

RESUMO EXPANDIDO

A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O INTERESSE PARTICULAR: REFLEXÕES DO ABUSO DE PODER DO AGENTE PÚBLICO EM FACE DO ADMINISTRADO

SOUZA, Waldemir Junior¹;
ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

RESUMO: O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o interesse privado é um instituto basilar para a compreensão não só do Direito Administrativo brasileiro, mas também da relação de interesses entre agente público e administrados. Sendo que este papel do agente público em frente do comando da coisa pública, face os administrados é o cerne e objetivo da discussão deste trabalho. O confronto de interesses imbuído pelo sentido democrático sobre o princípio determinará futuramente novos “*modus operandi*” da Administração Pública, mormente em detrimento dos particulares, em situações que possam acarretar lesões a direitos legítimos destes.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública, Supremacia do Interesse Público, Abuso de Poder.

INTRODUÇÃO:

A Magna Carta de 1988 no *art. 37³* estabeleceu normas com intuito de resolver os conflitos entre o interesse público e o interesse particular norteando assim, a Administração Pública no exercício de suas funções. Tendo em vista a ausência de disposição no âmbito administrativo, os princípios constitucionais detrimnados neste artigo, servem para regular os interesses do poder público.

Na prática a Administração Publica invoca com muita frequência a aplicação do princípio da supremacia do interesse público, para solucionar os mais diversos conflitos. Sob a justificativa de que em relação ao princípio, são produzidas boas e más decisões. Isto é, a premissa é utilizada tanto para defender a coletividade quanto para impor a vontade do agente público sobre os particulares, que muitas vezes, o administrador o invoca como salvaguarda para encobertar condutas ilícitas, perpetradas contra o poder público e a sociedade.

O princípio não é recente no ordenamento jurídico brasileiro, e nasce para trazer ao Estado a sua responsabilidade para com a coletividade. E por mais que sua origem, remontem a antiguidade greco-romana, até hoje seus efeitos são discutidos pela doutrina. Tal premissa ocupa lugar central na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática.

¹Acadêmico do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* de Direitos Difusos e Coletivos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), U.U. Dourados/MS; E-mail: juniorsouzaws@hotmail.com.

²Orientador. Professor Mestre do Curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Email: joaquimckalencar@gmail.com.

³BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 18 Jul.2019.

METODOLOGIA:

O presente trabalho busca cumprir todos os requisitos de uma pesquisa, com originalidade e fecundidade das abordagens teóricas, ao relacioná-las com novos olhares e novos objetos contribuindo para uma melhor construção doutrinária e científica no meio acadêmico e em sociedade como um todo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A supremacia do interesse público sobre o interesse particular, consoante disciplina (SANTOS⁴, 2012, p. 741):

[...]é princípio indicador, que a Administração deverá atuar todas as vezes que algum direito individual entrar em rota de colisão com o interesse público, fazendo prevalecer, por certo, o direito de maior alcance social.

O princípio é considerado basilar para o Direito Administrativo, sendo de grande relevância como pressuposto para a imposição da ordem social. Distingue-se que, decorrendo conflito de interesses públicos e privados, aquele deverá sempre prevalecer sobre este, respeitados é claro, os direitos e garantias individuais expressos na Carta Magna de 1988. E embora, seja um princípio implícito, não mencionado no texto constitucional, a atuação do estado está pautada sobre ele, como bem alude (ALEXANDRINO⁵, 2017, p. 227):

Com efeito, por toda a 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.

Desta forma não “*é o indivíduo em si destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo*”, leciona (CARVALHO FILHO⁶, 2015, p. 34). No entanto, nem sempre é assim tratado, como nos casos de abuso de poder perpetrados pelo agente público, o qual pode ser fragmentado de duas formas principais: excesso de poder; ou desvio de poder, aquele alusivo ao agente que atua fora dos limites de sua competência, e este quando o agente, mesmo dentro do limite de sua competência, afasta-se do interesse público, ou seja, coletivo, o qual deveria conduzir toda a sua atividade administrativa.⁷

Agindo o agente público sob uma das maneiras mencionadas, submete-se a sua conduta a revisão, administrativa ou judicial, a fim de invalidar os atos lesivos perpetrados pelo próprio, enquanto no exercício

⁴SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro-RJ: Forense, 2012.

⁵ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado I** Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 25. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO, 2017.

⁶CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. -28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015.

⁷*Ibidem*, p.49.

de cargo, emprego ou função pública. Sendo que, em certas circunstâncias, pode gerar ilícito penal, como dispõe a lei 4.898/65, que estabelece sanções para o agente que pratica conduta ilícita, face ao erário público.

Outrossim, aduz *CARVALHO FILHO*⁸:

O comportamento abusivo de autoridades públicas só pode ser eficazmente combatido pelo instrumento do controle, seja qual for o Poder estatal em que seja exercido. A ausência de controle rende ensejo à prática de abuso de poder; assim, para coibi-lo, necessária se torna a criação de mecanismos adequados à identificação do abuso e de seu autor, bem como das consequências jurídicas a que estará sujeito o responsável pela ilegalidade. Sensível a tais situações, aliás, a EC 45/2004 determinou a instituição de órgãos específicos no combate a abuso de poder cometido por integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público (Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público), admitindo reclamações dos interessados e punição aos responsáveis.

