

O Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público enquanto Axioma da Administração Pública

Tauã Lima Verdan¹

Resumo:

Em sede de comentários introdutórios acerca do corolário em comento, impende sustar que a Administração Pública é norteada por uma gama de princípios gerais, cujo escopo está assentado na orientação da ação do administrador na prática dos atos administrativos. De outro passo, aludidos dogmas asseguram uma boa administração, que se materializa na correta gestão dos negócios públicos e do manejo dos recursos públicos, entendidos como dinheiro, bens e serviços, visando o interesse coletivo, com o qual se assegura administrados o seu direito a práticas administrativas consideradas honestas e probas. É cediço, arrimando-se nas ponderações vertidas acima, que os princípios explicitados no *caput* do artigo 37 são os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Entrementes, outros defluem dos incisos e parágrafos do mesmo dispositivo, como a da licitação, da prescritibilidade dos ilícitos administrativos e o da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público. Sobreleva destacar, a partir do sedimento doutrinário coligido, que a Administração Pública, e por extensão os agentes que a constituem, é tão somente responsável pela gestão do patrimônio e dos interesses públicos, devendo, via de consequência, velar por eles em favor da coletividade, que é, com efeito, a verdadeira titular.

Palavras-chave: Princípio da Indisponibilidade. Administração Pública. Gestão do Patrimônio Público.

Sumário: 1 Ponderações Inaugurais: A Ciência Jurídica à luz do Pós-Positivismo; 2 A Classificação dos Princípios no Direito Administrativo; 3 O Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público enquanto Axioma da Administração Pública

¹ Mestrando vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF), linha de Pesquisa Conflitos Urbanos, Rurais e Socioambientais. Especializando em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Gama Filho Bacharel em Direito pelo Centro Universitário São Camilo-ES. Produziu diversos artigos, voltados principalmente para o Direito Penal, Direito Constitucional, Direito Civil, Direito do Consumidor, Direito Administrativo e Direito Ambiental.

1 Ponderações Inaugurais: A Ciência Jurídica à luz do Pós-Positivismo

Em sede de comentários inaugurais, ao se dispensar uma análise robusta sobre o tema colocado em debate, mister se faz evidenciar que a Ciência Jurídica, enquanto conjunto plural e multifacetado de arcabouço doutrinário e técnico, assim como as pujantes ramificações que a integra, reclama uma interpretação alicerçada nos múltiplos peculiares característicos modificadores que passaram a influir em sua estruturação. Neste diapasão, trazendo a lume os aspectos de mutabilidade que passaram a orientar o Direito, tornou-se imperioso salientar, com ênfase, que não mais subsiste uma visão arrimada em preceitos estagnados e estanques, alheios às necessidades e às diversidades sociais que passaram a contornar os Ordenamentos Jurídicos. Ora, em razão do burilado, infere-se que não mais prospera a ótica de imutabilidade que outrora sedimentava a aplicação das leis, sendo, em decorrência dos anseios da população, suplantados em uma nova sistemática. É verificável, desta sorte, que os valores adotados pela coletividade, tal como os proeminentes cenários apresentados com a evolução da sociedade, passam a figurar como elementos que influenciam a confecção e aplicação das normas.

Com escora em tais premissas, cuida hastear como pavilhão de interpretação o *“prisma de avaliação o brocardo jurídico 'Ubi societas, ibi jus', ou seja, 'Onde está a sociedade, está o Direito', tornando explícita e cristalina a relação de interdependência que esse binômio mantém”*². Deste modo, com clareza solar, denota-se que há uma interação consolidada na mútua dependência, já que o primeiro tem suas balizas fincadas no constante processo de evolução da sociedade, com o fito de que seus Diplomas Legislativos e institutos não fiquem inquinados de inaptidão e arcaísmo, em total descompasso com a realidade vigente. A segunda, por sua vez, apresenta estrutural dependência das regras consolidadas pelo Ordenamento Pátrio, cujo escopo fundamental está assentado em assegurar que inexista a difusão da prática da vingança privada, afastando, por extensão, qualquer ranço que rememore priscas eras, nas quais o homem valorizava os aspectos

² VERDAN, Tauã Lima. Princípio da Legalidade: Corolário do Direito Penal. **Jurid Publicações Eletrônicas**, Bauru, 22 jun. 2009. Disponível em: <<http://jornal.jurid.com.br>>. Acesso em 19 abr. 2013.

estruturantes da Lei de Talião (“Olho por olho, dente por dente”), bem como para evitar que se robusteça um cenário caótico no seio da coletividade.

