

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

JOSÉ SÉRGIO SARAIVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-034-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 27 de novembro de 2024, durante o XXXI Congresso Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 27, 28 e 29 de novembro de 2024, na cidade de Brasília/DF, tendo como tema "UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS".

As apresentações foram divididas em quatro blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo O PAPEL DO DIREITO NO PLANEJAMENTO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS – REFLEXÕES EM CONEXÃO COM O “NOVO INSTITUCIONALISMO”, de autoria de Fernando Alves Gomes, Amanda Silva Madureira e Maria José Carvalho de Sousa Milhomem, tem como objetivo introduzir adequadamente a reflexão jurídica no ambiente maior do pensamento sobre as políticas públicas, e de trazer este para dentro da ciência do direito. Tal tarefa residiu na escolha de um referencial teórico que articulasse diretamente a categoria das regras formais com as demais variáveis envolvidas no chamado “ciclo de produção das políticas públicas”. Afirma que a complexa trama de relações entre Estado e políticas públicas, tratada precipuamente na ciência política, mas também em outros tantos departamentos das ciências sociais aplicadas e humanas, por incrível que possa parecer, é ainda amplamente ignorada pelo direito – tanto no sentido de não receber a atenção devida, quanto no de não ser pouco ou mal conhecida e informada. Utiliza, assim, a concepção “neoinstitucionalista”, corrente de estudo de políticas no âmbito da ciência política que assumiu uma posição dominante na literatura a partir da década de 1980, exatamente por conta da importância que ele confere ao Estado e suas instituições. O artigo faz uso de método dedutivo com procedimento de pesquisa bibliográfico e documental.

O artigo **A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO PELO ERRO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, À LUZ DO ART. 28 DA LINDB**, de autoria de Kadrine Saneila Gomes Mendes Moreira, analisa o erro administrativo no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, enfatizando a sua relevância e os efeitos para a responsabilização dos administradores públicos. A análise parte da ideia de que o erro é inerente à conduta humana, o que deve ser considerado nas decisões administrativas. Ressalta que apesar de o erro administrativo ainda não receber a atenção merecida pela legislação e literatura administrativista pátria, compreendê-lo é essencial para garantir a eficiência e o aperfeiçoamento da Administração Pública. O artigo discute a insuficiência de critérios subjetivos como o "administrador médio" para a definição de erro grosseiro, propondo o estabelecimento de critérios mais objetivos que considerem as circunstâncias e a complexidade postas à mesa dos gestores públicos na tomada de suas decisões. Além do que conclui que a tolerância ao erro administrativo não afasta a responsabilidade de maus administradores, mas garante segurança jurídica ao agente público que busca inovar e experimentar, promovendo a eficiência da gestão pública e a consecução dos interesses públicos que devem ser realizados pelo Estado. O estudo utiliza o método de pesquisa dedutivo, de cunho exploratório, mediante a revisão bibliográfica e legislativa para alcançar a finalidade proposta.

O artigo **CAPACIDADE DOS MUNICÍPIOS EM INOVAÇÃO. UMA VISÃO SOBRE O PAPEL DAS COMPRAS PÚBLICAS E DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO FOMENTO DA INOVAÇÃO E DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL**, de autoria de Helder De Araújo Barros explora o papel da inovação e da transformação digital como partes essenciais para o desenvolvimento da capacidade dos Municípios em cumprir as políticas públicas e prestações sociais no âmbito de sua competência constitucional, sob o olhar do papel das compras públicas e do federalismo cooperativo e colaborativo. A inovação foi retratada como vetor essencial para o desenvolvimento municipal bem como fundamental caminho para impedir a sua incapacitação e obsolescência de suas funções constitucionais, com atenção direcionada ao papel dos Municípios como prestadores diretos de políticas públicas, dada a sua proximidade com a população. Destaca que o ordenamento jurídico concretizou a importância da inovação nas atividades públicas, como visto na Lei de Inovação, na Lei do Governo Digital e na Lei de Licitação e Contratos Administrativos. A partir de uma análise dedutiva e qualitativa, com o uso de pesquisa bibliográfica e exposição de modelos atuais praticados no Brasil, concluiu-se pela utilização do marco legal de ciência, tecnologia e inovação de forma cooperativa e solidária, desenvolvendo-se as capacidades municipais de forma integrada, compartilhada e com a utilização de ampla capacitação, em um pacto federativo colaborativo.

O artigo **COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA FISCALIZAR OPERAÇÕES NO MERCADO DE CAPITAIS: É NECESSÁRIO INICIAR UM PROCESSO DE “SELF RESTRAINT” DE CONTAS?**, de autoria de Louise Dias Portes, resgata que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem aumentado de forma crescente seu rol de competências. Esse cenário tem provocado uma série de críticas à atuação do TCU, tendo a doutrina cunhado a expressão “ativismo de contas” para retratar o comportamento do Tribunal. Ao longo dos últimos anos, tem sido possível observar uma crescente atuação do TCU na fiscalização de operações no mercado de capitais realizadas por empresas estatais, adentrando em aspectos como valores de participações societárias, dinâmica e riscos inerentes a esse mercado, o que foge da sua expertise técnica. Isso, somado ao fato de que esse mercado é regulado por outras entidades, fundamentou a proposta do Ministro Presidente do TCU, Bruno Dantas, de criação de um grupo de trabalho para encontrar a melhor forma de atuação do TCU em casos que envolvam operações no mercado de capitais. O presente artigo buscou examinar a competência do TCU para fiscalizar operações no mercado de capitais. O problema de pesquisa definido foi avaliar qual deve ser o alcance da competência fiscalizatória do TCU nessas operações e se é necessário iniciar um processo de “self restraint” de contas. A partir da revisão bibliográfica aplicada ao estudo de caso, o trabalho concluiu que o TCU deve realizar um constante exercício de autocontenção para focar em um controle de segunda ordem, respeitando a competência das entidades reguladoras do mercado e, quando necessário, emitir recomendações em prol da melhoria estrutural do processo de governança tanto das empresas estatais fiscalizadas quanto das agências reguladoras.

O artigo **CRÍTICA AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de Caio Cezar Maia de Oliveira, propõe uma reflexão sobre o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular na seara dos contratos administrativos a partir da análise econômica do direito. Parte das definições mais importantes da análise econômica do direito, dos argumentos dessa disciplina acerca da relação entre direito e desenvolvimento econômico nacional. Passa pela tradicional dicotomia no Direito Administrativo entre interesse público primário e interesse público secundário para depois fazer a crítica do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Ressalta que apesar de consistentemente criticado do ponto de vista dogmático, o princípio ainda não foi objeto de análise mais acurada tendo em vista os resultados que produz na área das contratações públicas, tendo em vista as posturas que a sua aplicação estimula e desestimula por parte de agentes públicos e privados. O artigo realiza análise crítica desse princípio por meio de revisão bibliográfica da análise econômica do direito e do Direito Administrativo, seguida de análise empírico-qualitativa de precedentes dos tribunais superiores acerca de dois

eventos recentes de quebra de contratos de concessão de serviços públicos por iniciativa da União. Conclui que a quebra de contratos por iniciativa do Poder Público fomenta posturas disfuncionais por parte de antes públicos e privados. Notadamente quando chancelada pelo Poder Judiciário.

