

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARCELO DE AZEVEDO TELESCA MOTA

DAS FUNÇÕES DE ESTADO, DE GOVERNO E DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SOB UMA PERSPECTIVA DA RACIONALIDADE DA ORDEM POLÍTICA

Porto Alegre

2017

MARCELO DE AZEVEDO TELESCA MOTA

DAS FUNÇÕES DE ESTADO, DE GOVERNO E DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SOB UMA PERSPECTIVA DA RACIONALIDADE DA ORDEM POLÍTICA.

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, como requisito para a obtenção do grau de mestre.

Orientadores: Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza Junior e
Prof. Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

de Azevedo Telesca Mota, Marcelo
DAS FUNÇÕES DE ESTADO, DE GOVERNO E DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB UMA PERSPECTIVA DA
RACIONALIDADE DA ORDEM POLÍTICA / Marcelo de Azevedo
Telesca Mota. -- 2018.

145 f.

Orientador: Carlos Eduardo Dieder Reverbel.

Coorientador: Cezar Saldanha Souza Junior.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de
Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Funções do Estado. 2. Separação de Funções. 3.
Chefia de Estado. 4. Chefia de governo. 5.
Administração Pública. I. Dieder Reverbel, Carlos
Eduardo, orient. II. Saldanha Souza Junior, Cezar,
coorient. III. Título.

DAS FUNÇÕES DE ESTADO, DE GOVERNO E DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
SOB UMA PERSPECTIVA DA RACIONALIDADE DA ORDEM POLÍTICA

Dissertação apresentada por Marcelo de Azevedo Telesca Mota em 29 de junho de 2018 perante o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na área de Fundamentos Dogmáticos da Experiência Jurídica, ênfase Direito Público, como requisito para a obtenção do grau de mestre. Foi submetida à banca examinadora, que lhe atribuiu a nota: ___A___, considerando, portanto:

(x) aprovado, com o grau correspondente: ___A___.

() reprovado, com o grau correspondente: _____.

Aprovado em: 29 de junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Orientadores: Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza Junior e
Prof. Carlos Eduardo Dieder Reverbel

Examinador: Prof. Dr. Marcelo Schenk Duque

Examinador: Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira

Examinador: Prof. Dr. Mateus José de Lima Wesp

À Paula

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus orientadores professores Dr. Cezar Saldanha Souza Junior e Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel, pela orientação e confiança em mim depositadas ao longo destes últimos dois anos e, principalmente, por despertarem em mim o gosto pela pesquisa, pela inquietude e pela necessidade de confrontar os padrões e as pretensas certezas.

Agradeço aos professores Dr. Marcelo Schenk Duque, Dr. Rodrigo Valin de Oliveira e Dr. Mateus José de Lima Wesp pelas contribuições ao aperfeiçoamento do texto e ao professor Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo pelos ensinamentos nas áreas de Direito Econômico e Direito Constitucional.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e, em especial, a todos os servidores, sem os quais seria impossível concluir a presente tarefa.

Agradeço a todos os demais mestres que, de alguma forma, compartilharam seus ensinamentos e propiciaram a pesquisa resultante nesta dissertação.

Agradeço aos colegas de curso pelo convívio e, especialmente, pela troca de experiências acadêmicas, sem o que, a presente dissertação não seria a mesma.

Por fim, com todo meu carinho e meu amor, agradeço à minha família, meus pais Adriano e Stela, meus irmãos Luciano e Augusto e a minha inseparável e companheira de todos os dias Paula, a todos estes meu mais eterno e verdadeiro muito obrigado!

RESUMO

O Brasil vem atravessando um dos momentos mais conturbados de sua história. Um país fragilizado, dividido e sem um consenso acerca da necessidade urgente de reformas estruturais de base, em especial, acerca do modo como vêm dispostos internamente os seus órgãos políticos de Estado. As instituições estão dispostas irracionalmente e sem coerência, permitindo a indevida cumulação (fusão) das funções de chefia de Estado, de chefia de governo e de gestão da Administração Pública em mãos de uma Presidência da República. Tratam-se de funções com finalidades, princípios e protocolos de trabalho completamente diversos, não podendo jamais serem cumuladas da forma como se encontram. A separação Estado, governo e Administração Pública é, portanto, medida que se impõe e a única saída possível para dotar o país da estabilidade e do *consensus* necessários para vencer as suas violentas crises.

Palavras chave: 1. Funções do Estado. 2. Concentrações de funções. 3. Poder Executivo. 4. Separação de funções. 5. Chefia de Estado. 6. Chefia de governo. 7. Administração Pública. 8. Sistema de governo.