Afora isso, volvendo a análise do tema para o cenário pátrio, é possível evidenciar que com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, imprescindível se fez adotá-la como maciço axioma de sustentação do Ordenamento Brasileiro, primacialmente quando se objetiva a amoldagem do texto legal, genérico e abstrato, aos complexos anseios e múltiplas necessidades que influenciam a realidade contemporânea. Ao lado disso, há que se citar o voto magistral voto proferido pelo Ministro Eros Grau, ao apreciar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental Nº. 46/DF, “o direito é um organismo vivo, peculiar porém porque não envelhece, nem permanece jovem, pois é contemporâneo à realidade. O direito é um dinamismo. Essa, a sua força, o seu fascínio, a sua beleza”³. Como bem pontuado, o fascínio da Ciência Jurídica jaz justamente na constante e imprescindível mutabilidade que apresenta, decorrente do dinamismo que reverbera na sociedade e orienta a aplicação dos Diplomas Legais.

Ainda nesta senda de exame, pode-se evidenciar que a concepção pós-positivista que passou a permear o Direito, ofertou, por via de consequência, uma rotunda independência dos estudiosos e profissionais da Ciência Jurídica. Aliás, há que se citar o entendimento de Verdán, “esta doutrina é o ponto culminante de uma progressiva evolução acerca do valor atribuído aos princípios em face da legislação”⁴. Destarte, a partir de uma análise profunda de sustentáculos, infere-se que o ponto central da corrente pós-positivista cinge-se à valoração da robusta tábua principiológica que Direito e, por conseguinte, o arcabouço normativo passando a figurar, nesta tela, como

³ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Nº. 46/DF. Empresa Pública de Correios e Telégrafos. Privilégio de Entrega de Correspondências. Serviço Postal. Controvérsia referente à Lei Federal 6.538, de 22 de Junho de 1978. Ato Normativo que regula direitos e obrigações concernentes ao Serviço Postal. Previsão de Sanções nas Hipóteses de Violação do Privilégio Postal. Compatibilidade com o Sistema Constitucional Vigente. Alegação de afronta ao disposto nos artigos 1º, inciso IV; 5º, inciso XIII, 170, caput, inciso IV e parágrafo único, e 173 da Constituição do Brasil. Violação dos Princípios da Livre Concorrência e Livre Iniciativa. Não Caracterização. Arguição Julgada Improcedente. Interpretação conforme à Constituição conferida ao artigo 42 da Lei N. 6.538, que estabelece sanção, se configurada a violação do privilégio postal da União. Aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º, da lei. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marcos Aurélio. Julgado em 05 ago. 2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 19 abr. 2013.

⁴ VERDAN, 2009. Acesso em 19 abr. 2013.

normas de cunho vinculante, flâmulas hasteadas a serem adotadas na aplicação e interpretação do conteúdo das leis.

Nesta tela, retratam-se os princípios jurídicos como elementos que trazem o condão de oferecer uma abrangência rotunda, albergando, de modo singular, as distintas espécies de normas que constituem o ordenamento pátrio – normas e leis. Os princípios passam a constituir verdadeiros estandartes pelos quais o arcabouço teórico que compõe o Direito se estrutura, segundo a brilhante exposição de Tovar⁵. Como consequência do expendido, tais cânones passam a desempenhar papel de super-normas, ou seja, “*preceitos que exprimem valor e, por tal fato, são como pontos de referências para as demais, que desdobram de seu conteúdo*”⁶. Por óbvio, essa concepção deve ser estendida a interpretação das normas que dão substrato de edificação à ramificação Administrativa do Direito.