O artigo REVISITANDO O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SOBRE A OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS À LUZ DA PONDERAÇÃO DE ROBERT ALEXY, de autoria de Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto e Márcia Haydée Porto de Carvalho, examina o Enunciado 619 da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e se propõe a apresentar uma releitura do conceito de interesse público a partir da constitucionalização do Direito Administrativo. O debate centra-se na necessidade de equilibrar o princípio da supremacia do interesse público com a proteção dos direitos fundamentais, valendo-se, para tanto, da ponderação de princípios desenvolvida por Robert Alexy. Os litígios envolvendo a ocupação de áreas públicas por particulares costumam revelar uma complexidade ímpar, a exigir o confronto entre a necessidade de proteção do patrimônio público e a imprescindibilidade de realização, na maior medida possível, dos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade, sem olvidar do dever estatal de promover o bem de todos, erradicar a pobreza e a marginalização e assegurar aos cidadãos uma moradia.

O artigo DA POSSIBILIDADE DE ARBITRAGEM EM DESAPROPRIAÇÃO: POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA NO CASO AVIBRAS S/A, de autoria de Simone Cristine Araújo Lopes e Ana Maria Lima Maciel Marques Gontijo, busca visa analisar o Projeto de Lei n. 2957, de 18 de julho de 2024, apresentado pelo Deputado Federal Guilherme Boulos, que propõe a desapropriação por utilidade pública da sociedade anônima de capital fechado AVIBRAS Indústria Aeroespacial S/A. Trata-se de instituto jurídico do Direito Administrativo, que abarca também aspectos da intervenção estatal no domínio econômico próprio da chamada Constituição Econômica, especialmente quando destinada a cumprir importante papel no tocante à política pública de defesa. Em vista do processo de recuperação judicial a que a mencionada sociedade empresária está submetida, atualmente, dedica-se, também, a analisar a possibilidade de resolução de eventual conflito em processo administrativo de desapropriação via arbitragem e suas peculiaridades em vista da eleição de modelo de resolução de conflitos por meio do exercício da função jurisdicional arbitral. O artigo aponta alguns problemas que possam vir a ser enfrentados e possíveis alternativas para cumprimento dos princípios do interesse público e da preservação da empresa, ambas com fundamento constitucional.

O artigo **GESTÃO E FISCALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO**, de autoria de Fernanda Maria Afonso Carneiro e Francisco Dimas Araújo Cisne Filho, ressalta inicialmente que o contrato administrativo não estabelece relações equilibradas entre as partes, pois garante prerrogativas exclusivas à Administração Pública. Uma vez formalizado o contrato administrativo, os próximos passos são a gestão e fiscalização da sua execução que resulta em diferentes procedimentos, para os quais é requerida a atuação de fiscais e gestores contratuais, conforme regulamentado pela Lei nº 14.133/2021. Destaca que a atual legislação infraconstitucional inova em relação à fiscalização do contrato administrativo, porque torna mais clara a responsabilidade fiscalizadora, além de estabelecer a obrigatoriedade da capacitação do fiscal de contrato e promover mudanças relacionadas à aplicação de sanções. Neste contexto, a pesquisa buscou avaliar os pontos críticos observados durante a execução dos contratos e analisar os procedimentos inerentes à fiscalização do cumprimento do contrato administrativo. O artigo constitui-se em investigação descritiva a partir de um estudo da legislação pertinente e de uma revisão bibliográfica. O estudo permitiu observar que a fiscalização do contrato administrativo envolve deveres e exigências, tanto explícitas quanto implícitas, levando à obrigatoriedade dos fiscais estarem devidamente preparados, treinados e dispostos a manter um controle contínuo dos contratos supervisionados.

O artigo **O PROTAGONISMO DA INTEGRIDADE NO GERENCIAMENTO DE CRISES NO PODER PÚBLICO: LIDERANÇA ESTRATÉGICA PARA EFICÁCIA DA CAPACIDADE DE RESPOSTA**, de autoria de Bruno Saadi Carvalho e Clara Maria Cavalcante Brum de Oliveira, busca analisar, na perspectiva acadêmica e organizacional, a problematização acerca do papel da área de integridade pública no âmbito do Poder Público, com a possibilidade de um desenho institucional de relevância, por meio do protagonismo de sua liderança institucional enquanto área independente e estruturada, capaz de coordenar esforços para responder de forma sistêmica e efetiva quando da materialização dos riscos de integridade. A análise está estruturada em introdução, na qual há apresentação da problematização sobre as áreas de integridade pública a partir do recorte temático do gerenciamento de crises; desenvolvimento, intitulado como “o protagonismo dos órgãos de integridade no gerenciamento de crises no Poder público” tomando como ponto de partida a resignificação do conceito de crise, a análise sobre o gerenciamento de riscos de integridade e o papel de articulador técnico das áreas de Integridade na resposta aos desafios. Na última parte, investiga sobre a existência de um protocolo mínimo de gerenciamento de crises decorrentes da materialização de riscos de integridade. Nas considerações finais, pugna pelo reconhecimento de um novo desenho institucional de integridade como um interesse sob a ótica da sociedade.

O artigo **A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**, de autoria de Erica Antonia Bianco de Soto Inoue, explora o papel do orçamento impositivo na execução de políticas públicas como um mecanismo essencial para a efetivação de direitos fundamentais no Brasil. Justifica-se a pesquisa por sua análise conceitual do orçamento impositivo e das políticas públicas, discutindo-se as implicações legais e práticas da obrigatoriedade de execução das despesas públicas aprovadas pelo Legislativo em tempos de graves crises de vulnerabilidade social. O texto aborda, enquanto objetivo, como essa obrigatoriedade contribui para a redução das desigualdades e para a promoção da justiça social, assegurando que os direitos fundamentais sejam efetivamente garantidos por meio de ações governamentais concretas. Com base no método de pesquisa por revisão da literatura e na análise de casos, o artigo argumenta que o orçamento impositivo é uma ferramenta poderosa para transformar as políticas públicas em ações efetivas, reduzindo a distância entre a legislação e sua aplicação prática. Conclui-se que a implementação adequada do orçamento impositivo é crucial para que as políticas públicas sejam mais do que promessas, mas sim instrumentos de mudança real que beneficiem diretamente a sociedade.

