

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO: UM NOVO PARADIGMA À LUZ DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS E DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO¹

Aline Michele Pedron Leves², Aldemir Berwig³, Fransuelen Silva Da Rosa⁴, Viviane Engelmann Da Cunha⁵.

¹ Pesquisa desenvolvida no Curso de Graduação em Direito da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI;

² Acadêmica do Curso de Graduação em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI e Bolsista de Iniciação Científica PIBIC/CNPq do Grupo de Pesquisa: Direitos Humanos, Relações Internacionais e Equidade. E-mail: alineleves@hotmail.com;

³ Orientador, Doutorando e Mestre em Educação nas Ciências (UNIJUI); Especialista em Direito Tributário (Unisul); Graduado em Direito e Administração (UNIJUI); Professor do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIJUI. E-mail: berwig@unijui.edu.br;

⁴ Acadêmica do Curso de Graduação em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI e Estagiária na UNIMED Noroeste/RS. E-mail: franijui@hotmail.com;

⁵ Acadêmica do Curso de Graduação em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI. E-mail: vica.cunha@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

Enquanto a sociedade foi evoluindo para o estabelecimento gradativo de uma comunidade de direitos, tornou-se possível observar, cada vez mais, a relevância da Administração Pública. Vivemos em uma sociedade pautada em dois grandes regimes jurídicos: o de direito público e o de direito privado. O primeiro, que mais interessa a este estudo, é aquele destinado a reger as relações jurídicas em que o Poder Público está presente, atuando numa posição de supremacia.

As origens do Direito Administrativo e seu progresso frente às transformações da sociedade contemporânea são foco de debates entre os estudiosos do Direito. Dentre as inúmeras discussões que abrangem a existência de prerrogativas para a Administração, muito tem se questionado a respeito de um dos pilares fundamentais do sistema de normas e princípios que regem a atividade do Estado: o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Em âmbito nacional, no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil foi proclamada a instituição de um Estado Democrático de Direito, o qual se destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça enquanto valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Não se pode olvidar que uma comunidade pluralista é aquela em que todos os interesses são protegidos, sejam estes públicos ou particulares.

Destarte, no Estado contemporâneo, a atividade administrativa é considerada essencial para a realização de seus fins, especialmente os sociais e políticos. Para conseguir alcançá-los, a Administração Pública está regulada por um conjunto harmônico de regras e princípios. Verifica-se que, na ordem das relações sociais, sempre irão surgir conflitos entre o interesse público e o interesse privado, de tal forma que, há de prevalecer o interesse público, uma vez que o fim do

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

Estado consiste no bem comum contemplando também, de forma indireta, os individuais, quando não contrariarem os primeiros. Todavia, esta medida não pode contrariar, de forma alguma, a máxima da proporcionalidade.

De fato, o princípio da supremacia do interesse público possui extrema importância no Direito Administrativo, entretanto, a sua aplicação deverá ser limitada, uma vez que os direitos individuais também clamam pela sua observância. Portanto, reconhecida a importância jurídica de tal princípio, este trabalho de pesquisa tem como objetivo analisar de que forma o interesse individual poderá ser ressaltado já que a Administração Pública tem o dever de atender os anseios da coletividade, como também, sopesar a sua sustentação na Constituição Federal à luz dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito.

METODOLOGIA

No desenvolvimento das atividades deste trabalho de pesquisa foi empregado o método de investigação hipotético-dedutivo. Isto significa que, a partir de uma premissa geral foram retiradas conclusões específicas. A técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica por meio da revisão de obras que contribuíram para a construção da análise. O domínio dos conteúdos foi concretamente processado por meio dos seguintes procedimentos específicos: a) Coleta de materiais bibliográficos em meios físicos e na rede de computadores; b) Seleção dos materiais obtidos pertinentes à temática; c) Leitura e fichamento da bibliografia selecionada; d) Sistematização e compreensão das premissas obtidas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O regime jurídico administrativo, além do fato de nortear a atividade do Estado, confere identidade e autonomia ao Direito Administrativo. Composto por normas que estabelecem prerrogativas e sujeições, um de seus pilares fundamentais consiste no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

