FACULDADE DE DIREITO E CIÊNCIAS SOCIAIS DO LESTE DE MINAS - FADILESTE

LARISSA MADALENA DE FREITAS

SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

REDUTO
2022

LARISSA MADALENA DE FREITAS

SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

Trabalho de Curso apresentado à Faculdade de Direito e Ciências Sociais do Leste de Minas - FADILESTE como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Professor Orientador: Igor Lacerda

REDUTO
2022

SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

Larissa Madalena de Freitas

RESUMO

A supremacia do interesse público é uma espécie de Princípio contido no ordenamento jurídico brasileiro que compõe a estrutura do Direito Administrativo, e que determina que o interesse da coletividade, da sociedade, deve se sobrepor ao interesse individual, tendo em vista a importância do bem da coletividade e ordem social. Dessa forma, é importante estudar a relação entre o interesse público e privado, haja vista que o Estado pode, segundo a supremacia entre os interesses, ultrapassar as imposições individuais, em busca de satisfazer as necessidades da coletividade. Destaca-se que nem mesmo a doutrina apresenta uma definição precisa da expressão interesse público, haja vista seu caráter abstrato e abrangente. Assim, o presente trabalho de conclusão de curso irá realizar uma análise do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e suas principais características práticas. Em busca de atingir o objetivo proposto, o trabalho se desenvolverá através de uma pesquisa bibliográfica, com um estudo a partir da doutrina especializada no tema.

Palavras-chave: Administração Pública. Interesse Público. Supremacia.

ABSTRACT

The supremacy of the public interest is a kind of Principle contained in the Brazilian legal system that makes up the structure of Administrative Law, and which determines that the interest of the community, of society, must override the individual interest, in view of the importance of the good of the collectivity and social order. Thus, it is important to study the relationship between public and private interests, given that the State can, according to the supremacy of interests, go beyond individual impositions, seeking to satisfy the needs of the community. It is noteworthy that not even the doctrine presents a precise definition of the expression public interest, given its abstract and comprehensive character. Thus, this course conclusion work will carry out an analysis of the Principle of Supremacy of Public Interest over the Private and its main practical characteristics. In search of achieving the proposed objective, the work will be developed through a bibliographical research, with a study based on the specialized doctrine on the subject.

Keywords: Public Administration. Public interest. Supremacy.

1 INTRODUÇÃO

A doutrina especializada faz uso amplo do termo interesse público sem, contudo, apresentar um conceito ou uma definição precisa da expressão. Isso

acontece porque, segundo os próprios doutrinadores, a termo apresenta uma percepção ampla sobre o que é melhor para a coletividade, gerando então um certo grau de abstração e indeterminação sobre o que, de fato, a expressão fala. Ou seja, diante da amplitude do que é o melhor para a sociedade, existe uma dificuldade em definir a expressão interesse público.

Assim, as definições do termo são escassas, sendo que os doutrinadores e juristas acabam utilizando o termo sob uma perspectiva ampla e abstrata, aplicando o Princípio da Supremacia do Interesse Público em diversas situações.

Contudo, mesmo com toda essa dificuldade para apresentar a conceituação do termo, é importante estudar a definição do referido Princípio, por meio de uma leitura jurídica de diversos citados sobre o tema, onde será possível analisar e delimitar o tema.

Hely Lopes Meirelles (2011, p. s. n.) é um dos doutrinadores que não define diretamente o interesse público, e trata como um Princípio, relacionando-o diretamente ao Princípio da Finalidade:

> Interesse público ou supremacia do interesse público – Também chamado de princípio da supremacia do interesse público ou da finalidade pública, com o nome de interesse público a Lei 9.784/99 coloca-o como um dos princípios de observância obrigatória pela Administração Pública, correspondendo ao atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei (art. 2°, parágrafo único, II).

