

Olá, pessoal! Hoje trago mais uma aula de Direito Administrativo, apresentando os conceitos de Estado, as funções e os poderes estatais, as formas de Estado e o conceito de Administração Pública. Espero que gostem.

Na aula passada eu disse que há três tipos de pessoas que desejam passar em um concurso público:

- 1) os que não estudam;
- 2) os que estudam; e
- 3) os que passam.

Há pessoas que adorariam exercer um cargo público, mas nada fazem para alcançar este sonho. Dizem que não têm tempo para isso, pois precisam dar atenção à família, precisam trabalhar, e, de qualquer modo, sempre há falcaturas nesses concursos, de modo que não adianta estudar. Além disso, até que não estão tão mal em seu emprego atual. Desejam ser servidores públicos, mas preferem reclamar do Governo, para justificar a sua inércia em atingir esta meta.

Outras estudam, se esforçam para conquistar seus sonhos, motivadas por um amigo ou parente que passou em um concurso, e imaginam que podem passar também. Mas esmorecem diante do cansaço natural que se abate sobre elas, com a enorme carga de estudos. Além disso, há os eventos sociais do fim de semana, e elas não querem parecer anti-sociais com os amigos ou a com a família. A vida passa e elas não podem perder tempo demais estudando. Tudo tem que ser feito de modo bastante calmo, pois quem busca sempre alcança. Afinal, já freqüentam as aulas do cursinho e compraram a apostila do professor. Estão fazendo o papel delas e, se não passaram ainda, foi por pura falta de sorte, porque, estudar, elas estudam.

Finalmente, há aquelas pessoas que sabem exatamente o que querem: passar no concurso e obter a sonhada vaga. Fazem aulas para aprender o que não conseguem absorver sozinhas. Estudam com os melhores professores, não reclamando do preço caro do curso ou da sala quente e apertada. Leram a apostila do professor, mas isso foi só o começo. Compram os livros indicados e lêem cada capítulo, procurando absorver o que há de mais importante. Não importa se já gastaram muito com o cursinho ou com outros livros. Dividem a compra em “N” vezes, pegam livros emprestados, consultam as obras de uma biblioteca, dão o seu jeito de estudar pelos melhores materiais. Fazem exercícios anteriores, atentando para o que erraram ou ficaram em dúvida. Pesquisam os erros e aprendem definitivamente, não importando se isso toma tempo. Consultam a jurisprudência dos tribunais. Anotam todas as dúvidas e perguntam tudo que precisam ao professor em sala de aula. Se estão cansadas, descansam um pouco, e depois voltam aos estudos. Só param quando não conseguem mais estudar. Deixam de ir a eventos sociais, pois, quando forem aprovados, poderão participar ativamente da vida social dos parentes e dos amigos, e também ajudar as pessoas que amam. Sabem o que querem: passar na prova. Não estudam para mostrar que estão fazendo alguma coisa. Estudam para conquistar seus objetivos. E conquistam. Sabem que depois disso, será apenas fazer bem o seu trabalho, relaxar e curtir a vida, com segurança e tranquilidade.

Que tipo de pessoa você têm sido até agora?

Vamos à nossa aula.

Estado

O conceito de Estado é importante para o estudo do Direito Administrativo. Caracteriza-se o Estado por quatro elementos: povo, território, governo e soberania.

Um determinado povo, organizado em um território, e liderado por um governo, sem, contudo, deter a soberania, não é Estado, é apenas uma nação. Soberania significa poder decisório supremo, no plano interno, e não subordinação a qualquer outro Estado, no plano internacional.

Alguns acrescentam como elemento do Estado a finalidade. O governo é organizado para ordenar um povo que vive em um território. A finalidade do Estado é a promoção do bem comum, da harmonia do convívio social e da pacificação dos conflitos.

Funções Estatais

Para bem cumprir sua missão, o Estado desempenha três funções típicas: a função legislativa, a função administrativa e a função jurisdicional.

Um Estado deve estabelecer regras de conduta para toda a sociedade, regulando os direitos individuais e coletivos e a forma de exercê-los. Estas regras são estabelecidas pela Constituição, pelas leis e pelos atos normativos, que são produzidos pela função legislativa.