O artigo **GOVERNANÇA E INOVAÇÃO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO PROJETO PILOTO DA DIRETORIA DOS EXECUTIVOS FISCAIS DE 1º GRAU DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, de autoria de Michelle Oliveira Chagas Silva, Cristiane Soares de Brito e Luiza Figueiredo, analisa o Projeto Piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais de 1º Grau do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), implementado para enfrentar a alta demanda processual no âmbito das ações de execuções fiscais. O estudo aborda o projeto sob as perspectivas da governança judicial, inovação e design organizacional, explorando como esses elementos foram integrados para melhorar a eficiência e celeridade na tramitação dos processos. A pesquisa é de natureza descritiva, com abordagem bibliográfica e documental, e também inclui a coleta de dados e informações no TJPE, realizada por meio de uma entrevista com a juíza gestora do projeto piloto. Os resultados indicam uma significativa redução do acervo processual, bem como melhorias na produtividade e na qualidade dos serviços prestados. Ademais, o estudo aborda as oportunidades os desafios enfrentados durante a implementação, especialmente no que tange à mudança cultural e à necessidade de adaptação dos servidores a novos métodos de trabalho. Conclui-se que o projeto oferece um modelo replicável para outros tribunais, contribuindo para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

O artigo **O COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de José Simão Carvalho Gonçalves Júnior, Homero Lamarão Neto e Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de

Brito, examina a eficácia do compliance anticorrupção no Brasil através da Análise Econômica do Direito, fundamentado na obra de Gary Becker. Analisa a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), sua origem, influências internacionais, e o impacto de seu enforcement nas práticas empresariais. A metodologia combinou Análise Econômica Positiva e Normativa, com base em pesquisas bibliográficas e dados empíricos da Transparência Internacional – Brasil e Quaest. Apesar da alta aprovação da lei entre os profissionais de compliance, a pesquisa revela uma imaturidade nos sistemas de integridade das empresas e um enfraquecimento do enforcement nos últimos anos. A Teoria do prêmio Nobel, Gary Becker, sugere que a eficácia das políticas anticorrupção depende da probabilidade de detecção e da severidade das punições. Destaca que problemas como a falta de autonomia para profissionais de compliance e a ameaça de retrocessos legislativos são destacados. Propõe maior especificidade na competência para julgamento, treinamento das equipes, orientações claras sobre a dosimetria das penas e padrões mínimos obrigatórios para programas de compliance. Conclui que um enforcement robusto e eficaz, aliado a incentivos positivos, é essencial para fortalecer o compliance anticorrupção no Brasil.

O artigo O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, ENTRE A IMANÊNCIA E TRANSCENDÊNCIA., de autoria de Vladia Pompeu Silva e Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, destaca inicialmente que a moralidade administrativa surgiu na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que a cita em dois dispositivos (artigo 5º, inciso LXXIII e no artigo 37, caput). À luz do quadro "A Escola de Atenas" de Rafael Sanzio, o artigo faz uma análise do princípio da moralidade com o objetivo de verificar a existência real de seu conteúdo jurídico. Observa que, de um modo mais objetivo, a transcendência contida em Platão, representado apontando para o céu ilustraria um mundo moral desejável, com leis permanentes, recorrentes e universais e que a imanência contida nas mãos de Aristóteles, destacado na obra entre o horizonte e o plano do solo, ilustraria um modo fático, cuja moral seria relativa, justamente porque dependente de quem quer que fixe regras que a contemple. Assim, retrata o princípio entre as suas facetas: imanente e transcendente. Para tanto, trata do conceito de moralidade a partir de sua previsão constitucional e de uma breve digressão sobre os conceitos de direito e moral, à luz do que nos ensinam alguns filósofos do direito. A seguir, analisa os contornos dados pela Lei n. 8.429, de 1992, e pela Lei n. 8.117, de 1990, com o fim de verificar se a moralidade administrativa possui conteúdo jurídico claro nos dias de hoje. Utilizando o método dedutivo e realizando uma pesquisa teórica, qualitativa e descrita, conclui que permanece a indefinição normativa quanto ao conteúdo jurídico do princípio da moralidade administrativa, o que tem como grande (e grave) consequência a desuniformidade de entendimento na sua aplicação concreta.

O artigo O FENÔMENO “APAGÃO DAS CANETAS”: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Ana Beatriz de Sousa Gomes Guarnieri, busca visa analisar a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, a partir do fenômeno denominado “apagão das canetas”. Para isso, utilizando a pesquisa bibliográfica e análise de dados estatísticos o artigo inicia sua explanação a partir das noções de improbidade e de moralidade, após realiza uma evolução histórica das legislações que versam sobre a improbidade administrativa, buscando demonstrar como ao longo do tempo houve um aumento do punitivismo de agentes públicos no Brasil, bem como, esse aumento repercute negativamente no desempenho desses agentes e geram danos a toda a coletividade. Desse modo, o artigo tem como intuito analisar o impacto e repercussão da alteração legislativa na dinâmica da administração pública, elucidando como suas inovações possuem um potencial transformador quanto a problemática apresentada, demonstrando que essa sistemática pode equilibrar as políticas de combate à corrupção, o respeito às garantias dos gestores e a efetiva prestação de serviços à coletividade, oportunizando aos gestores públicos um espaço de criatividade a soluções inovadoras na gestão pública, sem o receio de haver uma responsabilização futura indesejada.

O artigo A INEXPRESSIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO UM PROBLEMA COMPLEXO À LUZ DO PENSAMENTO SISTÊMICO, de autoria de Andrea Marcia Vieira de Almeida, destaca inicialmente que a ausência de acordos ou a diminuta quantidade de acordos firmados no âmbito da improbidade administrativa é uma realidade que se contrapõe à atual tendência de prestígio e incentivo à solução negociada dos conflitos jurídicos. O artigo busca identificar possíveis causas da inexpressividade do acordo de não persecução cível (ANPC), apesar da sua previsão legal desde 2019, analisando-a como um problema complexo, à luz do pensamento sistêmico e sugere alguns pontos de alavancagem na construção de uma solução eficaz em longo prazo. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, documental e explicativa, adotando como referência princípios do pensamento sistêmico, teoria do iceberg, além do levantamento de dados sobre a inoperabilidade do instituto. O estudo confirma, à luz da pesquisa bibliográfica e dos pressupostos teórico-metodológicos utilizados, uma indisposição para a solução consensual em demandas de improbidade administrativa. Ao final, sugere o uso de estratégias específicas para estimular uma maior utilização do acordo de não persecução cível (ANPC).

O artigo O ASPECTO INSTRUMENTAL DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SEDE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE, de autoria de William Paiva Marques Júnior, destaca inicialmente que a juridicidade e a consequente aplicação do princípio da motivação administrativa são firmes ao estabelecer como legítima a

possibilidade de revisão de sanções disciplinares, com o escopo de garantia do aspecto instrumental do princípio da motivação administrativa em sede de processos administrativos disciplinares. Ressalta que a motivação nas decisões de processos administrativos permite a verificação da legalidade do ato, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, principalmente pelo fato de que o processo se refere à aplicação de pena em Processo Administrativo Disciplinar. Assim, o artigo objetiva analisar em que medida a motivação administrativa reverbera em uma decisão que venha a ser validada por um juízo de controle principiológico na aplicação de sanções. Utiliza, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos internacionais, da legislação e da jurisprudência. A pesquisa é pura, de natureza qualitativa e quantitativa, com finalidade descritiva e exploratória. Conclui que a motivação clara, congruente, tempestiva e legítima em processos administrativos disciplinares é instrumento de higidez, garantia, transparência e controle, quer pela via administrativa ou judicial.