Assim, como se trata do interesse geral, deve existir uma certa superioridade do interesse público sobre o privado, tendo em vista que este fato é muito importante para que o Estado desempenhe suas funções, garantindo o bem-estar geral da sociedade.

Com isso, pode-se entender que a supremacia do interesse público é uma espécie de Princípio contido no ordenamento jurídico brasileiro que compõe a estrutura do Direito Administrativo.

Dessa forma, é importante estudar a relação entre o interesse público e privado, haja vista que o Estado pode, segundo a supremacia entre os interesses, ultrapassar as imposições individuais, em busca de satisfazer as necessidades da coletividade.

Então, o trabalho buscará responder ao seguinte questionamento: como o ordenamento jurídico brasileiro trata a supremacia do interesse público sobre o interesse privado?

Como objetivo geral, o trabalho irá realizar uma análise do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e suas principais características práticas.

Como objetivos específicos, o trabalho irá apresentar o conceito – mesmo que abstrato – de interesse público; demonstrar a determinação do interesse público no caso concreto; estudar o interesse público como resultado; sua divisão em primário e secundário; bem como os limites à supremacia do interesse público, e os desvios de sua aplicação.

Em busca dos objetivos, o trabalho se desenvolverá através de uma pesquisa bibliográfica, com um estudo a partir da doutrina especializada, abordando autores como Celso Antônio Bandeira de Mello; Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

2. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tendo em vista o melhor entendimento do objetivo do presente trabalho, é importante delimitar e conceituar a Administração pública, bem como seus princípios e normas. Desta forma, nesse primeiro capítulo, busca-se definir o que á Administração Pública, e quem faz parte de sua composição. Sendo assim, busca-se uma conceituação sob duas perspectivas diferentes, quais sejam, o sentido formal e material e também o sentido amplo. A priori, vale destacar que a Administração Pública, tem como principal objetivo trabalhar a favor do interesse público, e dos direitos e interesses dos cidadãos.

No sentido formal e material, entende-se por Administração pública o grupo de órgãos de Pessoas Jurídicas que desempenham as funções administrativas do Estado, bem como as atividades que o mesmo realiza para alcançar os objetivos da coletividade. Assim, ao identificar os crimes cometidos contra a Administração Pública, a lei busca defender o interesse público, a moralidade, a eficiência, a normalidade funcional e também o correto funcionamento dos órgãos e instituições públicas. Ou seja, ao positivar condutas criminosas contra a Administração Pública, tem-se por objetivo proteger a supremacia do interesse público em detrimento do particular.

Do outro lado, na definição em sentido amplo, tem-se a Administração Pública como um conjunto de atividades executórias, que são praticadas pelas Pessoas de Direito Público, alcançando a Administração Direta, que são: a União; os estados; o Distrito Federal e; os Municípios, bem como a Administração Indireta, que são: as Autarquias; as Empresas Públicas; as Sociedades de Economia Mista e; as Fundações Públicas.

Os órgãos que compõem a Administração Pública Direta têm

personalidade jurídica própria, as despesas advindas da administração têm espaço no orçamento público e tem como característica a desconcentração administrativa, onde existe a delegação de tarefas.

A Administração Pública Indireta nada mais é que a transferência da administração em si, por parte do Estado para outras pessoas jurídicas. Aqui ocorre a descentralização administrativa, em outras palavras, a administração é transferida para outra pessoa jurídica.

Por fim, é claro que a primeira definição pauta pela priorização do interesse público, enquanto que a segunda, ao se observar por uma perspectiva mais ampla, assegura a conceituação no que tange a execução de atividades pelas Administrações Direita e Indireta, uma vez que estas atuam no interesse estatal e coletivo da sociedade.

Assim sendo, pode-se afirmar que a Administração Pública é tudo que se refere à máquina estatal, ou seja, o grupo formado pelo governo e por todos os seus agentes, que são regulados por normas, leis e funções necessárias para organizar a administração do Estado.

