

## HÁ LEGITIMIDADE NO INTERESSE PÚBLICO SECUNDÁRIO, TENDO EM VISTA O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO?

Alex Sandro Santos Almeida<sup>1</sup>  
 Adailton oliveira Barroso<sup>2</sup>  
 Ciro Henrique Freitas Costa<sup>3</sup>  
 Hermes Henrique Redana nascimento<sup>4</sup>  
 Jaqueline Cardozo Lino<sup>5</sup>  
 Jayna Adriana Serra dos Santos<sup>6</sup>  
 Matheus Holanda de Queiroz<sup>7</sup>  
 Natasha Kétlen Marinho Mendes<sup>8</sup>  
 Pedro Pedroza Cardoso<sup>9</sup>  
 Roger de Araújo<sup>10</sup>

**Resumo:** O entendimento de que o interesse público primário é um dos principais interesses a que se deve destinar a Administração Pública é praticamente unânime entre os doutrinadores do Direito, tendo em vista que ele protege os anseios da sociedade de forma geral, possuindo, desta forma, a supremacia sobre a vontade do particular. É certo, também, que o interesse público secundário protege o patrimônio estatal quando este está atuando na defesa dos seus próprios interesses. Assim, o interesse público secundário só é legítimo quando não confronta o primário. O objetivo deste trabalho é analisar a legitimidade do interesse público secundário em face do princípio da supremacia do interesse público, e, para isso, iremos, primeiramente, apresentar os conceitos de interesse público primário e de interesse público secundário; em seguida, demonstraremos a importância de se observar os princípios da Administração Pública; e, por fim, buscaremos compreender os chamados pilares do regime jurídico-administrativo, em especial o princípio da supremacia do interesse público.

**Palavras-chaves:** Princípios da Administração Pública, interesse público primário, interesse público secundário.

### IS THERE LEGITIMACY IN THE SECONDARY PUBLIC INTEREST, IN VIEW OF THE PRINCIPLE OF THE SUPREMACY OF PUBLIC INTEREST?

**Abstract:** The understanding that the primary public interest is one of the main interests to be assigned to Public Administration is practically unanimous among legal scholars, since it protects the wishes of society in general, possessing, in this way, the supremacy over the will of the individual interest. It is also certain that the secondary public interest protects the state patrimony when it is acting in the defense of its own interests. Thus, the secondary public interest is only legitimate when it does not confront the primary. The purpose of this paper is to analyze the legitimacy of the secondary public interest in the face of the principle of supremacy of the public interest, and for this, we will first present the concepts of primary public interest and secondary public interest; then we will demonstrate the importance of observing the principles of Public Administration; and finally, we will try to understand the so-called pillars of the legal-administrative regime, especially the principle of supremacy of the public interest.

**Keywords:** Principles of Public Administration, primary public interest, secondary public interest.

<sup>1</sup> (1 a 10) Acadêmicos de Direito da Faculdade São Lucas – Unidade II

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como uma de suas principais finalidades, trazer ao público em geral uma discussão acerca da legitimidade do interesse público secundário frente ao princípio da supremacia do interesse público. Sabemos que este tema deveria ser corriqueiro e, assim como os debates acalorados sobre política, fazer parte do nosso cotidiano e das nossas rodas de conversa, pois versa acerca do bem comum e da forma como nossos gestores públicos devem agir ante a *res publica*.

Inevitavelmente, a corrupção faz parte de nossa sociedade. O desrespeito e a impunidade aparentam tomar conta dos nossos entes públicos, deixando a população incerta quanto à credibilidade das nossas instituições. É certo que vivemos dias conturbados, onde os valores éticos e princípios norteadores da nossa sociedade e do nosso direito estão constantemente em cheque e sendo, convenientemente, deixados de lado.

Portanto, os estudos acadêmicos e debates sobre os princípios que são considerados pilares do regime jurídico-administrativo, em especial o princípio da supremacia do interesse público, tem como fim a melhoria e a maior efetividade dos mecanismos de controle dos gestores público, para que, assim, sejam satisfeitas as condições que estabelecem os princípios do regime jurídico de serviço público, fazendo com que os cidadãos sejam incentivados a agir na busca da proteção dos serviços e fiscalização dos gestores e servidores públicos.

Desta forma, considerando o contexto atual da supremacia do interesse público, da legitimidade do interesse público secundário e do regime jurídico que o rege, há a necessidade de se refletirmos sobre o seu estudo no meio acadêmico, bem como a propagação dessa discussão por toda a sociedade.

Por ser o tema da legitimidade do interesse público secundário do Estado muito específico e, desta forma, contar com poucas obras que abordem de forma abrangente o assunto, o presente trabalho apresentará e discutirá, dentre outros, os conceitos de regime jurídico-administrativo, princípios do direito administrativo, em especial o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, argumentos estes que nos conduzirão à problematização do principal tópico desta pesquisa, qual seja a legitimidade do interesse público secundário do Estado (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 212).

No que tange ao regime jurídico-administrativo, será utilizado, dentre outros, o livro de Marçal Justen Filho, *Curso de Direito Administrativo*, que nos trás um conceito completo, e aponta a linha teórica que trabalharemos nesta pesquisa:

o regime jurídico de direito público consiste no conjunto de normas jurídicas que disciplinam o desempenho de atividades e de organizações de interesse coletivo, vinculadas direta ou indiretamente à realização dos direitos fundamentais, caracterizado pela ausência de disponibilidade e pela vinculação à satisfação de determinados fins (JUSTEN FILHO, 2005, p. 48).

Observando o conceito de JUSTEN FILHO acima disposto, está claro que o regime de direito público é resultado de uma espécie de caracterização normativa de certos interesses pertinentes à sociedade e não, unicamente, aos particulares considerados em sua individualidade. No mundo jurídico, esta caracterização consiste, no âmbito do Direito Administrativo, na atribuição de uma disciplina normativa que se delinea em função da consagração de dois princípios, sendo eles: o da supremacia do interesse público sobre o privado; e o da indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração.

Di Pietro (2006, p.64) também nos ensina que:

a expressão regime jurídico administrativo é reservada tão-somente para abranger o conjunto de traços, de conotações que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa. Basicamente pode-se dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: prerrogativas e sujeições.

Desta forma, podemos compreender o regime jurídico-administrativo como sendo um conjunto harmônico de princípios que existe para definir o cerne da atuação do ente público, a qual está baseada na existência de limitações e também de prerrogativas em face do interesse público. É certo que estes princípios devem resguardar essa lógica, existindo um ponto de coincidência entre eles (CARVALHO, 2018, p. 59).

Acerca dos princípios norteadores do direito, o professor Matheus de Carvalho(2018, p. 60) nos esclarece que:

Os princípios devem ser encarados como normas gerais coercitivas que orientam a atuação do indivíduo, definindo valores a serem observados nas condutas por ele praticadas. De fato, os princípios encerram ideias centrais de um sistema e dão sentido lógico e harmonioso às demais normas que regulamentam o Direito Administrativo, possibilitando sua melhor organização. Por seu turno, os princípios de Direito Administrativo definem a organização e a forma de atuar do ente estatal, estabelecendo o sentido geral de sua atuação.

A nossa Constituição da República de 1988, em seu artigo 37, *caput*, descreve os princípios fundamentais, chamados expressos, que são aplicados a todos os institutos do Direito Administrativo, sendo eles: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, conforme podemos observar, abaixo, no referido artigo:

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 [...].

O conhecimento e observância desses princípios norteadores da Administração Pública são de fundamental importância para a nossa população no que tange às formas de participação do povo, estendendo a cidadania para além do voto, monitorando e fiscalizando os atos administrativos para que estejam nos limites da lei, colocando, assim, a gestão pública mais perto da sociedade (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 214).

Além dos princípios administrativos que estão expressos na nossa Constituição Federal, como os que vimos no artigo 37, há também os implícitos, como os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, que são considerados os pilares do regime jurídico-administrativo. A doutrina e a jurisprudência usualmente se referem a estes princípios como tendo a mesma relevância jurídica que os princípios escritos na Constituição. Dentre eles, destacamos o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que também é tema da nossa pesquisa (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 209).

Sabemos que o interesse público é supremo sobre o particular e que todas as condutas estatais têm como finalidade a satisfação das necessidades coletivas. Assim, os interesses da sociedade devem vir antes das necessidades específicas dos indivíduos (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 209).

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 55), acerca desses pilares do regime jurídico-administrativo, nos ensina que:

atribui-se-lhes a importância de pontos fundamentais do Direito Administrativo não porque possuam em si mesmos a virtude de se imporem como fontes necessárias do regime, mas porque, investigando o ordenamento jurídico-administrativo, acredita-se que eles hajam sido encampados por ele e nesta condição validados como fonte-matriz do sistema. Todo o sistema de Direito Administrativo, a nosso ver, se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela Administração.

É importante ressaltamos bem que a atuação do gestor público não visa ao interesse do indivíduo, mas do grupo social em toda sua abrangência, caso contrário estaria ocorrendo um desvio de finalidade, assim, segundo as palavras do professor Matheus Carvalho (2018, p. 62), *“considera-se a supremacia do interesse público uma pedra fundamental na noção de Estado organizado, sendo relevante para a formação de qualquer estrutura organizacional de poder público, como condição de convívio social no bojo da sociedade organizada”*.

Averiguamos que o Princípio da Supremacia do Interesse Público não está diretamente presente em toda e qualquer atuação da Administração Pública. Ele está limitado aos atos em

que ela manifesta o poder de império (poder extroverso), denominados atos de império. Estes são, como explicam os professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2016, p. 209):

Todos os que a Administração impõe coercitivamente ao administrado, criando unilateralmente para ele obrigações, ou restringindo ou condicionando o exercício de direitos ou de atividades privadas; são os atos que originam relações jurídicas entre o particular e o Estado caracterizadas pela verticalidade, pela desigualdade jurídica.

Ainda sobre a importância dos princípios consagradores do regime jurídico de serviço público, citamos também os ensinamentos de Juarez Freitas (2013, p. 139), onde:

A ênfase conferida aos princípios há de ser vista como um convite ao aprimoramento do controle em suas várias modalidades. Decididamente, tais princípios não devem ser pronunciados em vão, de forma ostentatória, circunstancial ou secundária. Ao revés, precisam ser entendidos como nortes superiores, vitais e vitalizantes.

Consequentemente, para vermos assegurada a supremacia do interesse público sobre o privado, bem como para atender as condições que estabelecem os princípios do regime jurídico-administrativo, a Administração Pública deve controlar de forma eficaz a prestação dos serviços públicos, e este controle deve se configurar numa garantia fundamental ao regime jurídico de serviço público (FREITAS, 1999, p. 139).

Quanto aos conceitos de interesse público primário e interesse público secundário, segundo Carvalho (2018, p. 61), “*o interesse primário é composto pelas necessidades da sociedade, ou seja, dos cidadãos enquanto partícipes da coletividade, não se confundindo com a vontade da máquina estatal, a qual configura o interesse secundário*”.

Assim, podemos inferir que o interesse público primário desdobra-se do interesse real da população direta ou indiretamente afetada pelo ato, já o interesse público secundário é de cunho patrimonial, ou seja, observando que o poder público tem personalidade jurídica própria e, assim, seus interesses individuais, trata-se do cuidado que o estado tem com a saúde dos seus cofres, ou como melhor explicam os professores Marcelo alexandrino e Vicente Paulo (2016, p. 212):

Os interesse públicos primários são os interesses diretos do povo, os interesses gerais imediatos. Já os interesses públicos secundários são os interesses imediatos do Estado na qualidade de pessoa jurídica, titular de direitos e obrigações. Esses interesses secundários são identificados pela doutrina, em regra, como interesses meramente patrimoniais, em que o Estado busca aumentar sua riqueza, ampliando receitas ou evitando gastos. Também são mencionados como manifestação de interesses secundários os atos internos de gestão administrativa, ou seja, as atividades-meio da Administração, que existem para fortalece-la como organismo, mas que só se justificam se forem instrumentos para que esse organismo atue em prol dos interesses primários.

Diante do exposto, esclarecemos que a revisão bibliográfica sobre o tema neste trabalho será realizada com as obras supracitadas, dentre muitas outras, de maneira a apresentar conceitos e problematizá-los, com intuito de trabalharmos de maneira mais científica e aprofundada.

## **2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PRINCÍPIOS**

Sabemos que hoje é unânime o entendimento de que há caráter normativo nos princípios, devendo, assim, serem abandonadas as diferenciações que são feitas entre princípios e as normas para dar lugar à distinção entre os princípios e as regras (ESPÍNDOLA, 2002, p. 62).

É certo que, para se chegar à essa condição de normatividade, os princípios passaram por trabalhos de longa elaboração metodológica desenvolvida pela Ciência Jurídica, remontando às disputas epistemológicas entre duas velhas correntes do pensamento jurídico, superadas e retrabalhadas, de algum modo, por outra postura epistêmica. Tratam-se dos debates entre o jusnaturalismo e o positivismo jurídico e, agora, mais de forma mais recentemente, dos novos aportes advindos de uma corrente que passou a ser nominada de pós-positivismo no Direito (ESPÍNDOLA, 2002, p. 62-63).

### **2.1 Fase Jusnaturalista**

Segundo Paulo Bonavides, trata-se da primeira fase da teoria dos princípios, é uma corrente filosófica fundada na existência de um direito natural caracterizado pela existência de leis ditadas pela razão que não decorrem de uma norma jurídica emanada pelo Estado. Ou seja, conjunto de valores e de pretensões legitimados por uma ética superior, independente do direito positivo (BONAVIDES, 2006, p. 258).

*"Aqui, os princípios encontram-se situados em uma esfera inteiramente abstrata e sua normatividade é praticamente nula, apesar do reconhecimento de sua dimensão ético-valorativa inspiradora dos postulados de justiça"* (BONAVIDES, 2006, p. 259).

O Jusnaturalismo surge tendo como fundamento a existência de leis estabelecidas pela inteligência e vontade de Deus. Denominado de teológica, essa ideologia afirma que o direito natural tem como essência leis estabelecidas pela natureza, criada por Deus, ou seja, o divino agindo pela natureza. Tendo como ponto de partida a razão humana, o Jusnaturalismo Racional ou Humanista contrapõe o teleológico, vez que, para esta corrente de pensadores, o direito

natural surge como direito da razão, direito inerente ao próprio ser humano, mesmo que suposta a inexistência de Deus (BONAVIDES, 2006, p. 259).

## **2.1 Fase Positivista**

Ainda segundo Paulo Bonavides, a segunda fase da teoria dos princípios é o positivismo jurídico, que é marcada pela busca de objetividade científica. Essa fase se ocupa em apartar o direito da moral. Os princípios passam a ingressar nos códigos, porém, exercem apenas funções subsidiárias informadora do direito positivo (BONAVIDES, 2006, p. 262).

Os princípios entram nos Códigos unicamente como válvula de segurança, e não como algo que se sobrepusesse à lei, ou lhe fosse anterior, senão que, extraídos da mesma, foram ali introduzidos para estender sua eficácia de modo a impedir o vazio normativo (BONAVIDES, 2006, p. 262).

Nesta fase, os valores atribuídos aos princípios derivam do fato de estes pertencerem à lei (o que interessa é a forma, o conteúdo é irrelevante), e não mais pelo ideal de justiça ditado pela razão.

Luís Roberto Barroso aponta como principais características do positivismo jurídico: a) a aproximação quase plena entre direito e norma; b) estabilidade do direito – a ordem jurídica é una e emana do Estado; c) a completude do ordenamento jurídico, que contém conceitos e instrumentos suficientes e adequados para solução de qualquer caso inexistindo lacunas; d) o formalismo: a validade da norma decorre do procedimento seguido para a sua criação, independentemente do conteúdo (BARROSO, 2006, p. 323).

Na fase do positivismo jurídico o direito reduzia-se ao conjunto de normas em vigor. O fetiche da lei e o legalismo acrítico, subproduto do positivismo jurídico, serviram de disfarce para autoritarismo de matizes variados. A aproximação quase absoluta entre Direito e norma e sua rígida separação da ética não correspondia ao estágio do processo civilizatório e às ambições dos que patrocinavam a causa da humanidade (BARROSO, 2006, p. 326). Nesse contexto surge o pós-positivismo, guardando deferência relativa ao ordenamento positivo, mas nele reintroduzindo as ideias de justiça e legitimidade.

## **2.1 Fase Pós-Positivista**

Essa terceira fase, que vem sendo denominada de pós-positivismo ou neopositivismo, após serem consagrados nos textos constitucionais, finalmente os princípios atingem o seu auge normativo, passando a ser tratado como uma espécie de norma jurídica (NOVELINO, 2007, p. 69). Nesta fase a tradicional diferenciação entre normas e princípios é afastada, passando as normas à elevada categoria de gênero, do qual as espécies vêm a ser os princípios e as regras.