O governo utiliza estas leis (em sentido amplo) para gerir o Estado e a sociedade, interpretando-as e aplicando-as aos casos concretos decorrentes das relações entre o Estado e os particulares, reconhecendo ou limitando direitos, impondo obrigações ou decidindo sobre pedidos formulados pelos administrados, sempre tendo em vista o atendimento ao interesse público. Exerce, enfim, a função administrativa.

Em caso de conflitos de interesses, seja entre o Estado e os particulares, seja entre estes, cabe ao próprio Estado decidir o assunto definitivamente, através do exercício da função jurisdicional.

Poderes do Estado

O Estado divide-se, assim, em três poderes, independentes e harmônicos entre si: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, cada um exercendo, respectivamente, as funções legislativa, administrativa e jurisdicional.

Entretanto, é importante ressaltar que cada função típica não é exclusiva de um único poder. Assim, há casos em que o Poder Legislativo administra (ordenação e funcionamento de seus serviços) e julga (julgamento de crimes de responsabilidade do Presidente da República). O Poder Executivo, muitas vezes, legisla (medidas provisórias) e julga (Conselhos de Contribuintes do Ministério da Fazenda). Já o Poder Judiciário também administra (ordenação e funcionamento de seus serviços) e legisla (elaboração dos regimentos internos dos tribunais).

Além disso, para que a convivência entre os poderes seja pacífica, assegurando as citadas independência e harmonia, é necessário que nenhum deles aja com arbitrariedade ou desvio de poder. Assim, a Constituição prevê mecanismos de controle de um poder sobre o outro, evitando que um

prepondera sobre o outro. É o chamado sistema de freios e contrapesos. São exemplos o controle do Legislativo sobre as contas do Executivo, o veto presidencial sobre as leis editadas pelo Legislativo, a escolha de juizes pelo Presidente da República, o exercício da jurisdição em ações que envolvem o Poder Executivo etc.

Organização do Estado

Para desempenhar suas funções, o Estado precisa organizar-se. É preciso definir o órgão de onde emanará as leis, os órgãos que terão competência para exercer as funções administrativas e os que terão a atribuição de dirimir os conflitos. É preciso estabelecer regras claras de como se assume o poder e por quanto tempo, como estão estruturados os poderes, quais são os direitos e deveres dos governados. Um aspecto importante é o que diz respeito à competência para elaboração das leis, pois estas são atos primários (criam novas regras de conduta) que são impostos a todos, influenciando as relações sociais de maneira coercitiva.

Estado Unitário e Estado Federal

Existem duas formas básicas de Estado: o estado unitário e o estado federal. No estado unitário, somente um poder central exerce a função legislativa. Podem existir administrações regionais, porém não serão dotadas de competência para elaboração de leis. Serão apenas centros de poder sem autonomia, limitando-se a aplicar as leis elaboradas pelo poder central.

No estado federal ou federação, tanto o poder central, como os poderes regionais possuem competência legislativa, ficando os indivíduos sujeitos às leis centrais (leis federais) e as leis regionais de sua respectiva região.

União, estados, municípios e Distrito Federal

O Brasil adotou a forma federativa de Estado. O poder central é exercido pela União e os poderes regionais pelos estados. Nossa federação comporta ainda algumas particularidades: uma terceira esfera de poder, representada pelos poderes locais, exercidos pelos municípios, e a existência de uma unidade da federação híbrida: o Distrito Federal, que detém poderes próprios de estado e de município. União, estados, municípios e Distrito Federal são as entidades estatais ou unidades federativas de nosso país.

As entidades federativas são pessoas jurídicas de direito público (submetem-se às regras do Direito Público) dotadas de autonomia, mas não de soberania. A soberania é atributo exclusivo do Estado, como pessoa jurídica de direito publico internacional.

Territórios

Outra figura prevista em nossa Constituição são os territórios. Os territórios integram a União, não sendo considerados unidades federativas. Podem, contudo, em alguns casos, exercer funções legislativas e ser divididos em municípios. Como exemplo, citamos os antigos territórios de Roraima e Amapá, atualmente convertidos em estados.

Administração Pública

É preciso diferenciar Governo de Administração Pública. O Governo é o conjunto de poderes e órgãos constitucionais. Exerce atividades políticas, funções estatais básicas, como a definição de objetivos sociais, de estratégias governamentais, de definição dos rumos do Estado. Suas decisões são de alto nível e representam o exercício do poder político.

