

José Matias-Pereira

FINANÇAS PÚBLICAS

8ª edição

revista e atualizada

2026



www.editorajuspodivm.com.br

ESTADO, GOVERNO E SOCIEDADE

“Todo poder procura suscitar e cultivar a fé na própria legitimidade. Todo poder se manifesta e funciona como administração.”

Max Weber (2004)

“Sociedade é o complexo de relações pelo qual vários indivíduos vivem e operam conjuntamente, de modo que formem uma nova e superior unidade.”

Giorgio Del Vecchio (1957)

Introdução

É importante ressaltar que, Estado, governo e sociedade são conceitos inter-relacionados que se referem à organização política e social. Num sentido amplo, o Estado é a entidade política soberana que exerce poder sobre um território e população, o Governo é o conjunto de instituições que organizam e administram o Estado, e a Sociedade é o grupo de pessoas que partilha cultura, valores e vive sob o mesmo regime. A relação entre estes três elementos é essencial para a administração pública, democracia, cidadania e políticas públicas.

As teorias sobre a origem do Estado

Na busca de responder sobre qual é a origem do Estado (Matias-Pereira, 2026),⁴ nos remetemos às duas respostas clássicas sobre o tema:

- A primeira está relacionada às teorias naturalistas ou da origem natural do Estado – Aristóteles, Cícero, Santo Tomás de Aquino. O homem, enquanto ser social por sua própria natureza, para se realizar necessita viver

4 MATIAS-PEREIRA, José. *Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2026.

em sociedade. Assim, o Estado aparece como uma necessidade humana fundamental.

- A segunda explicação está vinculada às teorias voluntaristas, contratualistas ou da origem voluntária do Estado (séculos XVI ao XVIII). O Estado não se forma de uma maneira natural, mas porque os indivíduos voluntariamente o desejam. O Estado é produto de um acordo de vontades entre os indivíduos.

Registre-se que a preocupação com a questão do “contrato social” está presente nos estudos seminais de importantes filósofos, como, por exemplo, J. Althusius (1557-1638), Thomas Hobbes (1588-1679), B. Espinosa (1632-1677), S. Pufendorf (1632-1694), John Locke (1632-1704), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), I. Kant (1724-1804).

O Estado sob a ótica dos teóricos contratualistas: Hobbes, Locke e Rousseau

Dentre as principais questões que ocuparam os debates filosóficos nos séculos XVI a XVIII, destacam-se as ideias que envolvem o surgimento da sociedade civil, ou seja, o que motivou os homens a formarem Estados e qual a origem legítima de seus governos. Ganham relevância nesse contexto as teorias contratualistas, que tinham como objeto promover a reflexão e tentar explicar como provavelmente se deu a criação do Estado, como a sociedade se comportava antes deste e quando os indivíduos sentiram a necessidade de sua criação.

Para os teóricos da corrente contratualista o Estado havia sido criado por meio de um “contrato social”. Essa escola de pensamento tem como expoentes: Thomas Hobbes e John Locke (Inglaterra – século XVII) e Jean-Jacques Rousseau (França – século XVIII).

Em que pesem esses três importantes filósofos – Hobbes, Locke e Rousseau – acreditarem que o Estado havia se formado a partir de um contrato social, constata-se que existem diversas divergências na forma como cada um concebia esse pacto, e como ele se consolidou ao longo do tempo.

Thomas Hobbes (1588-1679), em sua obra *Leviatã*, trata com profundidade sobre o estado de natureza, o contrato social que os indivíduos foram compelidos a firmar e o governo soberano. O Estado de natureza, para Hobbes (2014),⁵ caracterizava-se pela desordem e pela injustiça permanente que só poderia ser ultrapassada quando a sociedade humana conhecesse um mínimo de organização do ponto de vista político. Ao Estado caberia a responsabilidade de traduzir essa organização e garantir a estabilidade e a segurança na vida individual. O

5 HOBBS, T. *Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

poder do Estado tinha de ser ilimitado. Isso só se conseguiria caso os indivíduos alienassem definitivamente em favor do Estado o poder que originariamente detinham enquanto membros da sociedade natural. Eles o fariam em seu próprio benefício, visto que num Estado forte estaria concentrado o segredo da segurança individual. Dessa forma, por meio de um contrato hipoteticamente estabelecido, que viabilizaria a transição do estado de natureza para o estado de sociedade, são definidas as bases teóricas que irão sustentar os Estados absolutistas dos séculos XVII e XVIII, que foram os precursores dos regimes totalitários modernos.