Sendo tratado por Paulo Bonavides como o mais insigne precursor da normatividade dos princípios, Boulanger foi o primeiro a apresentar uma distinção entre regras e princípios. Porém, o mesmo autor, segundo o testemunho de Esser, afirma que "a teoria dos princípios jurídicos ainda não foi formulada, sendo os princípios os materiais mediante os quais pode a doutrina edificar com confiança a construção jurídica" (BONAVIDES, 2006, p. 266-267).

Numa visão de princípios como normas propriamente ditas, o constitucionalista italiano Crisafulli, em sua caminhada doutrinária para a normatividade dos princípios, assinala que "*os princípios (gerais) estão para as normas particulares como o mais está para o menos, como o que é anterior e antecedente está para o posterior e o conseqüente*". Entende esse constitucionalista por princípio "toda norma jurídica considerada como determinante de outra ou outras que lhe são subordinadas, que a pressupõem, desenvolvendo e especificando ulteriormente o preceito em direções mais particulares" (*apud* BONAVIDES, 2006, p. 272-273). Este autor (Crisafulli) foi o primeiro a acentuar o caráter de norma jurídica dos princípios.

Seguindo a essência do pensamento de Dworkin, o autor alemão Robert Alexy, em sua teoria normativa-material, instituiu a distinção entre regras e princípios, ambas como espécies do gênero normas. Para este autor, tanto os princípios quanto as regras "*se formulam com a ajuda de expressões deonticas fundamentais, como mandamento, permissão e proibição*" (BONAVIDES, 2006, p. 277).

### **3 O INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E O SECUNDÁRIO**

A noção de interesse público pode ser dividida como interesse público primário e interesse público secundário (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 210).

O interesse público primário é o verdadeiro interesse a que se destina a Administração Pública, pois este alcança o interesse da coletividade e possui supremacia sobre o particular, já no que diz respeito ao interesse público secundário este visa o interesse patrimonial do Estado. Este interesse secundário, explica, por exemplo, a demora do Estado no pagamento dos precatórios uma vez que ele (Estado) está defendendo seu próprio interesse



(ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 210).

Complementando o que foi dito acima, Carvalho (2018, p. 61) afirma que a atuação administrativa deve se orientar pela busca do interesse público (primário e secundário), onde o interesse público primário é composto pelas necessidades da população, ou seja, dos cidadãos enquanto partícipes da coletividade, que não se confunde com a vontade da máquina estatal, que é o interesse secundário. Assim, mesmo que objetivando primordialmente a busca e satisfação das necessidades da coletividade, o poder público tem personalidade jurídica própria, tem os seus interesses individuais, como, por exemplo, a tributação.

#### **4 A LEGITIMIDADE DO INTERESSE PÚBLICO SECUNDÁRIO EM FACE DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO**

Conforme o que ensina Raquel Melo Urbano de Carvalho, a supremacia do interesse público obriga ao gestor da coisa pública a observância e concretização de um fim que equivalha aos valores e necessidades sociais. Para isso, se lhe instrumentaliza a realização das competências com poderes delimitados, os quais devem ser exercidos para o cumprimento da finalidade pública, quais sejam, os interesses que as doutrinas convencionaram chamar de primários. Salienta a autora que a doutrina italiana conceitua os interesses públicos primários como sendo aqueles pertinentes à sociedade e tutelados no ordenamento jurídico, enquanto os secundários seriam atinentes ao governo exercido em determinada época por agentes públicos que fazem parte do aparelho do Estado. Especificamente quanto à distinção entre interesse público primário (no que tange à sociedade) e interesse público secundário (relativo às conveniências do aparato estatal), cumpre enfatizar a impossibilidade de se atribuir o qualificativo público ao interesse perseguido por agentes que circunstancialmente exerçam a atividade administrativa sem que haja equivalência com as demandas sociais (CARVALHO, 2008, P. 61).

Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que:

O Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles (MELLO, 2005, p. 66).

Complementando o que foi explanado acima, podemos utilizar os ensinamentos de Carvalho (2018, p. 62), que enfatiza que é de suma importância entender que a busca inadequada de interesses secundários, deixando de lado o interesse primário, configura abuso de poder do Estado, como pode ocorrer caso o Estado decida reajustar de forma abusiva a carga

tributária à população.