2.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS

Todas as ações realizadas pela Administração Pública devem ser reguladas pela lei, ou seja, os administradores públicos tem por obrigação respeitar os limites existentes na lei, devendo agir ainda de modo imparcial, impessoal, proporcionando sempre a igualdade de tratamentos, que significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades.

O Artigo 37 da Constituição Federal, em seu *caput*, traz elencados os princípios pelos quais a Administração Pública é regida, vejamos *in verbis*:

> Art. 37. 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:[...]". (BRASIL, 1988)

Com os princípios sendo elencados constitucionalmente, é importante que estudemos cada um separadamente.

O Princípio da legalidade delimita as ações da Administração Pública ao que está previsto em Lei. O agente público só poderá agir de acordo com a lei, atuando somente onde é permitido pela inexistência da proibição legal ao mesmo tempo em que haja autorização para a atuação administrativa. Este princípio revela que a Administração Pública, ao exercer suas atividades administrativas deve obedecer às normas legais e os princípios jurídicos.

O Princípio da impessoalidade traz consigo o entendimento que a Administração Pública deve se manter em situação de neutralidade em relação aos seus administrados, ou seja, não é permitida a prejudicar ou favorecer qualquer indivíduo. Assim, a Administração Pública deve sempre agir em busca da satisfação coletiva, servindo à sociedade, sem distinção pessoal ou partidária, sempre defendendo os interesses coletivos, mesmo que para isso, o interesse individual deva ser sobreposto, em outras palavras, um ato administrativo não pode ter por objetivo satisfazer um interesse pessoal individual. Este princípio é intimamente ligado ao princípio da isonomia e igualdade.

O Princípio da Moralidade positivado na Constituição Federal de 1988, trata da moral administrativa, pra probidade, da ética e também da boa-fé, ou

seja, a nossa Carta Magna trata como inconstitucional um ato imoral, que atente contra o interesse da coletividade, se realizado pela Administração Pública. Este princípio exige da Administração Pública ações éticas e morais, enquanto estiver sendo gerida a máquina pública.

Segundo o Princípio da Publicidade, os atos da Administração Pública devem ser divulgados pelos meios oficiais, como requisito de sua eficácia. Uma vez que os agentes públicos visam defender os interesses coletivos, é proibido que qualquer ação destes seja realizada de maneira sigilosa, oculta, pois a intenção do presente princípio é que todos os atos praticados sejam de conhecimento público e geral. Entretanto, há situações específicas, elencados em lei, que o sigilo precisa ser mantido, porém, não é de importância para nosso estudo, assim, não abordaremos essa nuance do Princípio da Publicidade.

Por último, temos o Princípio da Eficiência, que assegura a obrigação da Administração Pública manter ou melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade, tendo por objetivo a máxima eficiência ao mesmo tempo em que deve diminuir ao máximo os desperdícios de seus recursos. Tal princípio tem como base a atuação simples, rápida e eficiente da máquina pública, buscando otimizar a relação custo x benefício nas atividades da Administração Pública.

3. DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado é um dos principais fundamentos da Administração Pública, inerente a qualquer

sociedade. O referido Princípio justifica a própria existência do Estado, uma vez que legitima o interesse da coletividade, colocando-o em uma posição superior ao interesse individual. É um pressuposto da ordem social e da estabilidade.

Mesmo que não esteja expressamente previsto pela Constituição Federal de 1988, o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado pode ser deduzido tanto dos Princípios que fundamentam a Constituição de forma geral, quanto daqueles que direcionam os atos da Administração Pública, previstos também na legislação infraconstitucional.

Assim estabelece o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988:

> Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].[1] (BRASIL, 1988, p. s. n.)

No que diz respeito á legislação infraconstitucional, verifica-se a ocorrência do referido Princípio no artigo 2º, da Lei nº 9.784, de 1999, que regulamenta o processo administrativo na seara da Administração Pública Federal:

> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] II – atendimento a fim de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei.[2] (BRASIL, 1999, p. s. n.)