A definição de interesse público evidencia que se trata de uma expressão subjetiva e modificável no transcorrer da história da civilização, a qual depende dos atores sociais e das condições determinantes em dado período histórico. Deste modo, o interesse público possui um conceito bastante amplo e, por este motivo, ocorre ainda ampla discussão doutrinária a respeito da amplitude e alcance de tal expressão, não devendo, portanto, ser considerada um conceito singular e estático, mas plurissignificativo e aberto.

Destarte, as transformações da sociedade ensejaram novas ressignificações dos conceitos. Assim sendo, tornou-se cada vez mais evidente a necessidade da reconfiguração do conceito de interesse público à luz dos direitos fundamentais a fim de permitir que a Administração Pública atinja a sua principal finalidade que converge com a realização do interesse da coletividade e sua indisponibilidade.

De fato, os significados da expressão interesse público variam, uma vez que há quem entenda que consiste num interesse contraposto ao interesse individual, outros defendem que é a somatória de interesses individuais como os bens, serviços e o conjunto de necessidades humanas indispensáveis

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

à vida privada. Além disso, a concepção atual de interesse público não se encontra relacionada, tão somente, ao proveito da Administração Pública.

Neste sentido, adverte Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 59) que:

[...] Ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em uma categoria contraposta à de interesse privado, individual, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social, assim como acerta-se também em sublinhar que não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada qual [...].

Na verdade, o interesse público nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade. Assim, [...] o interesse público deve ser conceituado como aquele resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade [...] (MELLO, 2005, p. 61).

Portanto, pode-se afirmar que o princípio da supremacia do interesse público encontra-se na base de todas as funções do Estado e, por isso, constitui-se enquanto fundamento essencial aos ramos do direito público. Ademais, é dever do Estado perseguir a realização do interesse público, o qual se caracteriza enquanto princípio fundamental de uma sociedade democrática. Isto posto, é imprescindível realizar a diferenciação entre interesse público primário e interesse público secundário, adotada pelo Direito Administrativo brasileiro. Dessa forma, Bandeira de Mello subdivide o interesse público em primário e secundário.

Ao partir das reflexões do autor, o interesse público primário pode ser definido como a razão de ser do Estado, cabendo a este promover os interesses de toda a sociedade. Já o interesse público secundário, é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica, que pode ser a União, o Estado-membro, os Municípios ou suas autarquias.

Deste modo, consoante o entendimento de Alexandre Mazza (2014), o interesse público primário consiste no verdadeiro interesse da coletividade, o qual deve ser sempre defendido pelo agente administrativo, enquanto que o interesse público secundário consiste em um mero interesse patrimonial do Estado como pessoa jurídica e, por sua vez, só pode ser defendido pelo agente administrativo quando coincidir com o primário. Não se pode olvidar que só existe a supremacia do interesse público primário sobre o interesse privado, ou seja, o interesse público secundário não tem qualquer supremacia sobre o interesse do particular.

No mesmo sentido, Mariano Pazzaglini Filho (2003, p.42), ensina que:

[...] Esse princípio compreende não só a supremacia do interesse público sobre o particular, senão também a hegemonia do interesse público primário, que é o de toda a coletividade (interesse social, bem coletivo ou geral), sobre o interesse público secundário, não coincidente, do aparato administrativo do Estado, isto é, dos órgãos ou entidades que exercem funções públicas, que somente pode ser atendido quando não contrastar com os interesses primários da sociedade [...].

O pilar do Direito Administrativo situa-se entre a legalidade e a supremacia do interesse público. São esses princípios que estabelecem os privilégios, prerrogativas e autorização para a

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

Administração Pública. Vale ressaltar que o princípio da legalidade tem que ser usado junto ao princípio da supremacia do interesse público, uma vez que a Administração possui a obrigação de praticar atos que atendam a sociedade como um todo.