Para o procurador Alexandre Aboud:

O interesse público primário deve ser compreendido como um transporte para a realização dos interesses de todos e de cada um de nosso corpo social. Ou seja: constituem-se os legítimos interesses da coletividade, refletindo aquilo que Rousseau chama de vontade geral. De outra parte, o interesse público secundário reflete a vontade da Administração, não desfrutando, portanto, de supremacia sobre o interesse privado. Isto é: deve subordinar-se aos princípios fundamentais de regência (ABOUD, 2008, p. 64).

Sustenta Luis Roberto Barroso 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 os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica – quer se trate 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. Assinala o autor que decorre dessa distinção a conformação constitucional das esferas de atuação do Ministério Público e da Advocacia Pública. Ao primeiro cabe a defesa do interesse público primário; à segunda, a do interesse público secundário. Acrescenta ainda que, naturalmente, em nenhuma hipótese será legítimo sacrificar o interesse público primário com o objetivo de satisfazer o secundário (BARROSO, 2006, p. 15).

Neste sentido adverte Raquel Melo Urbano de Carvalho que:

O interesse da Administração Pública só é legítimo se coincide com o interesse dos cidadãos amparado no ordenamento. O único interesse público que é lícito ao Estado perseguir é o primário, porquanto não-divergente dos interesses da coletividade e delimitado pelos paradigmas normativos da ordem jurídica. É este interesse coincidente com a soberania popular que deve prevalecer em todos os atos estatais, de natureza legislativa ou executiva, porquanto vinculante, genericamente do Direito Público (CARVALHO, 2008, p. 62).

Consoante Luis Roberto Barroso:

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 (BARROSO, 2006, p. 13).

Desta forma, podemos inferir que o interesse público primário é o cerne do Estado, que está incumbido de promover os interesses da sociedade como todo. Já o interesse público secundário, é entendido como sendo o interesse da pessoa jurídica de direito público, quando atuando como parte em uma determinada relação jurídica, podendo ser a União, os Estados, os Municípios, bem como as suas autarquias.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme ensina Cláudia Mara de Almeida Rabelo Viegas, o interesse público deve ostentar a posição de supremacia. Por isso, a Administração Pública é colocada em um patamar de superioridade em relação aos particulares, numa relação de verticalidade, com intuito de alcançar de forma bastante eficaz a realização do interesse comum (VIEGAS, 2011).

Para alcançar este objetivo, ainda segundo a autora, a Administração Pública usa como escudos a supremacia do interesse público e a indisponibilidade de tal interesse, sendo certo que ela não tem autonomia para escolher se vai ou não atuar e quando irá atuar em prol do interesse público, tendo em vista que tem o dever de agir, ou seja, tem o dever de proteger e administrar de forma eficaz tudo que for referente à coisa pública (VIEGAS, 2011).

Viegas nos lembra que, como vivemos em um Estado Democrático de Direito, o interesse público tem um peso diferenciado em relação ao interesse privado, até superando-o na maioria das vezes. Desta forma, a supremacia do interesse público não seria sacrificada, mas conseguiria conviver de forma harmônica com o interesse privado e, no caso de um interesse ter que prevalecer sobre o outro, faz-se necessário a ponderação de ambos os interesses pelo administrador da coisa pública, o qual deverá estar, obrigatoriamente, dotado de razoabilidade, responsabilidade e motivação no momento desta ponderação (VIEGAS, 2011).

Assim, utilizar radicalmente ou em absoluto o pensamento proposto pela doutrina moderna, é fazer com que a sociedade se corrompa, tornando-a cada vez mais individualista e, deste modo, vivenciaríamos o completo caos social. Por esse motivo, o princípio da supremacia do interesse público não pode perder sua posição de superioridade, todavia, a autora defende que tal princípio deve ter aplicação restringida.

Sabemos que são concedidas à Administração Pública algumas prerrogativas, contudo, também há limites no que tange à observância do interesse público. Concordamos que o interesse público deve sempre ser buscado pela Administração, mas, ocorrendo conflito entre o interesse público e o particular, o administrador da coisa pública deve ser cauteloso ao ponderar tais interesses, tendo em vista que a atual Constituição contempla diversos direitos e garantias individuais, não podendo, na maioria das vezes, serem sacrificados quando vier à tona o interesse público (VIEGAS, 2011).