E também no artigo 3º, *caput*, da Lei nº 8.666, de 1993, chamada de Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do

[1] Supressão nossa
[2] Supressão nossa

> princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos. (BRASIL, 1993, p. s. n.)

Após o breve estudo da existência do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado no ordenamento jurídico pátrio, importante analisar as características que permeiam o interesse público.

4. A DETERMINAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO NO CASO CONCRETO

Por conta da capacidade de se alterar a ideia de interesse público, tendo em vista a necessidade de acompanhar a evolução da própria sociedade, a determinação de seu conceito deve ser feita através da análise de um caso concreto.

Sobre o conceito de interesse público, assim ensina Gustavo Binenbojm (2007, p. 166):

> Na verdade, o conceito de interesse público é daqueles ditos juridicamente indeterminados, que só ganham maior concretude a partir da disposição constitucional dos direitos fundamentais em um sistema que contempla e pressupões restrições ao seu exercício em prol de outros direitos, bem como de metas e aspirações da coletividade de caráter metaindividual, igualmente estampadas na Constituição.

Ainda de acordo com o referido autor,

> [...] deve o administrador, à luz das circunstâncias peculiares ao caso concreto, bem como dos valores constitucionais concorrentes, alcançar solução ótima que realize ao máximo cada um dos interesses públicos em jogo. Como resultado do exercício da ponderação, tem-se aquilo que convencionamos chamar de melhor interesse público, ou seja, o fim legítimo que orienta a atuação da Administração Pública.[3] (BINENBOJM,

[3] Supressão nossa

2007, p. 151)

Segundo o entendimento de Iuri Mattos de Carvalho (2007), a ideia de interesse público pode ser entendida apenas se analisada a partir do compromisso que a Administração Pública possui em efetivar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Segundo o referido autor, "[...] o princípio do interesse público exige a simultânea subordinação das ações administrativas à dignidade da pessoa humana e o fiel respeito aos direitos fundamentais".[4] (CARVALHO, 2007, p. 83)

E finaliza esclarecendo que:

> O compromisso da Administração Pública com a realização dos direitos fundamentais somente é efetivo se dele decorre o dever de demonstrar como os efeitos concretos da decisão administrativa conduzem à realização de tais direitos. Esse compromisso realça a importância da análise do caso concreto por parte do agente público, ou seja, o processo de democratização conduz à necessidade de verificar, em cada oportunidade, como se configura o interesse público. Por outro lado, o reconhecimento de tal compromisso gera um acréscimo nas exigências de motivação das decisões administrativas, que precisam fazer referência tanto aos direitos fundamentais que se almeja realizar, quanto às circunstâncias concretas. Desse modo, um conceito de interesse público deve fazer remissão à necessidade do agente público avaliar as circunstâncias concretas de atuação, e os direitos fundamentais relevantes. (CARVALHO, 2007, p. 89)

5. O INTERESSE PÚBLICO COMO RESULTADO

Marçal Justen Filho (2005) entende que, por ser a expressão "interesse público" indefinida e abstrata, é preciso que a mesma seja definida pelo aplicado no caso concreto, uma vez que somente dessa forma será possível identificar o referido interesse da coletividade através da prática do ato.

O interesse público não é um dado a *priori*, que deve ser identificado

---

[4] Supressão nossa

com a medida administrativa concreta, tendo em vista que não existe interesse público anterior à atividade decisória da administração pública. Na verdade, o interesse público represente o resultado de todo o processo de produção e aplicação do direito, que por sua vez, é uma forma de se chegar a uma decisão, ou uma fundamentação, que represente o compromisso da Administração Pública com a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos. (JUSTEN FILHO, 2005)

Percebe-se então que o interesse público representa uma decisão obtida por meio de um procedimento que visa assegurar a efetivação dos direitos fundamentais e dos interesses legítimos da própria comunidade. Assim, deve estar alinhado com os direitos fundamentais dos indivíduos. (JUSTEN FILHO, 2005)