“Pela própria natureza do fato em si, todo abuso de poder se configura como ilegalidade.”, assinala *CARVALHO FILHO*⁹. Ademais, não há como aceitar, que a conduta de um agente que represente um órgão público, seja aplicada fora dos limites de sua competência, e de finalidade imposta pela lei, e que seja compatibilizado com a legalidade. Salienta-se que nem toda a ilegalidade decorre de atuação abusiva por parte do agente público, porém todo o abuso reveste-se de ilegalidade.

Por mais que possa parecer evidente, frisa-se que o interesse público não se confunde com o interesse do agente público. Além do que, muito embora o interesse público não possa de nenhuma maneira ser vinculado aos interesses pessoais do administrador, é inevitável que o governante tenha papel protagonista na definição do interesse público. Neste ponto, cumpre destacar que não raras vezes o arbítrio acaba por ser agasalhado sob um falso pretexto de supremacia do interesse público, mormente quando a Administração Pública está a cometer desvios de finalidade e/ou abusos.

Logo, os institutos consagrados de Direito Administrativo precisam, necessariamente, passar por uma reformulação de acordo com a Constituição Federal, mais especificamente na esfera dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo em sociedade. Não se trata, de suprimir a existência de diversos institutos de Direito Administrativo, como o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, mas tão somente, fazer com que estes sejam aplicados tendo em vista a observância dos princípios constitucionais informadores de nossa República e, principalmente da administração pública.

Por que afinal de contas, como aduz *SCHIER*¹⁰ (2010):

⁸CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. – 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015.

⁹*Ibidem*, p.50.

¹⁰SCHIER, Adriana da Costa Ricardo: **O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o direito de greve dos servidores públicos**. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder(*coords.*). Direito Administrativo e interesse público – estudos em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 377 - 405, p. 387.

[...] a leitura do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado deve ser feita, então, de maneira vinculada a uma concepção de Estado Social e Democrático de Direito que tem por fim primeiro e último a concretização dos direitos fundamentais como exigência da proteção da dignidade de todos.

Estas considerações esclarecem que a Administração Pública há de ser um espaço de concretização da democracia, de debate entre governante e cidadão, a fim de romper com a dicotomia de subjugação e abuso de poder, por quem quer for representar o poder público. Tal sistemática já não mais atende, segundo SUNDFELD¹¹(2002, p. 92), aos ordenamentos jurídicos atuais, os quais demandam maior participação dos cidadãos nas decisões tomadas pelo governo, sob a justificativa coletiva. Senão vejamos:

Os agentes públicos exercitam poderes em nome de finalidade que lhes é estranha; desempenham função. Função é o poder outorgado a alguém para o obrigatório atingimento do bem jurídico disposto na norma. A lei, a sentença e o ato administrativo são unilaterais, sua produção não estando condicionada à concordância dos particulares atingidos. Estas duas características das atividades públicas - constituírem função e gerarem atos unilaterais invasivos da esfera jurídica dos indivíduos - exigem a regulação do processo formativo da vontade que expressam. A atividade estatal é função, submetida a fins exteriores ao agente.

Portanto, equivocados continuam considerando que os agentes políticos podem desempenhar a finalidade do poder conferido a uma função, sem regulação exterior. Diante disso, a atividade estatal é função submetida a vontade externa, ou seja, a sociedade.

CONCLUSÃO

O interesse público nada mais é do que vontade da coletividade, cabe desta forma, ao ente estatal, criar normas, para concretizá-las, a fim de resguardar o interesse geral da sociedade. Ressalta-se que nem sempre o interesse coletivo irá coincidir com o interesse de todos, o que constitui uma rede conflituosa de vontades distintas, da qual primeiramente deve-se obedecer a noção de bem comum, com a aplicabilidade da razoabilidade dos Princípios, como também dos direitos e garantias individuais aludidas na Constituição Federal. Assim o agente público está adstrito a indisponibilidade da vontade coletiva em detrimento da sua, e, dessa maneira deve agir, sem excessos, abusos, ou vantagens indevidas.

Neste ponto reside a questão nefrágica, da qual os agentes públicos que representam a Administração Pública, e não raras vezes caracterizam sua representação com desvio de finalidade e abuso de poder, face o interesse público, vez que o próprio administrador submete o poderio aos seus interesses pessoais escusos. Neste caso, o agente público presta um desserviço ao próprio estado, que o chancela como protagonista para não permitir justamente esses tipos de condutas.

¹¹SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4 ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 92.

Portanto, essa é uma das maiores importâncias da aplicabilidade do princípio da Supremacia do Interesse Público no ordenamento jurídico pátrio, isto é, a legitimação da democracia. Sendo evidente a necessidade de reformulação na execução prática desta ideia democrática coletiva. Enfim, o Princípio da Supremacia, afigura-se como única alternativa para solucionar e combater mazelas e a dicotomia de subjugação dos interesses coletivos frente aos interesses particulares.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos organizadores da V Mostra de Trabalhos Científicos pelo estímulo à pesquisa acadêmica, oportunizando aos acadêmicos, além da recepção de conhecimentos, também a sua transmissão, promovendo diversificação no processo de ensino-aprendizagem.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado I** Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 25. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO, 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 18 Jul.2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. – 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro-RJ: Forense, 2012.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo: **O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o direito de greve dos servidores públicos**. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). *Direito Administrativo e interesse público – estudos em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 377 - 405, p. 387.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4 ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 92.