O artigo CONTRATO ADMINISTRATIVO: O REEQUILÍBRIO NA REFORMA TRIBUTÁRIA (EMENDA CONSTITUCIONAL 132/23 E PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 68/24), de autoria de Francisco Bertino Bezerra de Carvalho, tem por objeto o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato administrativo previsto no PL 68/24 (Capítulo IV do Título VIII do Livro I) que regulamenta a reforma tributária da Emenda Constitucional 132/23. Ou seja, a disciplina dos efetivos impactos da reforma tributária sobre a contratação pública. O art. 21 da EC 132/2023 permitiu à legislação complementar dispor sobre a recomposição dos contratos afetados pela reforma. Destaca que o PL propõe requisitos e procedimentos específicos para os pleitos de revisão econômica e financeira dos contratos administrativos afetados pela alteração da carga tributária pela reforma tributária. Ressalta que a escassez de bibliografia sobre o tema, sua importância nos âmbitos público e privado, inclusive por seus reflexos em relações contratuais de longo prazo - em vigor e futuras - recomenda uma abordagem voltada a contribuir para a compreensão do conteúdo e do alcance das prescrições. Assim, o estudo analisa o PL 68/24, justificada pela relevância e atualidade do tema, ampliada pela imprescindibilidade de serem adotadas medidas preventivas pela Administração Pública. A metodologia utilizada é interpretação jurídica do texto normativo e a pesquisa bibliográfica com reflexão crítica. O percurso científico consistiu na confrontação do projeto de lei com o ordenamento à luz de textos doutrinários articulados servindo de embasamento teórico. Em conclusão apresenta fundamentos para defesa da necessidade dos órgãos públicos anteciparem seus estudos e ações para fazer frente ao enorme desafio que se avizinha.

O artigo OS PRESENTES RECEBIDOS PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A (DES)NECESSIDADE DE INCOPORAÇÃO AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, de autoria de

Giovani da Silva Corralo e Luca Rossato Laimer, tem como objetivo o estudo, no âmbito do direito público, relativo à situação jurídica dos presentes recebidos pelos presidentes da República provenientes das relações diplomáticas e a possível necessidade de sua incorporação ao patrimônio público. A relevância deste tema é acentuada pela controvérsia que persiste há quase uma década sobre a incorporação desses presentes ao patrimônio privado dos presidentes, o que tem sido amplamente debatido na mídia nacional. Para tanto utiliza o método hipotético-dedutivo, com a respectiva revisão bibliográfica para o desenvolvimento da pesquisa. No primeiro capítulo, analisa o regime jurídico de direito público, abordando a Lei 8.394/1991, que trata da preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes. No segundo capítulo examina o Decreto 4.344 /2002 e o Acórdão 2255/2016 do Tribunal de Contas da União. A redação reflete sobre os limites da atuação presidencial, especialmente no que tange aos presentes recebidos durante o exercício do cargo, reflexão esta que se faz crucial para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Por fim, conclui que os presentes recebidos pelos presidentes da República devem ser incorporados ao patrimônio da União, com exceção daqueles de natureza personalíssima ou de consumo direto, desde que de valor módico.

Após mais aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

José Sérgio Saraiva

Faculdade de Direito de Franca

**REVISITANDO O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO:
UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SOBRE A OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS À LUZ DA PONDERAÇÃO DE
ROBERT ALEXY.**

**REVISITING THE PRINCIPLE OF PUBLIC INTEREST SUPREMACY:
ANALYZING THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE'S CASE LAW ON PUBLIC
PROPERTY OCCUPATION THROUGH ROBERT ALEXY'S BALANCING
APPROACH.**

Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto ¹

Márcia Haydée Porto de Carvalho ²

Resumo

O presente artigo examina o Enunciado 619 da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e se propõe a apresentar uma releitura do conceito de interesse público a partir da constitucionalização do Direito Administrativo. O debate centra-se na necessidade de equilibrar o princípio da supremacia do interesse público com a proteção dos direitos fundamentais, valendo-se, para tanto, da ponderação de princípios desenvolvida por Robert Alexy. Os litígios envolvendo a ocupação de áreas públicas por particulares costumam revelar uma complexidade ímpar, a exigir o confronto entre a necessidade de proteção do patrimônio público e a imprescindibilidade de realização, na maior medida possível, dos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade, sem olvidar do dever estatal de promover o bem de todos, erradicar a pobreza e a marginalização e assegurar aos cidadãos uma moradia.

Palavras-chave: Ocupação de imóveis públicos, Jurisprudência do stj, Supremacia do interesse público, Direitos fundamentais, Ponderação de princípios

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines statement 619 of the Superior Court of Justice (STJ) and proposes a reinterpretation of the concept of public interest considering the constitutionalization of Administrative Law. The discussion focuses on the need to balance the principle of the supremacy of public interest with the protection of fundamental rights, utilizing Robert Alexy's balancing of principles. Disputes involving the occupation of public areas by private individuals tend to reveal a unique complexity, requiring a confrontation between the need to protect public property and the indispensability of realizing, to the greatest extent possible, the principles of human dignity and social function of property, without forgetting the state's

¹ Mestrando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Juiz Federal. Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Piauí.

² Doutora em Direito pela PUC/SP. Professora Associada III do Departamento de Direito da UFMA, onde leciona na graduação e na pós-graduação. Promotora de Justiça no Maranhão.

duty to promote the good of all, eradicate poverty and marginalization and guarantee housing for citizens.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Occupation of public properties, Jurisprudence of the superior court of justice, Supremacy of the public interest, Fundamental rights, Weighing of principles

1 INTRODUÇÃO

O Enunciado 619 da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ exclui todos os bens públicos, independentemente de sua classificação, da lógica privada que torna impositiva a indenização ao possuidor pelas benfeitorias e acessões.

Desenvolveu-se raciocínio no sentido de que a ocupação de imóveis públicos, quando não amparada em ato formal e regular de consentimento ou autorização estatal, caracteriza simples detenção, de natureza precária e ilegítima, insuscetível, por conta disso, de ensejar a condenação do Poder Público a pagar indenização por acessões e benfeitorias ao ocupante.

Os julgados que deram origem ao Enunciado 619 se apoiam nos princípios da indisponibilidade do patrimônio público e da supremacia do interesse público sobre o privado.

De fato, em diversas ocasiões, as turmas que integram a Primeira Seção do Tribunal da Cidadania, responsável pelo julgamento das matérias de Direito Público, reafirmaram que não é cabível o pagamento de indenização por acessões ou benfeitorias, nem o reconhecimento do direito de retenção, na hipótese em que o particular ocupa irregularmente área pública, pois admitir que o particular retenha imóvel público seria reconhecer, por via transversa, a posse privada do bem coletivo, o que não se harmoniza com os princípios da indisponibilidade do patrimônio público e da supremacia do interesse público, incumbindo ao Poder Público, na forma de inafastável dever e sob pena de cometer improbidade administrativa, mandar que, de imediato, se restitua o imóvel ao integral benefício da coletividade, irrelevante o tempo da ocupação¹.

Os precedentes reafirmam a orientação de que, à míngua de expresse, inequívoco, válido e atual assentimento do Poder Público, qualquer ocupação de é considerada irregular e reputada de má-fé, independentemente da ancianidade, da finalidade (residencial, comercial ou agrícola) ou da condição socioeconômica dos indivíduos.

É paradigmático o REsp 1.755.340/RJ, julgado pela Segunda Turma do STJ². Na ocasião, o ministro relator ressaltou que a ocupação, o uso ou o aproveitamento de imóvel

¹ STJ, REsp 1.183.266/PR, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe de 18/5/2011; AgInt no AREsp 460.180/ES, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 18/10/2017; AgInt no REsp 1.670.186/CE, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 7/8/2020; AgInt no REsp 1.805.643/PB, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 14/10/2021; AgInt no AREsp 1.564.887/MT, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe de 10/3/2020.