Neste ínterim, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015, p. 204) asseveram que

[...] O princípio da supremacia do interesse público é característico do regime de direito público. É um dos dois pilares do denominado regime jurídico-administrativo, fundamentando todas as prerrogativas especiais de que dispõe a administração como instrumentos para a consecução dos fins que a Constituição e as leis lhe impõem [...].

Quando se fala em Direito Administrativo deve-se, de fato, levar em conta o interesse público, o qual será assegurado pelo Estado. Na Administração Pública verifica-se a existência de uma relação de desigualdade, ou seja, há uma superioridade do interesse público em relação ao privado. Tal desigualdade é fundamental para o exercício da justiça na sociedade e, daí, decorre as prerrogativas do Estado para agir. Além desses privilégios, a Administração Pública também possui sujeições (submissão à lei), todavia, o particular é detentor apenas de sujeições.

Ademais, as aludidas prerrogativas jurídicas objetivam a satisfação do interesse público de modo a deixá-lo em um patamar de superioridade jurídica em relação àqueles que buscam a mera satisfação de interesses privados. Não difere o entendimento de Licínia Rossi e Correia Dias (2012, p. 33) de que [...] as prerrogativas em prol da Administração Pública devem sempre buscar o interesse público. Em relação às sujeições ao Princípio da Legalidade, deve o administrador realizar somente as condutas previstas em lei, assim, resguardando os indivíduos de abusos [...].

São exemplos de prerrogativas de direito público da Administração do Estado, derivadas diretamente do princípio da supremacia do interesse público: a) as diversas formas de intervenção na propriedade privada, como a desapropriação; a requisição administrativa e que o interesse público autoriza o uso da propriedade privada; b) a existência das denominadas cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos; c) as diversas formas de exercício do poder de polícia administrativa, traduzidas na limitação ou condicionamento ao exercício de atividades privadas e; d) a presunção da legitimidade dos atos administrativos (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Os princípios fundamentais orientadores de toda a atividade da Administração Pública encontram-se, explícita ou implicitamente, no ordenamento jurídico. O supracitado princípio da supremacia do interesse público, também conhecido como princípio da finalidade pública ou do interesse coletivo, caracteriza-se por estar implícito em diversos dispositivos Constituição Federal. Embora não se encontre enunciado no texto constitucional, pode-se afirmar que ele é decorrência das instituições adotadas no Brasil. Com efeito, por força do regime democrático e do sistema representativo, presume-se que toda atuação do Estado seja pautada pelo interesse público, cuja determinação deve ser extraída da Constituição e das leis, manifestações da vontade geral. Assim sendo, lógico é que a atuação do Estado subordine os interesses privados.

Segundo Mazza (2014, p. 83, grifos do autor), o princípio da supremacia do interesse público:

[...] significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares. A outorga dos citados poderes projeta a Administração

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

Pública a uma posição de superioridade diante do particular. Trata-se de uma regra inerente a qualquer grupo social: os interesses do grupo devem prevalecer sobre os dos indivíduos que o compõem. Essa é uma condição para a própria subsistência do grupo social. Em termos práticos, cria uma desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados [...].

Desse modo, sempre que a Administração Pública atenda ao interesse público ao invés do interesse particular, esta atuação administrativa deduz vantagens que compensam o sacrifício privado, tendo em vista que o particular irá gozar de um benefício maior. Para tanto, Fábio Nadal e Vauledir Ribeiro Santos (2014, p. 49) lecionam que [...] ao lidar com um interesse que não é seu, mas da coletividade, o administrador deverá interpretar a norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige [...].

Assim, decorre deste princípio que, na existência de conflito entre o interesse público e o interesse particular, deverá prevalecer o primeiro, o qual é tutelado pelo Estado, respeitando, no entanto, os direitos e garantias individuais expressos na Lei Maior, ou dela resultantes. Neste contexto, o interesse público deve preponderar sobre o interesse privado de tal modo a prevalecerem as conveniências, bem como as necessidades da sociedade.