Acerca do procedimento, André Guskow Cardoso (2008, p. s. n.) leciona que:

> Por um lado, impõe-se o respeito ao devido processo legal. Na medida em que a Constituição Federal consagra o devido processo legal tanto na esfera administrativa, como judicial, assegurando o contraditório e a ampla defesa, não é possível que seja adotada uma decisão administrativa sem que aquele ou aqueles que serão por ela atingidos possam se manifestar previamente e, se for o caso, influir na decisão da Administração. Por outro lado, a decisão a ser adotada deve respeitar materialmente os limites definidos pela Constituição e pela legislação. Não é cabível uma decisão administrativa (ainda que se assegure o devido processo) que proponha solução incompatível com valores contidos na Constituição ou em determinada legislação. Trata-se de um limite material à atuação da Administração.

Dessa maneira, durante o processo de aplicação do direito, os interesses devem ser analisados para que seja possível identificar o que será considerado como interesse público. Assim, é importante determinar

parâmetros para que se identifique, de fato, o que é o interesse público. Assim, durante o procedimento, não é possível se referir a um único “interesse público”. Isso ocorre porque os interesses buscados pela Administração Pública são muitos, e muitas das vezes, contrapostos, o que torna impossível se determinar apenas um “interesse público”. Mesmo que o “interesse” seja identificado no caso concreto, é possível identificar ainda diversos interesses que podem ser validados pela Administração Pública em determinada ocasião.

Assim, o “interesse público” é o resultado de um procedimento onde deve ser respeitado o devido processo legal para que se identifique o real interesse da comunidade no caso concreto.

6. INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO

A doutrina especializada em Direito Administrativo trata de conceituar o interesse público em primário e secundário. Não é preciso que existam coincidências entre interesse público e interesses do Estado, tendo em vista que este, enquanto pessoa jurídica, não deve ter interesses relacionados à sua condição particular. (MELLO, 2010)

Acerca dessa divisão, Emerson Gabardo e Daniel Wunder Hachen (2010, p. 41) ensinam que:

> O interesse coletivo primário é formado pelo complexo de interesses individuais prevalentes em uma determinada organização jurídica da coletividade, expressão unitária de uma multiplicidade de interesses coincidentes. Somente este interesse poderá ser considerado como interesse público. Ele difere tanto do interesse de um particular individualmente considerado, quanto do interesse do aparato administrativo, que, por sua vez, são ambos interesses secundários. Tanto o interesse singular de um indivíduo quanto o interesse da Administração Pública enquanto pessoa jurídica pode conflitar ou coincidir com o interesse coletivo primário (que é o

> verdadeiro interesse público). Tais interesses secundários só poderão ser perseguidos pelo Estado quando houver coincidência entre eles e o interesse público.

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 14) busca apresentar uma conceituação de interesses públicos primários e secundários, como se observa:

> Embora a expressão interesse público tenha caráter plurissignificativo e represente um conceito jurídico indeterminado, por estar despido de conteúdo definido e admitir valorações diferenciadas em virtude da visão em que se coloque o autor da valoração, o certo é que, conforme unanimidade dos estudiosos, indica algum tipo de atividade que, direta ou indiretamente, ofereça benefícios primários ou secundários à coletividade. Não importa se se trata de interesse direto do Estado ou da coletividade, o que parte da doutrina tem denominado de interesse público primário ou secundário. Se a atividade alcança diretamente a coletividade é indiscutível que se cuida de interesse público, mas se beneficia diretamente ao Estado é evidente que a coletividade, por ele representada, também vai auferir o benefício, ainda que de modo indireto.

Enquanto Luís Roberto Barroso (2005, p. 85) ensina que:

> O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário que seja parte da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas. [...] O interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. Deverá ele pautar todas as relações jurídicas e sociais – dos particulares entre si, deles com as pessoas de direito público e destas entre si. O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação. Ele é o parâmetro da ponderação. Em suma: o interesse público primário consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover.[5]

Além disso, o autor (BARROSO, 2005) também trata da conformação constitucional das esferas de atuação do Ministério Público e da Advocacia Pública, que é uma inovação que foi apresentada pela Constituição Federal de

[5] Supressão nossa

1988. Por conta da separação, a defesa do interesse público primário passou a ser responsabilidade do Ministério Público, ao passo que a defesa do interesse público secundário ficou como encargo da Advocacia Pública. Essa separação também justifica a existência da ação popular e a ação civil pública, que defendem os interesses gerais de toda a sociedade, mesmo quando estes estão em conflito com os interesses do Estado.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 73) também esclarece que:

> Por isso os interesses secundários não são atendíveis, senão quando coincidirem com interesses primários, únicos que podem ser perseguidos por quem axiomaticamente os encarna e representa. Percebe-se, pois, que a Administração não pode proceder com a mesma desenvoltura e liberdade com que agem os particulares, ocupados na defesa das próprias conveniências, sob pena de trair sua missão própria e sua própria razão de existir.

Destaca-se que o interesse público secundário não é menos importante. O Estado não é capaz de promover saúde, investimentos sociais e nem mesmo prestar os serviços públicos à sociedade sem que existam recursos financeiros e investimentos para tanto.

Entretanto, não se deve ignorar o interesse público primário com o objetivo de satisfazer o secundário. O principal objetivo do interesse público é garantir a efetivação do interesse primário, e inverter essa prioridade não é correto para um Estado Democrático.

Conclui-se então que o Estado é responsável por promover os interesses públicos primários, porém, o próprio Estado possui seus próprios interesses enquanto pessoa jurídica. Os direitos relacionados à individualidade estatal são conhecidos pela doutrina especializada como interesses públicos secundários. Contudo, os interesses secundários só serão efetivados pelo

Estado se estes estiverem alinhados aos interesses primários, cuja efetivação é responsabilidade do Estado.

7. AS LIMITAÇÕES AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

É importante destacar que existem certos limites à aplicação do Princípio do Interesse Público sobre o Privado. Mesmo que difícil de se imaginar, existem situações onde o interesse privado parece, inicialmente, prevalecer sobre o público. Como bem explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 94), "[...] a ideia de que o interesse público sempre, em qualquer situação, prevalece sobre o particular jamais teve aplicação".[6]

No que diz respeito aos agentes da Administração Pública, a prevalência do interesse público deve estar alinhada a outros dois Princípios que regulamentam a atividade administrativa, sendo eles: o Princípio da Finalidade, e o Princípio da Impessoalidade.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 166),

> Finalidade é o elemento pelo qual todo ato administrativo deve estar dirigido ao interesse público. Realmente não se pode conceber que o administrador, como gestor de bens e interesses da coletividade, possa estar voltado a interesses privados. O intuito de sua atividade deve ser o bem comum, o atendimento aos reclamos da comunidade, porque essa de fato é a sua função.

Já no que diz respeito aos particulares, a supremacia do interesse público sobre o seu interesse particular só é possível nos moldes da Constituição Federal de 1988, tendo em vista que é do texto constitucional que se extraem os propósitos do Estado e de seus órgãos públicos, e todos os

[6] Supressão nossa

níveis hierárquicos em que possam ser exercidos, bem como os que o povo deverão ou poderão participar.

José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 75) ensina que:

> [...] a aplicabilidade desse princípio, por certo, não significa o total desrespeito ao interesse privado, já que a Administração deve obediência ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito, consoante prescreve a Lei Maior (art. 5º, XXXVI).[7]

Importante destacar que a dignidade da pessoa humana é o principal fundamento das sociedades atuais. Dessa forma, o Princípio da Supremacia do Interesse Público só poderá ser efetivado se estiver de acordo com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, tendo em vista que é impossível sacrificar a dignidade de u indivíduo sob o pretexto de se efetivar o interesse da coletividade. A própria definição de supremacia apresenta os limites da aplicabilidade do Princípio. Ao tratar como dignos de supremacia apenas os interesses públicos primários, verifica-se que tal supremacia não é, de fato, ilimitada.