Thomas Hobbes (2014), sustenta que no estado de natureza o “homem é o lobo do próprio homem”; havendo não uma situação de paz e tranquilidade, mas sim a guerra de todos contra todos. O poder das leis, para Hobbes, deve ser depositado na figura de um soberano, o qual se concretiza na imagem de um grande Leviatã ou República.

John Locke (1632-1704) sustenta, no seu *Segundo tratado sobre o governo civil*, que os homens no estado de natureza viviam em relativa harmonia e paz. Nesse momento, os homens eram dotados de razão e tinham sua propriedade. Num ambiente de conflitos, a finalidade principal do contrato era proteger a propriedade privada e preservar os direitos que cada um possuía no estado de natureza. Para Locke (2003, 2005), a existência do Estado resulta também de um contrato que permitiria superar o estado de natureza que se caracterizava por uma completa liberdade e igualdade entre todos os homens, fonte de conflitos quando houvesse que cumprir a lei natural. Sendo todos iguais, tenderiam a interpretar e aplicar a lei natural segundo as suas conveniências. Por meio do contrato, cada indivíduo transferiria para o Estado o poder de aplicar a lei e o direito natural, punindo as infrações, tendo como observância o maior respeito pela liberdade individual. É neste cenário que surge Locke como precursor do liberalismo e da doutrina da limitação do poder para salvaguardar os direitos individuais do homem.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) aborda a questão do Estado nas suas obras *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* e *Do contrato social*. Na primeira enfoca a criação do pacto social, que para ele foi um pacto injusto, e na segunda propõe como poderia ser feito o contrato na medida em que todos fossem beneficiados. Para Rousseau, conforme assinala na obra *Do contrato social* (1962), o homem era naturalmente bom. A teoria do bom selvagem, que representava a situação do homem no estado de natureza, ilustrava a condição humana primitiva. A responsabilidade pelo que de mau existisse no Homem deveria, pois, ser atribuída à própria sociedade. É para fazer face aos conflitos sociais que nasce o Estado, por meio de um contrato social, no qual os indivíduos alienavam os seus direitos e liberdades em favor do Estado.

Na passagem do estado de natureza para o estado civil, segundo Rousseau, o homem muda e o seu instinto é substituído pela justiça. Qualquer quebra

no compromisso do contrato implica uma volta ao estado de natureza. O homem passa a ser moral e racional, sendo que essa mudança resulta em vantagens e desvantagens. De um lado, ganha a liberdade civil e a propriedade, e de outro, perde a liberdade natural.

Os compromissos do corpo social, para Rousseau (1962), são mútuos, visto que, trabalhando para os outros, trabalha-se para si mesmo. Os indivíduos têm suas vontades particulares, mas também existe a vontade geral. Cada homem é legislador e sujeito, obedecendo a leis que lhe são favoráveis. O contrato social tem por finalidade conservar os contratantes.

O contrato social irá permitir o surgimento de uma nova entidade, corpo moral e coletivo chamado Estado quando passivo, Soberano quando ativo e Poder quando relacionado com as outras entidades equivalentes. Como o contrato era livremente estabelecido, a vontade do Estado equivaleria sempre à vontade dos indivíduos. A desobediência ao Estado equivaleria a desobedecer à generalidade da sociedade. Assim, estaria agindo contra a (presumível) vontade do todo coletivo (presumivelmente) simbolizada e representada pelo Estado.

Os homens, para se conservarem, na visão de Rousseau, se agregam e formam um conjunto de forças com único objetivo. No contrato social, os bens são protegidos e a pessoa, unindo-se às outras, obedece a si mesma, conservando a liberdade. O pacto social pode ser definido quando “cada um de nós coloca sua pessoa e sua potência sob a direção suprema da vontade geral”.

Registre-se, nesse contexto, que cada indivíduo estava obrigado a ser livre. Para as denominadas democracias populares, que surgiram após a II Grande Guerra Mundial, esta posição serviu de base e fonte de inspiração, em termos de filosofia do Direito e do Estado.

Estado, mercado e desenvolvimento

O Estado – que tem como principal missão a realização do *bem comum* – pode ser aceito como um lócus no qual o cidadão exerce a cidadania. Assim, todo e qualquer esforço de reforma deve ter como objetivos melhorar a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa e possibilitar o aprendizado social de cidadania. Por sua vez, o objetivo principal da Administração Pública é a promoção da pessoa humana e do seu desenvolvimento integral em liberdade. Para isso deve atuar de maneira efetiva para viabilizar e garantir os direitos do cidadão que estão consagrados na Constituição.

A promoção do *bem comum* por parte do Estado implica na realização de justiça, segurança, defesa do interesse geral, respeito e na proteção da

pessoa e de seus direitos individuais. O Estado, dessa forma, tem a missão de cuidar diretamente, por meio de planejamento e coordenação da cooperação social, de todas as necessidades existenciais de seus habitantes. Isso se concretiza por meio de políticas públicas consistentes, e de um efetivo sistema de direitos humanos, que proteja o indivíduo, lhe ofertando a ajuda e facilitando para que tenha uma vida proveitosa, ordenada, justa e livre em sociedade.

As funções básicas do Estado, para Stiglitz (1999)⁶, de uma forma geral, são: promover a educação, a fim de se construir uma sociedade mais igualitária e facilitar a estabilidade política; fomentar a tecnologia; oferecer suporte ao setor financeiro, principalmente através da disseminação de informações; investir em infraestrutura: instituições, direitos de propriedade, contratos, leis e políticas que promovam a concorrência; prevenir a degradação ambiental e promover o desenvolvimento sustentável; e criar e manter uma rede de seguridade social.

Das escolhas da sociedade quanto à configuração do Estado que se almeja é que são direcionados os limites e possibilidades da gestão pública, seu modelo, suas práticas e seus valores. Ao aparelhar a ação do Estado com garantia de direitos, oferta de serviços e distribuição de recursos, a gestão pública impacta de maneira significativa o cotidiano de grupos sociais e agentes econômicos.

Elementos essenciais do Estado

Os elementos essenciais para justificar a existência de um Estado são: o povo, território e poder político. Desses elementos do Estado destaca-se a questão do território. Verifica-se que a importância do elemento territorial aumenta de dimensão com a construção dos Estados modernos. Assistimos, também, ao declínio da importância das relações pessoais na estruturação do poder político na sociedade. O princípio da territorialidade que preside ao Estado moderno vai, progressivamente, substituindo o princípio da personalidade, à medida que os estrangeiros vão sendo gradualmente equiparados aos cidadãos do Estado na submissão ao poder deste.

O espaço territorial é o definidor de competência dos órgãos do Estado. Isso significa que o poder destes fica circunscrito ao espaço territorial definido pelos limites do Estado. Nos limites do domínio terrestre do território do Estado não se exerce qualquer outro poder que seja exterior ao poder exercido pelos órgãos do Estado. Na ideia de invulnerabilidade do território ao poder de órgãos de outros Estados reside parte significativa da essência do conceito de soberania dos Estados.

É uno o poder do Estado. Assim, no âmbito do respectivo território o poder soberano é do Estado e não existem quaisquer outras competências autoritárias que não provenham dos órgãos do Estado que detêm o poder político, ou que

6 STIGLITZ, J. *Economics of the public sector*. 3. ed. New York/London: W.W. Norton, 1999.

não derivem desse poder. A finalidade do Estado é prover a realização do bem comum.

O Estado existe fundamentalmente para realizar o bem comum. A doutrina costuma analisar esta grande finalidade do Estado desdobrando-a em três vertentes: o bem-estar, a segurança e a justiça. A interdependência dos fins do Estado assume particular importância em relação à grande e última finalidade do Estado: a promoção do bem comum. Assim, o Estado, enquanto forma de organização política por excelência da sociedade, pode ser aceito como o espaço natural de desenvolvimento do poder político.

A formação do poder

O poder está vinculado de forma sólida às relações de mando, à capacidade de decisão, à luta, aos antagonismos, à possibilidade de utilização de força, persuasiva ou material. A estruturação do poder nas formações sociais concretas – assim como seus processos de legitimação, distribuição, preservação e, principalmente, transformação de suas estruturas – situa-se no campo de estudo da Ciência Política (Matias-Pereira, 2026a).⁷

O conceito de poder está fortemente relacionado à questão da dominação, visto que o tema remete obrigatoriamente para os dominantes e dominados. Ou seja, aqueles que exercem o poder e aqueles sobre quem o poder é exercido.

Para Weber (1977),⁸ “*poder significa toda oportunidade de impor sua própria vontade, no interior de uma relação social, até mesmo contra resistências, pouco importando em que repouse tal oportunidade*”. Assim, Weber entende por poder as oportunidades que um homem, ou um grupo de homens, tem de realizar sua vontade, mesmo contra a resistência de outros homens que participam da vida em sociedade. Possuir o poder, portanto, é conseguir impor sua vontade sobre a vontade de outras pessoas.

Verifica-se, num sentido elementar, que o poder é sempre um código, na medida em que atribui alternativas de ação entre o querer do chefe e o querer do comandado. Luhmann (1992) ensina que o poder pressupõe que todos os parceiros – comandantes e comandados – sejam artífices de um resultado comum a alcançar; assim, o poder não significa apenas fazer com que os subalternos aceitem ordens ou prescrições, mas significa levar os poderosos a exercer na plenitude suas funções.

Ao tratar da questão do poder e da coação, Luhmann assinala que o “poder deve ser, pois, distinto da coação a se fazer algo de concretamente determinado. As possibilidades de escolha do coagido são reduzidas a zero. No caso-limite, a coação leva ao uso da violência física e à substituição do agir próprio pelo agir,

7 MATIAS-PEREIRA, José. *Governança pública*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2026.

8 WEBER, Max. *Sociología de la dominación*. In: _____. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1977. p. 695-1117.

inalcançável, de outros. O poder perde sua função de superar a dupla contingência, à medida que se aproxima do caráter de coação” (Luhmann, 1992:9).

A legitimidade é a base do Estado, o que é válido, também, para todo regime político ou todo governo. Assim, à relação de poder (na qual se tem a possibilidade de imposição de uma vontade) contrapõe-se a de dominação (em que existe, conforme ensina Max Weber, a possibilidade de encontrar obediência a uma determinação de certo conteúdo entre pessoas dadas).

A legitimidade do governo está relacionada a sua disposição de atender ao íntimo da lei (*legi intimus*), buscando, assim, realizar as aspirações do grupo político por meio dos processos por este reconhecidos e aceitos como válidos. Assim, a legitimidade ocorre quando uma parte expressiva da população, com base no entendimento de que o governo está cumprindo os objetivos propostos do grupo, passa a aceitá-lo e, por consequência, a obedecê-lo, o que permite dispensar o uso da força para fazer cumprir as decisões de conteúdo político.

Ou seja, legitimidade é o reconhecimento que tem uma ordem política. A legitimidade depende das crenças e das opiniões subjetivas. Os princípios de legitimidade são justificações do poder, ou seja, o direito de mandar. É importante, nesse campo, a contribuição de Weber (1972, 1977) na análise das bases da legitimidade, em especial sua tipologia dos modos e das fontes de legitimidade como parte integrante de uma sociologia da dominação, na qual demonstra até que ponto poder, legitimidade e autoridade estão relacionados entre si.

Deve-se registrar que o poder político, ao posicionar-se num caso concreto, com vistas a impor sua vontade numa relação sociopolítica, tem como princípio fundamental a força de mandar. A autoridade, por sua vez, cujo exercício está interligado à realização da ideia de direito do grupo, bem como do devido reconhecimento de que se busca alcançar os objetivos maiores com base no direito regularmente estabelecido e aceito, tem o direito de mandar, de conduzir e de orientar o grupo social.

Teoria das formas de governo e os paradigmas de convivência social

Pela observação dos Estados gregos, Platão identificou seis formas de governo, que são: monarquia, aristocracia, democracia positiva, democracia negativa, oligarquia e tirania. Por sua vez, Aristóteles classificou-as em: monarquia, aristocracia e democracia; e a partir daí, diversos outros pensadores passaram, ao longo da história, a tratar do assunto. Sobre o tema, é oportuno citar Norberto Bobbio (1976), que apresenta uma investigação histórica e conceitual da teoria das formas de governo na história do pensamento político, destacando os pensadores que representam marcos na evolução do pensamento político ocidental, que vai desde Platão e Aristóteles até Montesquieu, Hegel e Marx.⁹

9 BOBBIO, Norberto. *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*. Turim: G. Giappichelli, 1976 (publicado em português com o título *A teoria das formas de governo*. 8. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997).

Sendo a *sociedade*, conforme já observado, o resultado da reunião dos homens, e eles não se conformam com a mera aglutinação e buscam uma integração de caráter material e abstrato, ela é o elemento fundamental que se reflete nas ligações familiares, religiosas, econômicas, entre outras, que consolidam uma vinculação cultural. Nesse sentido, é oportuno citar Giorgio Del Vecchio, em *Lições de filosofia do direito* (1979), que define sociedade como “o complexo de relações pelo qual vários indivíduos vivem e operam conjuntamente, de modo que formem uma nova e superior unidade”.

A nação, por sua vez, pode ser definida como uma sociedade natural de homens na qual a unidade de território, de origem, de costumes, de língua e a comunhão de vida criaram a consciência nacional, nela se identificando, como elementos materiais, a raça, a língua, o território; como elementos históricos, os costumes, as tradições, a religião, as leis; como elemento psicológico, a *consciência nacional*.

Nesse sentido, a *Nação* passa a necessitar de uma organização que a dirija e a represente, não só harmonizando as relações entre seus membros, como também lhe dando expressão formal. Assim, a *Nação* institui o Estado, razão pela qual ficou reconhecida a definição de que “o Estado é a *Nação politicamente organizada*”, conforme a concepção de Lloyd V. Ballard, em *Social institutions* (1937).

Consiste o Estado na incidência de determinada ordenação jurídica. O Estado é o corpo social, revelando-o a Constituição. Existe, portanto, identidade entre o Estado e a Constituição. Para José Carlos Ataliba Nogueira, em *Lições de teoria geral do Estado* (1969, p. 67),¹⁰ o Estado é “a sociedade soberana, surgida com a ordenação jurídica, cuja finalidade é regular globalmente as relações sociais de determinado povo fixo em dado território sob um poder”.

Nesse sentido, o Estado, por ser uma sociedade, pressupõe organização; a Constituição é o conjunto de preceitos imperativos que fixam os deveres e direitos e distribui as competências, que dão estrutura social, aglutinando e interagindo pessoas que se encontram em dado território em certa época. As constituições podem ser classificadas quanto à forma (escritas ou costumeiras), quanto à origem (em promulgadas e outorgadas) e quanto à mutabilidade (podem ser rígidas, flexíveis ou semirrígidas).

É importante ressaltar que, do século XVII em diante, do ponto de vista ideológico, as três formas de Estado que passaram a predominar no mundo foram os Estados liberal, o social e o socialista.