Sendo assim,

[...] O Estado, portanto, embora tenha assegurado pela ordem constitucional a prevalência dos interesses em nome dos quais atua, está adstrito aos princípios constitucionais que determinam a forma e os limites de atuação, como o princípio do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, da proporcionalidade, dentre outros. Conforme se constata, assim como ocorre com todos os princípios jurídicos, o postulado da supremacia do interesse público não tem caráter absoluto [...] (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 204).

Fica evidente que a supremacia do interesse público deve coexistir com os direitos fundamentais dos cidadãos não os colocando em risco. Pode-se afirmar, portanto, que este princípio é de aplicabilidade relativa e não absoluta. Em eventuais colisões é exigível que o administrador público recorra aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo necessário, no momento da interpretação, o exercício da ponderação entre o interesse público e o particular, a fim de saber qual destes deverá ser aplicado ao caso concreto para encontrar a solução mais adequada. Feito isto, não seria o caso de um interesse substituir ou prevalecer sobre o outro de modo absoluto, mas sim, no momento da ponderação, onde um deles obteve maior relevância.

Neste contexto, a Constituição Federal prevê expressamente os direitos e garantias fundamentais individuais, os quais devem, necessariamente, ser respeitados por todos, inclusive pela Administração Pública, por mais que esta tenha o dever precípuo de buscar a satisfação do interesse coletivo. Portanto, pode-se afirmar que o Poder Público detém uma árdua tarefa de estabelecer um equilíbrio entre os interesses público e particular, através dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com o intuito de atingir um Estado Ideal e Democrático de Direito.

CONCLUSÃO

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

A existência da necessidade de condução das condutas dos órgãos e agentes públicos, ao realizar atos administrativos, de se ocupar, respeitar e fazer com que sejam respeitados os princípios constitucionais que se espraiam sobre a atividade administrativa é cada vez mais evidente. Esta necessidade aumenta na medida em que os conflitos de interesses entre Estado e cidadão e o impacto das medidas adotadas, mesmo que de ordem pública, ferem os direitos e garantias fundamentais que devem ser assegurados pelo Poder Público, sob pena de se frustrarem os objetivos e as promessas do Estado Democrático de Direito.

Deste modo, ficou constatado que o princípio da supremacia do interesse público deve ter uma aplicação limitada, a qual deve ser pautada no princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, incumbindo ao administrador, ponderar os interesses em jogo. Para tanto, pode-se verificar que a proteção dos interesses privados constitucionalmente consagrados, ainda que parcialmente, pode representar, do mesmo modo, a concretização de um interesse público. Neste caso, a satisfação de um representa igualmente o sucesso do outro.

Portanto, constatada a relevância jurídica do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado frente a uma sociedade pautada num panorama de cidadania, fica evidente, diante do novo paradigma social, que a Constituição Federal apresenta-se como verdadeira condicionante da atuação do Estado, visto que as escolhas não mais se fundamentam na autoridade e na supremacia estatal, mas em mecanismos que visam à efetivação dos direitos e garantias fundamentais. Assim, para o alcance de tal pretensão, o Direito Administrativo não pode mais ser explicado a partir de um postulado de hegemonia, em virtude do fato de que princípio da supremacia do interesse público sobre o privado possui uma aplicação limitada e de proporcionalidade, jamais deixando de ponderar a respeito do interesse individual.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Interesse Privado; Interesse Público; Prerrogativas; Sujeições.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao professor Aldemir Berwig pelo incentivo na elaboração do presente trabalho, bem como pela orientação eficiente e dedicada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. São Paulo: Método, 2015.
- MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2005.
- NADAL, Fábio; SANTOS, Valedir Ribeiro. Como se Preparar para o Exame da Ordem 3 - Administrativo. São Paulo: Método, 2014.
- PAZZAGLINI FILHO, Mariano. Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2003.
- ROSSI, Licínia; DIAS, Correia. Saberes do Direito - Direito Administrativo I. São Paulo: Saraiva, 2012.

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica