros; o recrutamento de agentes públicos, através de eleições (agentes políticos) ou concursos públicos (caso dos servidores públicos); aquisição de meios materiais necessários, tais como a compra de bens e serviços, a construção de prédios para as repartições públicas, etc.

No que diz respeito às atividades administrativas do Estado, objeto próprio da disciplina do Direito Administrativo, as mesmas podem apresentar os dois aspectos acima apontados, ou seja, podem ser atividades-meio (v.g., organização administrativa, admissão de servidores, compra de material de expediente) ou atividades-fim, como a prestação de serviços públicos e a imposição administrativa de limitações à liberdade e à propriedade (poder de polícia) (PESSOA, 2003, p. 83-84).

Em uma visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparato do Estado preordenado à realização de seus serviços, objetivando a satisfação das necessidades coletivas. A Administração Pública não pratica atos de governo; pratica somente atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos. Mas, para atuar, ela necessita de poderes, que são os poderes administrativos.

2.3.2 Poderes Administrativos

Como é próprio de quem atua em nome de outro, a Administração Pública, para atuar, necessita de poderes. Assim, os poderes dos quais é dotada a Administração Pública são aqueles necessários e proporcionais às funções à mesma determinada. Em outras palavras, a Administração Pública é dotada de poderes que se constituem em instrumentos de trabalho. Os poderes administrativos surgem com a Administração Pública e se apresentam de conformidade com as demandas dos serviços públicos, o interesse público e os fins os quais deve atingir.

Esses poderes aparecem de várias maneiras. A mais ampla classificação diz que são: a) quanto à margem para a prática de seus atos ou tomada de decisões: *poder vinculado* e *poder discricionário*; b) quando visa a Administração a colocar uma ordem ou uma sanção a quem a ela se vincule: *poder hierárquico* e *poder disciplinar*; quando visa criar uma norma ou a regulamentar algo: *poder normativo* ou *regulamentar*; e quando visa restringir os direitos e interesses individuais em proveito dos interesses públicos: *poder de polícia*.

Como diz Marienhoff (1977, p. 37) não há que confundir-se “poder”, que é atributo estatal, com “potestades”, que, no que diz respeito a seu exercício, podem ser prerrogativas inerentes a uma função, *v. g.*, da função correspondente à Administração Pública, pois esta, certamente, tem diversas potestades: a regulamentar, a imperativa, a sancionadora, etc..

2.3.3 Princípios Básicos da Administração Pública

Também denominados de princípios *norteadores*, são aqueles que apontam uma direção ou objetivo para a Administração Pública. São como uma bússola para a Administração e seus agentes públicos.

A conduta da Administração Pública e de seus agentes tem que ser idônea, reta, proba. Assim, a Lei nº 8.429/92, que trata sobre a improbidade administrativa, diz, em seu art. 11, que é ato de improbidade atentar contra os princípios básicos da Administração Pública. Por sua vez, a Constituição Federal, em seu art. 37, traz que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:[...].

Desta maneira são, conforme o dispositivo constitucional acima, princípios básicos da Administração Pública os seguintes: *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*. Mas, estes são os princípios explícitos; entretanto, outros princípios também regem a

Administração Pública, e são chamados de princípios implícitos. Sobre este assunto Meirelles disse que:

Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público*. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, *caput*, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao lado daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29.01.1999 (MEIRELLES, 2009, p. 88).

Faremos uma breve exposição sobre aqueles princípios expressos no precitado art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

2.3.3.1 Legalidade

A ação dos agentes e órgãos públicos há de pautar-se exclusivamente dentro dos limites definidos pela lei. O particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe, enquanto que a Administração Pública somente pode fazer o que a lei autoriza. Quando se trata de analisar o modo de atuar das autoridades administrativas, não se pode fazer aplicação do mesmo princípio, segundo o qual tudo o que não é proibido, é permitido. É que, com relação à Administração, não há princípio de liberdade algum a ser obedecido. É ela criada pela

Constituição e pelas leis como instrumento de atuação e aplicação do ordenamento jurídico. Sendo assim, cumprirá melhor seu papel quanto mais vinculada é à própria lei, cuja vontade deve sempre prevalecer. (BASTOS, 2002, p. 42-43)

Segundo Dromi, o princípio da legalidade é a coluna vertebral da atuação administrativa e por ele pode concebê-lo como externo ao procedimento, constituindo simultaneamente a condição essencial para sua existência, e implica necessariamente que: a) toda atuação administração deve sustentar-se em normas jurídicas, qualquer que seja sua fonte; b) deve haver uma hierarquia normativa, a fim de preservar o normal desenvolvimento da ordem jurídica; c) deve manter uma igualdade jurídica sem conceder prerrogativas ou privilégios a uns e negar arbitrariamente direitos a outros; d) todo ato da Administração deve encontrar sua justificação em preceitos legais e fatos, condutas e circunstâncias que o causem. Deve haver uma relação lógica e proporcional entre o conseqüente e os antecedentes, entre o objeto e o fim; e) subordinação do ordenamento jurídico à ordem política fundamental plasmada na Constituição (DROMI, 2009, p. 1111-1112).