Estado, soberania e cidadania

O Estado é o detentor da soberania, e a soberania define-se pelo poder político que se configura na faculdade de ordenar a organização social e de deliberar

10 NOGUEIRA, José Carlos Ataliba. *Lições de teoria geral do Estado*. Edição especial do Instituto de Direito Público, 1969.

sobre os assuntos de natureza coletiva, devendo agir sempre e em todos os atos de conformidade com o interesse coletivo. Assim, a base do poder político é o dever moral.

O Estado pode ser concebido fundamentalmente em duas formulações básicas: uma relação social de dominação e o Estado como um conjunto de organizações com autoridade para tomar decisões que atinjam todos os indivíduos de uma coletividade. É importante ainda destacar que o Estado representa mais que o governo, considerando que o seu sistema permite estruturar inclusive diversas relações na sociedade civil.

A noção de cidadania, desde a sua concepção, tem sido vinculada à ideia de Estado-Nação que exerce uma soberania “interna” – sobre a população que se encontra dentro de um território definido –, assim como uma soberania “externa”. A cidadania aparece como um conjunto de mecanismos institucionais que regularam as relações entre o Estado e a população, definindo os direitos e as obrigações desta última e introduzindo o princípio da igualdade formal, em contraste com as normas diferenciadas criadas para cada segmento da população na sociedade feudal. Definiu-se a relação indivíduo-Estado de maneira “secular”, mantendo a neutralidade estatal frente a convicções, projetos ideológicos ou outras preferências “privadas” por parte dos cidadãos. Dessa maneira, o cidadão passou a identificar-se com o denominado “Estado-Nação”, fazendo com que essa afinidade seja traduzida numa forte sensação de pertencer àquele Estado. Ao longo do tempo este sentimento de pertencer ao Estado-Nação foi sendo reforçado pelo desenvolvimento, ou seja, pela conquista dos direitos sociais. Por sua vez, o processo de globalização tende a enfraquecer a importância da referência territorial e, portanto, a erodir os fundamentos da cidadania tradicional.

Funções estatais e a repartição do poder

Em sua constituição, conforme anteriormente observado, o Estado reúne os elementos físicos ou materiais, humanos ou sociais e território, bem como incorpora, para que exista, duas funções básicas: a *soberania* e o *direito*, passando a exercer o *poder político* e a ditar a *ordem jurídica*. Assim, torna-se importante observar que a *sociedade* e a *Nação*, de um lado, e o *Estado*, de outro, são entes que interagem.

Existe um consenso entre os teóricos que tratam da unicidade do poder, que *não há Estado sem poder soberano* (Jellinek, 2002).¹¹ É de sua atuação que nascem as normas organizadoras do Estado. Nesse sentido, assinala Celso Ribeiro Bastos (2002)¹² que: “A *soberania se constitui na supremacia do poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar Estados*

11 JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

12 BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do estado e ciência política*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

de igual poder. Esta situação é a consagração, na ordem interna, do princípio da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, do princípio da coordenação.”

Aristóteles (2001),¹³ ao classificar as atividades do governo, distinguiu, desde aquela época, três distintos poderes: poder deliberante (deliberava sobre todos os negócios do Estado); poder executivo (atribuído aos magistrados e exercido com fundamento nas decisões tomadas pelo poder deliberante); e poder de fazer justiça (dizia respeito à jurisdição).

Registre-se que foi Platão (2004),¹⁴ na sua obra seminal *A República*, o primeiro a tratar da necessidade de se estabelecer uma distribuição de funções aos entes da sociedade. Na referida obra está presente o marco inicial da fundamentação da teoria da separação de poderes.

Numa fase mais recente da história da humanidade, os teóricos vinculados à escola contratualista, a partir de várias interpretações sobre a natureza humana e o surgimento das sociedades civis, em especial, como elas foram concebidas, avançam na compreensão do tema sobre as funções do Estado e a repartição do poder.