8. OS DESVIOS DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Sabe-se que a atividade estatal é uma função com o dever de buscar, no interesse do outro, o atendimento a certa finalidade, sendo esta, o interesse público. Para que isso possa acontecer, a Administração Pública carece de poderes, sem os quais não teria como atender ao seu objetivo.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 72) esclarece que:

> Quem exerce “função administrativa” está adscrito a satisfazer

[7] Supressão nossa

> interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade. Por isso, o uso das prorrogativas da Administração é legítimo se, quando e na medida indispensável ao atendimento dos interesses públicos; vale dizer, do povo, porquanto nos Estados Democráticos o poder emana do povo e em seu proveito terá de ser exercido.

Assim, as prerrogativas relacionadas à supremacia do interesse público só podem ser usadas de maneira legítima para, de fato, atenderem aos interesses da coletividade, e não para satisfazerem interesses do próprio Estado, e nem mesmo de seus agentes públicos. (MELLO, 2010)

Percebe-se então que tais poderes devem servir à finalidade a que estão subordinados. Assim, o indivíduo que desempenha a função estatal tem o dever-poder, e não simplesmente o poder. Além disso, o destaque está no dever, e não no poder. Com isso, subtrai-se desse entendimento que o poder deve estar subordinado ao cumprimento de uma finalidade, ou seja, suprir o interesse de outrem.

No entendimento de Hely Lopes Meirelles (2011, p. 92),

> Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade. É que o Direito Público ajunta ao poder do administrador o dever de administrar.

Contudo, nem sempre o poder é usado de maneira adequada pelos administradores públicos. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 79), “[...] o desvio de poder é conduta mais visível nos atos discricionários. Decorre desse fato a dificuldade na obtenção da prova efetiva do desvio, sobretudo porque a ilegitimidade vem dissimulada sob a aparência da perfeita legalidade”.[8]

---

[8] Supressão nossa

Destaca-se também o posicionamento de Hely Lopes Meirelles (2011, p. 99) sobre o tema:

> O ato praticado com desvio de finalidade - como todo ato ilícito ou imoral - ou é consumado às escondidas ou se apresenta disfarçado sob o capuz da legalidade e do interesse público. Diante disto, há que ser surpreendido e identificado por indícios, e circunstâncias que revelem a distorção do fim legal substituído habilidosamente por um fim ilegal ou imoral não desejado pelo legislador.

Destaca-se, nestes casos, a dificuldade de se produzir provas ou identificar pistas do desvio de poder. Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 80), a sociedade deve estar atenta a "[...] qualquer traço, interno ou externo, direto, indireto ou circunstancial que revele a distorção da vontade do agente público ao editar o ato, praticando-o não por motivo de interesse público, mas por motivo privado".[9]

Alice Gonzalez Borges (2007, p. 20) destaca que esses desvios de atuação do agente público podem estar relacionados com a indeterminação do conceito de interesse público:

> O interesse público - o mais indeterminado dos conceitos - sempre esteve ameaçado pelos donos do poder. Objeto das mais solertes manipulações, sempre tem sido invocado, através dos tempos, a torto e a direito, para acobertar as "razões de Estado", quando não interesses menos nobres, e até inconfessáveis. Mais especificamente, tem sido manejado por certas administrações públicas como verdadeiro escudo, que imunizaria de quaisquer críticas suas posições autoritárias, e as resguardaria até, em nome de pretensa independência de poderes, do imprescindível controle do Poder judiciário.

Marçal Justen Filho (2005, p. 56) também leciona acerca do mau uso da expressão:

> Essas concepções são relevantes, mas propiciam problemas insuperáveis, relacionados com a ausência de instrumento jurídico para determinar o efetivo interesse público. Isso dá

[9] Supressão nossa

> margem a arbitrariedades ofensivas à democracia e aos valores fundamentais. No passado, o governante adotava fórmulas imprecisas (tal como o "poder de império", o "poder discricionário", o "poder de polícia" ou a natureza política do ato) para justificar decisões subjetivas incompatíveis com a ordem jurídica. A evolução democrática eliminou essas práticas. Na atualidade, o exercente do poder político refugia-se no princípio da supremacia do interesse público para evitar o controle ou desfazimento de atos defeituosos, violadores de garantias constitucionais.

No Brasil, ainda há o desafio de fiscalizar e exigir da Administração Pública um maior compromisso com a efetivação dos direitos fundamentais. Contudo, a discricionariedade garantida aos agentes públicos pela própria legislação pátria acaba se tornando um obstáculo no que diz respeito à efetivação desses direitos.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de democracia e respeito aos direitos e garantias fundamentais do indivíduo, fundamentando-se no Estado Democrático de Direito, tem influência Direta no Direito Administrativo, onde se inicia o questionamento acerca do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado.

É certo que a referida supremacia é defendida por grande parte dos doutrinadores. Porém, é preciso questionar. Especialmente pelo fato de que o conceito de interesse público ser indeterminado no ordenamento jurídico, sendo possível ser identificado apenas no caso concreto. Contudo, por conta de sua abstração, alguns critérios devem ser utilizados para sua identificação e se atingir uma concepção social de interesse público.

Dessa forma, verifica-se que o interesse público verdadeiro é o interesse individual de cada cidadão, ou seja, o bem comum, o bem estar social, a

dignidade da pessoa humana.

Porém, é possível identificar, na prática, desvios desse poder do agente público, que se utiliza do referido Princípio para satisfazer interesses próprios.

Dessa maneira, em sua análise das características práticas da aplicabilidade do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, o trabalho apresentou as particularidades da Administração Pública e seus princípios, que regem sua atuação; buscou apresentar o entendimento acerca do Princípio da Supremacia do Interesse Público e sua determinação no caso concreto; abordou o interesse público como resultado; a divisão doutrinária entre interesse público primário e secundário; apresentou as limitações ao Princípio da Supremacia do Interesse Público; e também os desvios do referido Princípio.

Assim, entende-se que o conceito e aplicabilidade do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado deve ser reavaliado, buscando uma interpretação mais concreta e com parâmetros pré-estabelecidos, para que seja possível que a própria sociedade fiscalize sua efetivação, para que seja se aproximar, de fato, do bem comum.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Prefacio à obra Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

BINENBOJM, Gustavo. **Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo.** 2007. Disponível em: http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1598.pdf. Acesso em: 23 de jul. de 2021.

BORGES, Alice Gonzalez. **Supremacia do Interesse Público:**

Desconstrução ou Reconstrução. 2007. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/Supremacia%20do%20Interesse%20P%C3%BAblico%20%20-%20Alice%20Gonzalez%20Borges.pdf. Acesso em: 6 de nov. de 2021.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 de set. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 6 de ago. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 11 de jul. de 2021.

CARDOSO, André Guskow. **A Noção de Interesse Público e o Exercício da Competência Discricionária.** 2008. Disponível em: http://www.justen.com.br//informativo.php?l=pt&informativo=13&artigo=790. Acesso em: 8 de set. de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO, Iuri Mattos de. **O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado: Parâmetros Para Uma Reconstrução.** 2007. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/supremacia_do_interesse_públic_iuri_carvalho.pdf. Acesso em: 11 de ago. de 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2010.

GABARDO, Emerson; HACHEN, Daniel Wunder. **O Suposto Caráter Autoritário da Supremacia do Interesse Público e das Origens do Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo:

Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2010.