A Administração Pública constitui-se dos órgãos que exercem as atividades instrumentais do Estado, destinadas a executar as ações definidas pelo Governo. Estas são atividades administrativas, sem o cunho político das ações de governo. A administração Pública promove o funcionamento do Estado e a satisfação das necessidades coletivas, exercendo o poder administrativo. São exemplos de atividades administrativas a polícia administrativa, a prestação de serviços públicos e o fomento a atividades privadas de interesse público.

Há dois enfoques possíveis para se definir Administração Pública. Sob o enfoque objetivo, é o conjunto de atividades necessárias ao atendimento das necessidades da sociedade. Sob o enfoque subjetivo é o conjunto de órgãos e entidades que desempenham estas atividades.

Tanto o Governo como a Administração Pública agem sempre visando ao fim último do Estado: o atendimento ao interesse público.

Exercícios

Julgue os itens.

- 1) Um povo organizado em uma determinada região, conduzido por um conjunto de pessoas que exerce o poder de forma soberana sobre seu povo, embora não reconhecido por países vizinhos, é a representação de um Estado.
- 2) Pode-se considerar como um dos elementos constitutivos do Estado a finalidade social, isto é, o intuito de promover o bem-estar de todos e a convivência harmônica.
- 3) O princípio da separação dos poderes, consagrado constitucionalmente, não impede que certas funções tipicamente legislativas sejam cometidas pelo constituinte também ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário.
- 4) (AFC/MF 2000/ESAF) Em obediência ao princípio da tripartição de poderes, não há hipótese, prevista constitucionalmente, de desempenho, pelo Poder Legislativo, de função jurisdicional.
- 5) Os poderes do Estado são independentes e harmônicos entre si, não se admitindo a interferência de um no funcionamento do outro.
- 6) A Administração Pública é o poder do Estado que exerce as funções tipicamente administrativas, estejam elas localizadas no Poder Executivo, no Poder Legislativo ou no Poder Judiciário.
- 7) Nosso Estado possui a forma federativa, pois o poder é exercido pelo Presidente da República, eleito a cada quatro anos.

- 8) (Analista/MPU 2004/ESAF) Em decorrência do princípio federativo, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os Territórios são entes da organização político-administrativa do Brasil.
- 9) (Auditor Fiscal/SEFAZ RN 2005/ESAF) O Estado unitário distingue-se do Estado federal em razão da inexistência de repartição regional de poderes autônomos, o que não impede a existência, no Estado unitário, de uma descentralização administrativa.
- 10) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) A administração pública pode ser definida, objetivamente, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado, e, subjetivamente, como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos.
- 11) (Técnico Judiciário/TRE MA 2006/CESPE) No Brasil, são consideradas entidades políticas a União, os estados, o DF e os municípios.
- 12) (Administrador/ENAP 2006/ESAF) Os três poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são entidades políticas, com personalidade jurídica de direito público interno, integrantes da República Federativa do Brasil.
- 13) (Administrador/ENAP 2006/ESAF) Incluem-se entre os poderes administrativos, o poder de controle jurisdicional dos atos administrativos e o poder de veto do Presidente da República.
- 14) (Auditor Fiscal do Trabalho 2006/ESAF) O exercício da função jurisdicional, uma das funções que integram o poder político do Estado, não é exclusivo do Poder Judiciário.
- 15) (AFC/STN 2005/ESAF) A função executiva, uma das funções do poder político, pode ser dividida em função administrativa e função de governo, sendo que esta última comporta atribuições políticas, mas não comporta atribuições co-legislativas.
- 16) (Gestor/MPOG 2000/ESAF) Na Federação brasileira, a União é entidade soberana, enquanto os Estados-membros e o Distrito Federal são entidades autônomas.
- 17) (Agente/Polícia Civil DF 2000/CESPE) A desconcentração administrativa se dá quando a distribuição de competências e atribuições ocorre dentro do mesmo aparelhamento administrativo (pessoa jurídica), gerando relações de subordinação e coordenação.
- 18) (Assistente Jurídico/AGU 1999/ESAF) A Administração Pública, em sentido objetivo, no exercício da função administrativa, engloba as atividades de polícia administrativa, serviço público, elaboração legislativa inovadora e intervenção no domínio público.
- 19) (Escrivão/Polícia Federal 2004/CESPE) A União, os estados e os municípios são pessoas jurídicas de direito público.

Gabarito:

1E 2C 3C 4E 5E 6E 7E 8E 9C 10E 11C 12E 13E
14C 15E 16E 17C 18E 19C