Marienthoff diz que:

Este princípio impõe à Administração uma espécie de regra psicológica: a obrigação de levar em conta, em sua ação, o interesse público; é esta a finalidade essencial de toda atividade administrativa. O desconhecimento ou abandono deste dever pode viciar o respectivo ato, incorrendo, por exemplo, em “desvio de poder”, que é uma das formas que se concretiza a “ilegitimidade” (MARIENHOFF, 1977, p. 70, Trad. nossa).

Em resumo, a legalidade impõe à Administração Pública uma forma de atuar onde não há liberdade como existe numa atividade

particular. É necessário que antes de atuar haja previsão legal e seus atos serão de conformidade com essa previsão. E é desta maneira para que se possa ter um controle sobre esses atos administrativos, pois, se não tivesse essa “amarra” legal, se tivesse liberdade o administrador público, seria difícil fazer esse controle.

2.3.3.2 Impessoalidade

É vedada a prática de atos que objetivem “preferir” ou “preferir” alguém. Não é admissível que a Administração dispense tratamento diferenciado às pessoas que estão na mesma condição. É o mesmo que a finalidade, ou seja, deve a Administração Pública, a todo tempo, buscar atingir o fim público, o interesse público, que é a própria razão de ser do Serviço Público. É este o ensinamento de Meirelles:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (artigo 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu *fim legal*. E o *fim legal* é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal (MEIRELLES, 2009, p. 93).

Com o magistério de Medauar, aprendemos que:

Com o princípio da impessoalidade a Constituição visa obstaculizar atuações produzidas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismos, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de

polícia. Busca, deste modo, que predomine o sentido de função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos se finalizam ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais (MEDAUAR, 2003, p. 138).

Pessoa disse que “Encontramos referência expressa a este princípio no art. 37, *caput*, da Constituição, se permitindo, desde logo, perceber sua íntima relação com outros princípios igualmente albergados no texto constitucional, tais como os da igualdade e moralidade administrativa” (PESSOA, 2003, p. 95).

Este princípio demonstra que o agente público nada mais é que um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal e, portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente público, mas da entidade pública em nome do qual atuou (MORAES, 2002, p. 100).

2.3.3.3 Moralidade

Conceituar moralidade é tarefa das mais difíceis. Vários são os autores que tentaram, poucos são os que conseguiram. É bem certo que cada indivíduo deve ter uma noção do que seja algo moral e o que seja imoral. Esta é a moral do sentido comum. Se é desta maneira com a moral comum, mais ainda com a moral administrativa ou pública. Sobre o conceito de moral, Marienhoff assim disse:

O Conceito de “*moral*” inclui o de “bons costumes” e o de “boa fé”. São conceitos correlativos e

interdependentes. A conduta reta, consonante à ordem jurídica, os procederes e intenções acordes com as máximas exigências da dignidade, hão de constituir a essência de todo ato administrativo. Este rege qualquer que seja a índole do ato, seja ele unilateral ou bilateral, constitui um imperativo para a Administração Pública e para o administrado. A “*astúcia*” - que nem sempre chega a constituir um vício da *vontade*—e o indevido aproveitamento do mero erro material ou mecânico, por exemplo, devem ser substituídos definitivamente pelas atitudes generosas, pelo critério amplo próprio do estadista e pela lealdade recíproca das partes (MARIENHOFF, 1977, p. 525, Trad. Nossa).

A moralidade administrativa é um dos pressupostos de validade dos atos da Administração Pública. Como os atos administrativos têm efeitos no mundo jurídico, essa moralidade é a que é extraída do ordenamento jurídico, pois não basta que os atos sejam somente legais, é necessário que sejam também morais, do contrário, serão viciados. Marienhoff (1977) é enfático ao dizer que a moralidade é um elemento essencial do ato administrativo.

Quem traz uma noção límpida sobre a moralidade é Alexandre de Moraes, e, segundo ele:

Pelo princípio da moralidade administrativa, de difícil conceituação doutrinária, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade; deverá ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (MORAES, 2002, p. 101).

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LXXIII, assim dispõe:

LXXIII - Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à **moralidade administrativa**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e de ônus da sucumbência. (g. n.).

Para regulamentar este dispositivo, foi criada a Ação Popular através da Lei nº 4.717/1965. Tal ação é um grande instrumento à disposição dos cidadãos no exercício do controle externo dos atos da Administração Pública.

2.3.3.4 Publicidade

Os atos administrativos, em geral, são públicos e, para que possam surtir efeitos jurídicos, têm que ter publicidade. Não se admite que os atos sejam praticados às ocultas. José Afonso da Silva (2009, p. 669), disse que “o Poder Público, por ser público, deve atuar com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo”.