² REsp n. 1.755.340/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/3/2020, DJe de 5/10/2020.

público, sem prévio ato formal autorizativo emanado de autoridade competente sequer recebe o atributo de posse, não passando de mera detenção, de natureza precaríssima. Evocando conceitos jurídicos indeterminados, como os previstos no art. 8º do CPC ("fins sociais" do ordenamento e "exigências do bem comum"), o ministro relator sentenciou que o usurpador de bem público não pode reclamar retenção ou indenização por construções, acessões, benfeitorias e obras normalmente de nenhuma ou mínima utilidade para o Estado. Tampouco lhe é dado acusar o ente público de inércia prolongada ou arguir legítima expectativa que poderia surgir, por exemplo, da realização de determinados atos estatais (alvarás, pavimentação de vias, instalação de rede de energia elétrica etc.).

O apelo à “supremacia do interesse público” ou simplesmente ao “interesse público”, com o propósito de denegar a proteção possessória aos particulares que ocupam imóveis públicos, também costuma ocorrer, com alguma frequência, nos Tribunais Regionais Federais³.

2 CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO: Uma releitura a partir da constitucionalização do Direito Administrativo

Não raras vezes, nos litígios que versam sobre a ocupação de áreas públicas, o “interesse público” é erigido como um dos fundamentos da decisão que reconhece o direito do ente estatal e nega ao particular qualquer proteção jurídica, independentemente das características ou particularidades do caso concreto. É comum que tal categoria seja empregada nas decisões judiciais sem a apresentação de uma definição precisa, o que é compreensível, em certa medida, haja vista que tal expressão possui natureza de conceito jurídico indeterminado, carecedora, por isso mesmo, de exatidão de conteúdo.

A tarefa de delimitar o que se entende por “interesse público” é realmente árdua e sujeita a controvérsias. Não se trata de um conceito tão simples que se imponha naturalmente, como algo de *per si* evidente que dispensaria qualquer esforço para gizar-lhe os contornos abstratos, adverte-nos Mello (2014).

³ TRF1 – Apelação Cível 1000535-19.2020.4.01.3306, Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa, Décima Turma, PJe 14/03/2024; TRF3 – Agravo de Instrumento 0002076-55.2012.4.03.0000, Primeira Turma, Desembargador Federal Johansom Di Salvo, e-DJF3 12/07/2012; TRF4 – Agravo de Instrumento 50284739220194040000, Quarta Turma, Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, Data de Julgamento 16/10/2019; TRF5 – Apelação Cível 0011311-55.2011.4.05.8300, Desembargador Federal Leonardo Augusto Nunes Coutinho, Quarta Turma, DJE 04/06/2018.

Na origem, a noção de interesse público começou a ser utilizada após a Revolução Francesa, como um argumento que incentivaria a adesão do povo, para, com isso, estabelecer-se o poder do Estado. Porém, depois de algum tempo a Administração Pública passou a enfeixar, dentro de si, certos interesses que antes eram próprios do setor privado. Além disso, existem hoje inúmeras entidades que, embora detentoras de personalidade jurídica de direito privado, prestam serviços que indiscutivelmente atendem ao interesse público. Nesse contexto, foi superada a visão de homogeneidade ou unicidade do interesse público, de sorte que a distinção rígida entre interesse público e interesse individual, antes aceita com tranquilidade, agora cede lugar a uma realidade de fluidez nos dois âmbitos, de interconexão intensa, leciona a prestigiada Medauar (2017).

Embora se trate de conceito fluido ou impreciso, defende-se que existe algum conteúdo determinável. É cediço que, por conta da ligação visceral entre direito e linguagem, se estamos diante de uma expressão imprecisa e plurissignificativa, podemos encontrar situações que, inequivocamente, encaixam-se na ideia contida nela. Em contraste, outras situações, sem margem para dúvidas, não se enquadram no conceito. Segundo Ribeiro (2010), entre esses dois extremos de certeza, existe uma zona cinzenta, uma área de incerteza, na qual alguns afirmarão que o conceito está materializado, enquanto outros defenderão o oposto.

Deveras, a ideia de “interesse público” deve compreender uma “zona de certeza positiva” e uma “zona de certeza negativa”, sentencia Mello (2017).

Nesse sentido, torna-se viável uma conceituação negativa destinada a revelar aquilo que o interesse público não pode ser.

A distinção entre interesse público primário e secundário, originária da doutrina italiana, é amplamente reconhecida. O Estado, como pessoa jurídica, possui interesses próprios. Dessa forma, é compreensível que a Administração Pública se oponha às pretensões indenizatórias manifestadas por particulares em litígios envolvendo áreas públicas.

Poder-se-ia argumentar que o Estado, por exemplo, empenhado em locupletar-se, teria o interesse em tributar desmesuradamente os contribuintes ou pagar salários irrisórios aos servidores públicos, mas essa inclinação seria incompatível com a ideia de um interesse público autêntico, pois não responderia à razão última de existir própria das pessoas governamentais em geral, de acordo com Mello (2014).

Desse modo, conquanto se possa afirmar com certa facilidade o que não constitui interesse público, a definição precisa deste conceito ainda é difícil de alcançar e um grave

problema surge quando combinamos a natureza absoluta da supremacia com a vagueza conceitual; então, "temos uma fórmula temerária que confere um peso abissal à autoridade e uma grande vulnerabilidade aos direitos individuais colocados em cotejo", alerta-nos Binenbojm (2014).

Embora este não seja o momento mais adequado para examinarmos minuciosamente a evolução do Direito Administrativo como ramo jurídico, é importante destacar que sua normatização sempre buscou equilibrar a liberdade dos indivíduos e a autoridade do poder estatal. Inicialmente, seu principal objetivo era limitar a atuação do Estado, protegendo a esfera de direitos individuais contra a intrusão arbitrária ou excessiva do Poder Político. Entretanto, com o passar do tempo, leciona Marques Neto (2015), o Direito Administrativo passou a focar na estruturação da Administração Pública como promotora do interesse público. Nesse contexto, o indivíduo gradativamente foi perdendo sua relevância e cedendo seu papel de protagonista. Em consequência, destinatário das ações estatais deixa de ser o cidadão, considerado individualmente, e transforma-se em uma abstração totalizante denominada interesse público, bem comum ou coletividade.

O Direito Administrativo foi constituído por uma série de paradoxos, ponderou a renomada professora Di Pietro (2010). O seu regime jurídico abrange prerrogativas que garantem a autoridade da Administração, e restrições, que protegem a liberdade e os direitos individuais do cidadão. É um ramo do Direito marcado pelos binômios autoridade/liberdade e interesse público/direito individual.

Em seu nascedouro, o Direito Administrativo constituía-se num escudo de proteção dos cidadãos frente ao Estado, mas com o tempo vai se tornando uma estrutura de promoção do interesse público e de fortalecimento do aparato estatal, em detrimento dos direitos individuais, colocando em relevo, cada vez mais, a exorbitância de seus institutos e o seu viés autoritário.