Destaca-se, nesse debate, o pensador inglês John Locke (2003,¹⁵ 2005) – reconhecido como sistematizador do empirismo, doutrina filosófica que enfatiza a primazia da experiência no conhecimento –, que sustenta que o Estado repousa sobre um contrato social, enquanto o governo se baseia na confiança. Classificou, também, as funções estatais, propondo sua entrega a órgãos independentes, sugerindo o seguinte: poder federativo (ao qual cabia tudo o que dissesse respeito às relações exteriores do Estado); poder legislativo (responsável pela edição de leis, com o principal objetivo de especificar a forma pela qual o Estado protegeria seus integrantes); poder executivo (que executava o disposto na lei, no interior do Estado). Em sua proposta, Locke (2003) atribuía ao Legislativo uma posição de preponderância em relação aos dois outros poderes; e estes eram subordinados àquele.

O Estado, para Locke, tem como finalidade precípua atender à razão natural da vida em sociedade e promover a realização das expectativas do homem em busca da felicidade comum, ou seja, do bem comum. Para a soberania interna não ultrapassar os limites dos direitos individuais e coletivos, é necessário haver a limitação do poder do Estado perante a sociedade, e assim, respeitando a Nação, ao cumprir adequadamente a tarefa de promover o bem comum, o Estado se legitima. Nesse contexto, Locke afirma que o bem comum será assegurado por um governo que expresse a vontade da maioria dos cidadãos.

13 ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

14 PLATÃO. *A República*. São Paulo: Nova Cultural, 2004.

15 LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

Jean-Jacques Rousseau (1962, 2013),¹⁶ em seu *Contrato social*, publicado em 1762, estabeleceu as bases gerais do pensamento liberal do século XVIII. Na teoria do contrato social de Rousseau, que teve seus primeiros formuladores na Idade Média, o Estado é enfocado como um meio de ascensão social do homem, que o promove gradualmente desde sua condição primitiva, daí resultando o estabelecimento da justiça e de uma moralidade mais elevada; a única base sólida do Estado é a vontade humana governada pela razão; e a vontade geral, por representar uma intenção geral, pode ser expressa pelo legislador.

A Charles Louis de Secondat Montesquieu (1982)¹⁷ se credita a sistematização final da repartição do poder, ao propor a criação de órgãos distintos e independentes uns dos outros para o exercício de certas e determinadas atividades, com base na observação de que existem nas sociedades três funções básicas: uma produtora do ato geral, outra produtora do ato especial e uma terceira solucionadora de controvérsias. As duas últimas aplicavam o disposto no ato geral. Seus objetivos, no entanto, eram diversos: uma objetivava executar, administrar, cumprir o disposto no ato geral para desenvolver a atividade estatal; a outra também aplicava o ato geral, mas com vistas em solucionar controvérsias entre os súditos e o Estado ou entre os próprios súditos. Dessa forma, ao Parlamento cabia a responsabilidade de elaborar as leis e, igualmente, fiscalizar a atuação dos outros dois poderes (executivo e judiciário).

Os órgãos públicos podem ser classificados em: independentes, autônomos, superiores e subalternos. Registre-se que apenas os órgãos independentes e autônomos possuem o atributo da autonomia administrativa e financeira. Destacam-se o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

E por essas razões é que a doutrina constrói a concepção da criação de órgãos independentes, uns dos outros, para o exercício daquelas funções. Os órgãos independentes originários da Constituição Federal são os mais relevantes do Estado-nação: Legislativo, Executivo, Judiciário. Possuem funções políticas previamente definidas, exercidas por seus membros que são agentes políticos com mandato eletivo, enquanto seus servidores são agentes administrativos. São também denominados de órgãos primários, e estão sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelos outros.

Na concepção de Meirelles (2025),¹⁸ os órgãos públicos independentes são

16 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Social contract*. New York: Oxford University Press, 1962; ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou princípios do direito político*. São Paulo: Martin Claret, 2013.

17 MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O espírito das leis*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

18 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 45. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

¹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 38. ed. São Paulo: Fórum, 2025.