As exceções são quanto aos atos que requeiram sigilo, como, p. ex., nas investigações e em casos de segurança nacional. A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LX, relativiza esse princípio ao dizer que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”. No inciso X do mesmo artigo, restringe, uma vez mais, tal princípio, quando diz que “são invioláveis a intimidade, a vida privada,

a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

Este princípio, então, impõe que os atos administrativos devem ser conhecidos pelo público para que possa surtir efeitos jurídicos e para que qualquer um possa se manifestar acerca daquele ato.

2.3.3.5 Eficiência

Sob a Reforma Administrativa implantada pela Emenda Constitucional nº 19, em 4 de junho de 1998, surgiu o **princípio da eficiência**. Assim, a Constituição Federal passou a ter, em seu artigo 37, *caput*, uma nova redação, acrescentando-se tal princípio. A partir dessa reforma, a Administração Pública brasileira deixa de ser burocrática para tornar-se gerencial. Há quem entenda que não era necessário trazer como novo princípio, uma vez que já não era permitido que a Administração fosse ineficiente.

Este novo princípio impõe novas formas de administrar, fazendo com que a Administração Pública atue em busca de resultados que sejam favoráveis à consecução de consecução de seus objetivos.

O princípio da eficiência, de acordo com Gasparini (2006) impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade.

Vale ressaltar que mesmo antes de ser consagrada como princípio, a eficiência já era um dever da Administração Pública, pois não se pode conceber uma atuação do Poder Público que não seja buscando atingir os fins públicos com a mais perfeita qualidade.

5 CONCLUSÃO

Buscou-se, com este trabalho, fazer um breve estudo sobre Estado, Governo e Administração, bem como seus princípios. É que o cidadão hoje está mais atento à *res pública*, e não aceita mais aquele Estado concebido por Maquiavel, onde autoridade - *O Príncipe* - está acima de tudo, permitindo ao soberano exercer seu poder sem as amarras do direito e da moral. O Estado também não pode ser somente como aquele imaginado por Hobbes - *O Leviatã* - que do alto tudo vê. É claro que o soberano deve exercer seu poder, mas de maneira controlada, e o Estado deve estar lá em cima, mas mirando as necessidades de seu povo. Segundo Rousseau, soberana é a vontade geral, e esta é a expressão global dos interesses e dos sentimentos da sociedade. Não podemos mais conviver com um Estado inerte, alheio aos interesses de sua coletividade. O Estado tem que tornar-se ultramoderno, ágil, eficiente e eficaz, pois seu povo moderniza-se e quer respostas rápidas a seus anseios. Consequentemente, o cidadão não aceita mais essa paquidermia do Estado brasileiro. E, o que é o Estado para o cidadão senão aquela estrutura criada para atendê-lo? Essa estrutura nada mais é que a Administração Pública. É através da Administração Pública que o Estado materializa suas vontades. Por sua vez, é através da Administração Pública que o cidadão tem contato como Estado. E, o que é a Administração Pública para esse cidadão senão aquela que presta serviços públicos e pratica seus atos voltados para uma coletividade? Então, esse cidadão quer que essa Administração seja tudo aquilo que ele espera do Estado. Mas, o que pode o cidadão esperar da Administração Pública? Deve ele esperar que os atos administrativos sejam editados e praticados com o objetivo de um atendimento ao interesse público, pois, ao governante não se

confere o poder público para seu interesse particular, mas para o bem geral. Só pode, portanto, ordenar o que seja proveitoso para o bem comum.

O cidadão está sufocado, e manda um recado: Não há mais espaço para a incompetência na Administração Pública! Quem sabe essas manifestações que grassam pelo Brasil possam surtir efeitos sensíveis na Administração Pública, trazendo mais qualidade e eficiência em seus serviços.

REFERÊNCIAS

ANDRADA, Bonifácio de. **Ciência política**: ciência do poder. São Paulo: LTr, 1998.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução: Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Atena, 1960.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 05_fev_2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 05_fev_2015.

_____ **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a Ação Popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm> Acesso em: 13_mar_2015.

_____ **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo e emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm> Acesso em: 15_mar_2015.

CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo.** 10. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático.** 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo.** 7. ed. actual. Buenos Aires; AbeledoPerrot, 2002. Disponível

em<<http://bibliotecajuridicaargentina.blogspot.com>>Acesso em:
15_mai_2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DROMI, Roberto. **Derecho administrativo**. 12. ed., act. Buenos Aires: Hispania Libros, 2009.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2006.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatán**. Buenos Aires: Ediciones Libertador, 2004.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Escala, 2007.

MARIENHOFF, Miguel S. **Tratado de derecho administrativo**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1977.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

PESSOA, Robertônio Santos. **Curso de direito administrativo moderno**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ROUSSEAU. Jean-Jacques. **O contrato social ou Princípios do direito político**. Tradução: Ciro Mioranza. São Paulo: Escala, 2007.

RUSSELL, Bertrand. **O poder: Uma nova análise social**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1957.

SILVA, G. E. do Nascimento e, ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 15. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.