Viegas deixa claro que não tem intenção de desconsiderar ou desconstruir a supremacia do interesse público. Ao contrário, pretende demonstrar que a aplicação do interesse público não pode ser absoluta, pois há administradores, bem ou mal-intencionados, que alegam a supremacia desse interesse, que é público, para atingir interesses pessoais ou objetivos que nem

sempre atendem ao número de pessoas que deveria atender.

Ela enfatiza que os atos administrativos, mesmo gozando de presunção de legitimidade, não significa que, pelo único fato desse ato ser concebido pelo administrador, ele atenderá ao interesse público, tendo em vista que nem todas as vezes a Administração Pública age em conformidade com a finalidade pública e, conseqüentemente, não a obedecendo, incorrendo em desvio de função pública, assim como, o desatendimento ao interesse público (VIEGAS, 2011).

Ainda segundo a autora, o interesse individual também deve ser observado pelo administrador. Caso siga caminho diverso, pode resultar em um grande problema, já que muitos interesses particulares podem ser massacrados, ofendendo inclusive a dignidade humana desse cidadão, preceito este muito bem resguardado pela Constituição Federal (VIEGAS, 2011).

Sabemos que uma sociedade democrática deve prezar pelo bem comum, todavia, da mesma forma que a Administração Pública promove o bem-estar da coletividade, ela também deve preservar os direitos do particular ponderando os conflitos de interesses (VIEGAS, 2011).

A autora ainda defende que:

Para um direito fundamental individual ser restringido em favor de um interesse coletivo, este ato deve estar pautado em um valor consagrado na Constituição e que, naquela determinada situação, observando o princípio da razoabilidade, foi preciso que um interesse coletivo restringisse um direito individual (VIEGAS, 2011).

Contudo, este ato do administrador deve estar devidamente justificado. Deve deixar claro qual foi o motivo que levou um direito fundamental individual ser restringido em prol de um interesse coletivo. Assim, não basta apenas dizer que há uma meta coletiva, a qual deve ser atingida porque abrange um maior número de adeptos, surgindo a necessidade de se questionar o que prevalecerá e quais são os motivos para um interesse prevalecer sobre o outro, bem como se esses motivos são justos e suficientes para que possam justificar a restrição de um princípio em favor do outro (VIEGAS, 2011).

Estes questionamentos se fazem necessários porque seria totalmente incompatível o interesse público prevalecer todas as vezes sobre o interesse privado, uma vez que há direitos individuais expressamente assegurados pela nossa Constituição (VIEGAS, 2011).

Viegas também nos ensina que os princípios não são absolutos e, havendo conflito, um deve ceder para que o outro seja observado. Os direitos fundamentais do indivíduo, como bem sabemos, decorrem de princípios e não de regras, sendo assim, eles têm força de norma, possuindo um caráter de complementariedade e traz consigo uma mensagem de que é tão importante que merece ser aplicado. Desse modo, é de suma importância que o administrador da coisa pública pondere a supremacia do interesse público e os interesses do particular utilizando a proporcionalidade e a razoabilidade (VIEGAS, 2011).

Deste modo, observando os ensinamentos dos autores citados neste trabalho, concluímos que o princípio da supremacia do interesse público deve ser empregado de forma atenuada pela Administração Pública, tendo em vista que não é correto que os interesses privados sejam subjugados em relação aos interesses públicos. Se esses preceitos fossem seguidos fielmente pelos gestores da *res publica*, o Estado Democrático de Direito estaria verdadeiramente consolidado no Brasil, uma vez que os interesses públicos e privados seriam respeitados, pois nenhum deles se sobressairia sobre o outro, mas, ao contrário, conviveriam de forma harmônica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABOUD, Alexandre. **Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: destruição, reconstrução ou assimilação?** Revista Jurídica Consulex. Ano XXII. Nº 267. Ano 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Método, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora Jus Podivrm, 2008.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios Constitucionais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2013.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MONTEIRO, Geraldo Tadeu M.; SAVEDRA, Mônica Maria G. **Metodologia da pesquisa jurídica**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional para Concurso**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. **O princípio da supremacia do interesse Público: Uma visão crítica da sua devida Conformação e aplicação**. Rio Grande: Revista Eletrônica: Âmbito Jurídico, 2011.