O panorama se modifica profundamente com o advento da Constituição Federal de 1988, que, num ambiente de abertura democrática, impôs uma nova compreensão e a redefinição de alguns institutos do Direito Administrativo, com destaque para a ideia de supremacia do interesse público.

A Constituição ocupa o topo da ordem jurídica, não apenas do ponto de vista formal, mas também como sua principal referência material. Nesse cenário, o Direito Administrativo se constitucionalizou, apresentando características promissoras de uma transformação que

envolve, entre outros aspectos, a supremacia dos direitos fundamentais constitucionais. Nesse contexto, preleciona Moreira Neto (2014), a supremacia do interesse público cede lugar à preponderância de valores constitucionais garantidores dos direitos das pessoas.

Justen Filho (2024) defende que hoje o núcleo do Direito Administrativo não mais reside no interesse público, mas na promoção dos direitos fundamentais indisponíveis.

Em um Estado democrático de direito, assinalado pela centralidade e supremacia da Constituição, Barroso (2015) sustenta que a realização do interesse público primário muitas vezes se consuma apenas pela satisfação de interesses protegidos por uma cláusula de direito fundamental.

Afinal, além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do exercício do poder estatal e do próprio Estado, o constituinte de 1988 reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, declara Sarlet (2011), já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal.

Aqui não se propõe que o princípio da supremacia do interesse público foi extirpado do ordenamento jurídico com o advento da Constituição Federal de 1988, mas sim que seu núcleo essencial tem evoluído, como é natural a todos os institutos jurídicos, num processo dialético e contínuo de reconstrução. Paralelamente, não se advoga uma postura subversiva que sustente a prevalência abstrata dos direitos individuais em detrimento do interesse público, relegando este último a uma posição subalterna. Ao contrário, reafirma-se de maneira enfática e necessária que o Estado brasileiro, tal como delineado pela Constituição, foi idealizado para realizar determinados valores e perseguir objetivos específicos, todos convergindo inexoravelmente para a dignidade da pessoa humana.

É preciso cuidado para não incorrer no equívoco de confundir o legítimo interesse público com o interesse secundário relativo aos anseios da máquina estatal, compreendendo-se o interesse público de modo que não coloque em risco os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República. Nesse contexto, em eventuais situações de conflito entre o interesse público e os direitos fundamentais, impõe-se a realização de um juízo de ponderação, o qual necessariamente deve abarcar as circunstâncias específicas do caso concreto, buscando-se um equilíbrio que respeite tanto as necessidades coletivas quanto os direitos individuais.

Como existe uma relação de tensão entre os princípios e as regras constitucionais, especialmente entre aqueles que protegem os cidadãos e aqueles que atribuem poderes ao

Estado, pondera Ávila (2021), deve ser buscado o ponto de equilíbrio, num processo interpretativo que procure alcançar a síntese dialética entre os valores ou interesses contrapostos.

Diante desse cenário, compreende-se que a invocação do interesse público, ainda que com a intenção de atribuir-lhe prevalência ou supremacia, só se justifica quando são ponderados, concomitantemente, outros valores constitucionais. Tal equilíbrio é imprescindível devido à centralidade da dignidade da pessoa humana e aos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no sentido de construir uma sociedade solidária, garantir moradia digna aos cidadãos, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades.

Justen Filho (2024) entende que o critério da supremacia e indisponibilidade do interesse público não permite resolver de modo satisfatório os conflitos, nem fornece um fundamento consistente para as decisões administrativas. Mais ainda, a determinação do interesse a prevalecer e a extensão dessa prevalência dependem sempre da avaliação do caso concreto. Trata-se de uma questão de ponderação entre princípios.

Somente essa postura interpretativa holística, que abandona a ideia de se conferir aprioristicamente um peso superior ao interesse público e leva a sério os direitos individuais em face do Estado, tornará possível a legitimação, à luz do texto constitucional, das decisões judiciais que aplicam o controverso princípio da supremacia do interesse público na solução dos litígios envolvendo a ocupação de áreas públicas.

3 A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO COMO PRINCÍPIO: Uma análise sob a perspectiva da teoria da ponderação de Robert Alexy

Os princípios consistem em normas primariamente complementares e preliminarmente parciais, na medida em que, sobre abrangerem apenas parte dos aspectos relevantes para uma tomada de decisão, não têm a pretensão de gerar uma solução específica, mas de contribuir, ao lado de outras razões, para a tomada de decisão, assevera o professor Ávila (2021).

Eles não contêm em si um mandamento definitivo, mas apenas *prima facie*, ou seja, não constituem regras prontas, acabadas, mas normas dependentes de concretização.

Ao contrário das regras, que constituem mandamentos definitivos, porque ordenam, proíbem ou autorizam algo de forma definitiva, explica-nos Alexy (2009), os princípios são mandamentos de otimização, isto é, representam normas que ordenam que algo seja realizado em máxima medida relativamente às possibilidades reais e jurídicas, o que significa que elas podem ser realizadas em diversos graus, sendo que a medida exigida de sua realização depende, não só das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.

Nas palavras do renomado administrativista Mello (2014), a supremacia do interesse público sobre o interesse privado seria princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade, mesmo sem ter assento em dispositivo específico da Constituição. Mais do que isso, constituiria um verdadeiro axioma do Direito Público, vez que proclama a superioridade do interesse coletivo.

Sucedem que a própria denominação, que inclui a expressão "supremacia", censura Ávila (2007), tende a eliminar, de antemão, qualquer possibilidade de concretização gradual, admitindo apenas sua prevalência apriorística e irrestrita, independentemente das circunstâncias fáticas. Assim, o referido "princípio" configuraria-se, na verdade, como uma regra abstrata de preferência em situações de colisão, sempre em favor do interesse público.

Os princípios não possuem consequências jurídicas que se aplicam automaticamente quando determinadas condições estão presentes. Segundo Dworkin (2010), apresentam uma dimensão ausente nas regras: a dimensão do peso ou importância. Dessa forma, quando princípios se encontram em posições adversas, ou seja, quando se contrapõem, o intérprete responsável por resolver o conflito deve considerar a força relativa de cada um. Em outras palavras, os princípios, ao interagirem e colidirem com outros princípios, nunca fornecem, de antemão, razões que determinem uma solução definitiva em uma direção específica.

Por conta da "dimensão de peso", um princípio, em determinados casos, pode ter uma incidência mais forte do que em outros, mas isso não impede que, em diferentes circunstâncias, o mesmo princípio, anteriormente afastado, possa retornar com maior força, completa Streck (2012).

Se dois princípios entram em rota de colisão, um deles necessariamente irá ceder, haja vista que, diante das peculiaridades do caso concreto, aquele que tiver maior peso será aplicado com precedência.

Em situações que envolvem a ocupação de áreas públicas, observa-se frequentemente um embate entre o princípio da supremacia do interesse público e outros valores e princípios fundamentais. Considere-se, por exemplo, o caso de uma família de baixa renda, desprovida de outra moradia, que ocupa prolongadamente um imóvel público desafetado e sem oposição de qualquer agente público. Tal cenário ilustra o conflito entre a pretensão da Administração Pública de retomar o imóvel, fundamentada na supremacia do interesse público, e o direito fundamental à moradia, sem olvidar a imposição constitucional de que os bens, públicos ou particulares, cumpram sua função social.

A propósito, defende-se que o princípio da função social da propriedade e da posse também é aplicável aos bens integrantes do patrimônio público, embora parte da doutrina sustente que tais bens já cumprem sua função social simplesmente por sua natureza pública e por atenderem às necessidades coletivas.

Indiscutivelmente, os bens públicos de uso comum possuem uma função social intrínseca. Entretanto, tal qualidade não é vista com muita clareza nos bens públicos sem destinação específica, como uma terra pública inservível ou um edifício público abandonado, por exemplo. Embora faça parte do acervo patrimonial do Estado, entende-se que a Administração Pública, ao deixar de aproveitar economicamente o imóvel, descumpra, numa atitude desidiosa, a função social que dele se espera.

Nesse contexto, havendo tensão entre os direitos do proprietário negligente e do possuidor que realiza a função social, deve-se privilegiar o interesse deste último. Esta abordagem é mais consentânea com o princípio da dignidade da pessoa humana. Uma defesa intransigente da situação do proprietário, sob o anteparo do princípio da supremacia do interesse público, implica, no fim das contas, a validação do abuso do direito de propriedade, sentenciam Farias e Rosenvald (2010).

Além disso, o princípio da supremacia do interesse público, invocado nos litígios possessórios, deve se acomodar junto ao direito social à moradia, que, por sua vez, está abarcado pela ideia de mínimo existencial e impõe ao Poder Público o dever de assegurar aos indivíduos um local habitável e digno.

Inclusive, calha anotar que o *déficit* habitacional no Brasil vem crescendo continuamente, revelando uma realidade alarmante. Segundo um levantamento detalhado realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), estimou-se que, em 2022, aproximadamente 281.472 pessoas encontravam-se em situação de rua em todo o território

nacional. Este número representa um aumento de 38% em comparação com a estimativa de 2019 e um impressionante incremento de 211% em relação ao cenário de 2012, registrou Natalino (2022).

Uma outra situação que se revela de considerável complexidade jurídica refere-se aos indivíduos que, agindo de boa-fé, são induzidos a ocupar um imóvel por um agente público que, de maneira ostensiva, aparenta deter a competência necessária para tanto. É o que pode ocorrer quando inúmeras famílias que não dispõem de moradia, agindo de boa-fé, sem saberem que se trata de terreno público da União, assentam-se no local e estabelecem suas moradias, incentivadas pelo interesse eleitoreiro de algum chefe do Poder Executivo local, por exemplo.

Nesses casos, configura-se uma expectativa legítima de que a ocupação esteja em conformidade com as disposições legais vigentes. A confiança depositada na atuação estatal, ainda que esta venha a se mostrar irregular à luz dos regulamentos administrativos, porque inobservada sobretudo a regra da competência, não pode ser desconsiderada sem que se proceda a uma devida ponderação dos interesses em jogo. É imperativo, portanto, que se contemple a boa-fé dos ocupantes e a presunção de legitimidade dos atos administrativos, mesmo quando estes são eivados de vícios de competência, antes de se adotar qualquer medida que venha a prejudicar tais indivíduos.

Não raramente, tais ocupações irregulares, transcorrido certo lapso temporal, configuram-se como núcleos urbanizados, com melhorias implementadas pelo Poder Público, tais como redes de energia, pavimentação, sistemas de abastecimento de água, dentre outras. Essas intervenções, além de criarem uma expectativa de legalidade, acabam ensejando a consolidação fática da situação que nasceu irregular, a exigir, no âmbito da ponderação⁴, a efetivação da segurança jurídica, dos direitos à moradia, ao mínimo existencial e, última análise, mas não menos relevante, ao direito à vida com dignidade.

Entende-se que é inconcebível, num ordenamento jurídico que incorporou direitos fundamentais ao texto constitucional, a sobrevivência de princípios extremamente fortes, absolutos, incapazes de cederem em favor de outros. Quanto a esse ponto, Alexy (2024) nos explica que

É fácil argumentar contra a existência de princípios absolutos em um ordenamento jurídico que inclua direitos fundamentais. Princípios podem se referir a interesses coletivos ou a direitos individuais. Se um princípio se refere a interesses coletivos e é

⁴ Segundo Alexy (2019), a ponderação pode ser dividida em três passos ou níveis. No primeiro nível trata-se do grau de descumprimento de ou de interferência em um princípio. A ele se segue, no próximo nível, a identificação da importância do cumprimento do princípio oposto. Finalmente, no terceiro nível, identifica-se se a importância do cumprimento do princípio oposto justifica o descumprimento do outro princípio ou a interferência nele.

absoluto, as normas de direitos fundamentais não podem estabelecer limites jurídicos a ele.

Assim, até onde o princípio absoluto alcançar não pode haver direitos fundamentais. Se o princípio absoluto garante direitos individuais, a ausência de limites desse princípio levaria à seguinte situação contraditória: em caso de colisão, os direitos de cada indivíduo, fundamentados pelo princípio absoluto, teriam que ceder em favor dos direitos de todos os indivíduos, também fundamentados pelo princípio absoluto. Diante disso, ou os princípios absolutos não são compatíveis com direitos individuais, ou os direitos individuais que sejam fundamentados pelos princípios absolutos não podem ser garantidos a mais de um sujeito de direito.

Destarte, o princípio da supremacia do interesse público não pode ser aplicado como se apontasse, antecipadamente, a solução de todos os conflitos em prol da Administração Pública, independentemente das peculiaridades do caso concreto. A incidência de tal princípio nas disputas que envolvem a ocupação de imóveis públicos por particulares reclama uma abertura interpretativa que permita a realização de sua ponderação em relação a outros princípios que abstratamente estão no mesmo nível.

A ordem jurídica nacional encontra seu fundamento de validade na Constituição Federal, que, por sua vez, alçou a dignidade da pessoa humana à condição de mandamento nuclear do sistema e trouxe um extenso rol de direitos fundamentais. A consequência disso é que os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público concorrem com outros valores igualmente relevantes.

Nesse contexto, a ideia de que a supremacia do interesse público constitui um critério absoluto na ponderação de interesses em conflito é insustentável. Tal concepção, ao pretender subjugar *a priori* os direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal, ignora a complexidade e a profundidade dos valores constitucionais, que demandam uma abordagem equilibrada e sensível às nuances de cada caso concreto.

4 CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho, analisou-se de maneira aprofundada o Enunciado 619 da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que uniformizou o entendimento de que a ocupação de imóveis públicos, sem o amparo de ato formal e regular de consentimento estatal, caracteriza-se como detenção precária e ilegítima, impossibilitando-se qualquer tipo de compensação financeira por parte do Poder Público. Tal orientação é sustentada pelos princípios da indisponibilidade do patrimônio público e da supremacia do interesse público sobre o privado.

Desenvolveu-se, a partir do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, uma leitura renovada do conceito de interesse público, que, apesar de sua natureza fluida, possui um conteúdo determinável que pode ser identificado em situações concretas.

No âmbito do Direito Administrativo, a ideia de supremacia do interesse público é compreendida como uma norma basilar. Contudo, ela não deve ser aplicada de forma absoluta, desconsiderando-se os direitos fundamentais albergados pela Constituição Federal de 1988. O trabalho destacou a necessidade de uma abordagem ponderada, em que o interesse público deve ser equilibrado com os direitos individuais.