ABSTRACT

Brazil has been going through one of the most troubled times in its history. A fragile and divided country without a consensus for basic structural reforms that are greatly needed, or rather, the way in which its political organs of state are internally disposed. Institutions are disposed irrationally and without coherence, allowing Presidency of the Republic office cumulates the functions of head of state, head of government and management of public administration. These are functions with completely different purposes, principles and protocols of work, which cannot be cumulated under one office. The separation of State, Government and Public Administration is therefore a necessary measure and the only possible way out to give the country the stability and *consensus* needed to overcome its violent crises.

Keywords: 1. Functions of the State. 2. Concentrations of functions. 3. Executive Power. 4. Separation of functions. 5. Head of State. 6. Head of Government. 7. Public Administration. 8. System of government.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. DA ORDEM POLÍTICA ESTATAL	13
1.1. Considerações preliminares: o Estado e o bem comum	13
1.2. Das funções do Estado	15
1.3. Uma crítica ao atual estudo das funções do Estado no plano nacional	16
1.4. Das funções do Estado: da razão aristotélica à hexapartição	18
1.4.1. Aristóteles e os três níveis do conhecimento	20
1.4.2. Montesquieu e a tripartição das funções do Estado	24
1.4.3. Benjamin Constant e o quarto poder: <i>le pouvoir neutre</i>	27
1.4.4. Ahrens e o elemento de estabilidade	30
1.4.5. Jellinek e as funções culturais e jurídicas do Estado	33
1.4.6. Karl Loewenstein e a divisão tripartite dos níveis do ordenamento	35
1.4.7. Hans Kelsen e as funções de produção e aplicação do Direito	36
1.4.8. Cezar Saldanha e os fins do Estado: a hexapartição das funções	39
1.4.9. Conclusões acerca da evolução das funções: da concentração à especialização	42
2. DA FUNÇÃO DE CHEFIA DE ESTADO	44
2.1. Considerações preliminares	44
2.2. A chefia de Estado e as formas de governo: monarquias e repúblicas	45
2.3. Da justificativa da chefia de Estado na ordem política sob um viés teleológico e racional	47
2.4. Das atribuições essenciais e características à chefia de Estado	50
2.4.1. De representação externa do Estado e diplomacia, de declaração de guerra e celebração da paz	50
2.4.2. De moderação, de formação do diálogo e <i>consensus</i>	51
2.4.3. De iniciativa e de impulsão	53
2.4.4. De sanção enquanto cura	54

3. DA FUNÇÃO DE CHEFIA DE GOVERNO	58
3.1. Considerações preliminares	58
3.2. A chefia de governo e os sistemas de governo: a disposição interna dos poderes políticos	59
3.3. Dos fins intermediários da ordem política e a chefia de governo	62
3.4. Das incompatibilidades do exercício cumulado da função de chefia de governo e de chefia de Estado	64
3.4.1. Do desgaste político inerente à função de chefia de governo e da necessária isenção do chefe de Estado	66
3.4.2. Da fusão das funções e a eliminação do elemento formador do consenso	67
3.4.3. Da necessária coexistência de um elemento de estabilidade e de um elemento motor	68
3.4.4. Da necessidade de responsabilização política do governante e sua impossibilidade diante de funções fusionadas	69
3.5. O tratamento constitucional das funções de chefia de Estado e de chefia de governo no Brasil e no direito comparado	72
3.5.1. O presidencialismo concentracionista brasileiro e sua previsão constitucional	73
3.5.2. O presidencialismo nos Estados Unidos da América e a federação como elemento de desconcentração de poder	75
3.5.3. A experiência parlamentar europeia	78
3.5.3.1. A Europa republicana parlamentar	80
3.5.3.2. A experiência monárquica inglesa	84
4. DA FUNÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	88
4.1. Considerações preliminares: da formação e institucionalização de uma função de Administração Pública	88
4.2. Da Administração Pública e a importância do estudo da disciplina	92
4.3. Dos fins próximos da ordem política: o papel da função de Administração Pública e seus fins	93
4.4. Da necessária distinção entre a função da Administração Pública e as demais funções da ordem política	97
4.4.1. Da distinção entre a função de Administração Pública e a função de chefia de governo	98

4.5. Das funções de Administração Pública e de chefia de governo: uma (con) fusão à brasileira	102
4.6. O Brasil sofre: efeitos concretos da fusão de funções	109
4.6.1. Da ingerência e aplicação de princípios norteadores do mundo político à gestão técnica administrativa	110
4.6.2. Da dificuldade de apreciação judicial dos atos da administração: atos políticos e atos de gestão da administração	111
4.6.3. Da quebra da legitimidade racional-legal weberiana	114
4.6.4. Da exploração da máquina administrativa	118
4.7. Da Administração Pública burocrática ao modelo de gestão pública gerencial: uma análise geral da fusão das funções como entrave ao desenvolvimento	120
4.7.1. O Brasil e os entraves à passagem do modelo burocrático rígido ao modelo de gestão da Administração Pública	127
CONCLUSÃO	129
REFERÊNCIAS	135