É imprescindível que a aplicação do princípio da supremacia do interesse público leve em conta a função social da propriedade e da posse, especialmente nos casos de ocupação de imóveis públicos por famílias de baixa renda. Nessas situações, a função social e a dignidade da pessoa humana tendem a prevalecer, com vistas à promoção da justiça social e ao cumprimento dos objetivos constitucionais de erradicação da pobreza e da marginalização.

Os litígios possessórios envolvendo áreas públicas costumam revelar situações complexas que exprimem a colisão de direitos, confrontando-se a necessidade de proteção do patrimônio público e o dever estatal de realizar o direito fundamental à moradia.

Destacou-se também a pertinência do respeito às situações fáticas consolidadas, mesmo que irregulares na origem, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, e importância de proteção à confiança legítima.

Dessa forma, a aplicação do controverso princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, nas disputas entre Estado e indivíduo acerca da ocupação de áreas públicas, deve ser conduzida com sensibilidade e responsabilidade, buscando-se sempre a harmonia entre o interesse público e os direitos fundamentais, pois somente assim

será possível construir uma sociedade verdadeiramente justa, fraterna e solidário, alinhada aos valores e princípios consagrados na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Conceito e validade do direito*. Organização Ernesto Garzón Valdés...[et al.]; tradução Gercélia Batista de Oliveira Mendes. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

_____. *Teoria discursiva do direito*. Organização: Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

_____. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3 ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

ÁVILA, Humberto. *Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 6 de julho de 2024.

_____. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 20ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Recurso Especial 1.183.266/PR. Processual civil e administrativo. Alegação de violação ao art. 535 do CPC. Inocorrência. Ação de reintegração de posse. Ocupação irregular de bem público. Direito de indenização pelas acessões. Inexistência. Precedentes. Recurso especial a que se dá provimento. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social. Recorrido: Moyses Tosin. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. 18 de maio de 2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201000333214. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Agravo em Recurso Especial 460.180/ES. Agravo interno no agravo em recurso especial. Cerceamento de defesa. Indeferimento de produção de provas. Acórdão ancorado no substrato fático dos autos. Revisão. Impossibilidade. Súmula 7/STJ. Art. 547 do CC/1916. Ausência de prequestionamento. Súmula 282/STF. Ocupação indevida de bem público. Mera detenção. Ausência de direito à indenização. Acórdão recorrido em conformidade com o entendimento do superior tribunal de justiça. Súmula 83/STJ. Recorrente: José Geraldo Bermudes. Recorrido: Município de Serra/ES. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201400033686. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Agravo em Recurso Especial 1.670.186/CE. Processual civil. Agravo interno no recurso especial. Código de processo civil de 2015. Aplicabilidade. Preliminar. Óbices processuais. Não incidência. Direito administrativo. Ocupação indevida de bem público. Mera detenção. Construção ilegal. Demolição. Recurso especial provido. Honorários recursais. Não cabimento. Argumentos insuficientes para desconstituir a decisão atacada. Aplicação de multa. Art. 1.021, § 4º, do código de processo civil de 2015. Descabimento. Recorrente: RXT Holding Ltda. Recorrido: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201701042074. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Agravo em Recurso Especial 1.805.643/PB. Processual civil. Administrativo. Construções irregulares nas margens de rodovia. Demolição. Pagamento de indenização. Impossibilidade. Acórdão alinhado com a jurisprudência do STJ. Recorrente: Cleonice Pereira Xavier. Recorrido: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Relator: Ministro Francisco Falcão. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201900856319. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Agravo em Recurso Especial 1.564.887/MT. Administrativo e processual civil. Agravo interno no agravo em recurso especial. Ação de reintegração de posse. Ocupação irregular de área pública. Indenização por benfeitorias. Impossibilidade. Mera detenção. Jurisprudência pacífica do STJ. Agravo interno improvido. Recorrente: Disveco Ltda. Recorrido: Estado de Mato Grosso. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201902412109. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Recurso Especial 1.755.340/RJ. Administrativo. Recurso especial. Esbulho de terreno da união. Arts. 43, 98 a 103 e 1.210 do código civil. Reintegração e imissão na posse. Arts. 8º e 560 do código de processo civil/2015. Imprescritibilidade dos bens públicos. Art. 102 do código civil. Regime normativo especial do domínio da união. Arts. 20 e 71, caput, do decreto-lei 9.760/1946. Pagamento pela mera privação da posse de imóvel público. Art. 10, caput e parágrafo único, da lei 9.636/1998. Dano presumido. Art. 6º do decreto-lei 22.398/1987. Enriquecimento sem causa. Art. 884, *caput*, do código civil. Autotutela administrativa. Desforço imediato. Irrelevância possessória da incúria de agentes públicos. Art. 1.208 do Código Civil. Ônus da prova. Art. 373, II, do Código de Processo Civil/2015. Recorrente: União. Recorrido: Paulo Roberto Alves. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201801677168. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (10ª Turma). Apelação Cível 1000535-19.2020.4.01.3306. Administrativo e processual civil. Mandado de segurança. Desapropriação. Indenização. Esbulho. Faixa de domínio. Ocupação da área não edificante. Comprovação. Sentença mantida. Recorrente: Maria Soares da Luz Neta. Recorrido: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Relatora: Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (1ª Turma). Agravo de Instrumento 0002076-55.2012.4.03.0000. Processual civil. Ação de reintegração de posse ajuizada pela União Federal. Agravo de instrumento contra a decisão que indeferiu o pedido de antecipação de tutela. Titularidade do imóvel comprovada pela União Federal. Interesse público. Recurso provido. Recorrente: União. Recorrido: Antônio Edgar Flora. Relator: Desembargador Federal Johansom Di Salvo. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/consultas/Internet/ConsultaProcessual/Pesquisar>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (4ª Turma). Agravo de Instrumento 50284739220194040000. Processual civil e administrativo. Agravo de instrumento. Ocupação irregular de bem público. Mera detenção. Direito de posse não configurado. Custeio dos serviços de água e luz. Recorrente: União. Recorrido: Luís Cláudio Gomes. Relatora: Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (4ª Turma). Apelação Cível 0011311-55.2011.4.05.8300. Administrativo. Reintegração de posse. FTL. Linha férrea. Construção em faixa de domínio e área *non edificandi*. Indenização pelas benfeitorias. Impossibilidade. Mera detenção. Precariedade. Custos da demolição. Responsabilidade da administração pública. Inércia estatal. Apelações desprovidas. Recorrente: Trasnordestina Logística S/A. Recorrido: Maria Helena de Barros e Outros. Relator: Desembargador Federal Leonardo Augusto Nunes Coutinho. Disponível em: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/pesquisa#resultado>. Acesso em: 20 jun. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução Nelson Boeira. 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (org.). *Contratos públicos e direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3 ed. Brasília/DF: Gazeta Jurídica, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

_____. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2 ed. 12ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NATALINO, Marco. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)*. Nota Técnica. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. 1ª edição.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Interesse público: um conceito jurídico determinável*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

STRECK, Lênio Luiz. *Do pamprincipiologismo à concepção hipossuficiente de princípio: dilemas da crise do direito*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 49, n. 194, p. 7-21, abr./jun. 2012.