2 A Classificação dos Princípios no Direito Administrativo

Escorando-se no espancado alhures, faz-se mister ter em conta que o princípio jurídico é um enunciado de aspecto lógico, de característico explícito ou implícito, que, em decorrência de sua generalidade, goza de posição proeminente nos amplos segmentos do Direito, e, por tal motivo, de modo implacável, atrela o entendimento e a aplicação das normas jurídicas à sua essência. Com realce, é uma flâmula desfraldada que reclamada a observância das diversas ramificações da Ciência Jurídica, vinculando, comumente, aplicação das normas abstratas, diante de situações concretas, o que permite uma amoldagem das múltiplas normas que constituem o ordenamento aos anseios apresentados pela sociedade. Gasparini, nesta toada, afirma que “*constituem os princípios um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garantem a validade*”⁷.

Nesta senda, é possível analisar a prodigiosa tábua principiológica a partir de três órbitas distintas, a saber: onivalentes ou universais, plurivalentes ou regionais e monovalentes. Os preceitos acampados sob a rubrica princípios

⁵ TOVAR, Leonardo Zehuri. O Papel dos Princípios no Ordenamento Jurídico. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 696, 1 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6824>>. Acesso em 19 abr. 2013.

⁶ VERDAN, 2009. Acesso em 19 abr. 2013.

⁷ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 60.

onivalentes, também denominados universais, têm como traço peculiar o fato de ser comungado por todos os ramos do saber, como, por exemplo, é o caso da identidade e da razão suficiente. É identificável uma aplicação irrestrita dos cânones às diversificadas área do saber. Já os princípios plurivalentes (ou regionais) são comuns a um determinado grupo de ciências, no qual atuma como agentes de informação, na medida em que permeiam os aportes teórico-doutrinários dos integrantes do grupo, podendo-se citar o princípio da causalidade (incidente nas ciências naturais) e o princípio do *alterum non laedere* (assente tanto nas ciências naturais quanto nas ciências jurídicas).

Os princípios classificados como monovalentes estão atrelados a tão somente uma específica seara do conhecimento, como é o caso dos princípios gerais da Ciência Jurídica, que não possuem aplicação em outras ciências. Com destaque, os corolários em comento são apresentados como axiomas cujo sedimento de edificação encontra estruturado tão somente a um segmento do saber. Aqui, cabe pontuar a importante observação apresentada por Di Pietro que, com bastante ênfase, pondera “*há tantos princípios monovalentes quantas sejam as ciências cogitadas pelo espírito humano*”⁸. Ao lado disso, insta destacar, consoante entendimento apresentado por parte da doutrina, que subsiste uma quarta esfera de princípios, os quais são intitulados como “setoriais”. Prima evidenciar, com bastante destaque, que os mandamentos abarcados pela concepção de dogmas setoriais teriam como singular aspecto o fato de informarem os múltiplos setores que integram/constituem uma determinada ciência. Como robusto exemplo desse grupo, é possível citar os princípios que informam apenas o Direito Civil, o Direito Penal, o Direito Administrativo, dentre outros.

Tecidas estas ponderações, bem como tendo em conta as peculiaridades que integram a ramificação administrativa da Ciência Jurídica, de bom alvitre se revela ponderar que os “*os princípios administrativos são postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício das atividades administrativas*”⁹. Assim, na vigente ordem

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2010, p. 62-63.

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de

inaugurada pela Carta da República de 1988¹⁰, revela-se imperiosa a observação dos corolários na construção dos institutos administrativos. Pois, olvidar-se de tal, configura-se verdadeira aberração jurídica, sobremaneira, quando resta configurado o aviltamento e desrespeito ao sucedâneo de baldrames consagrados no texto constitucional e os reconhecidos pela doutrina e jurisprudência pátrios.

Urge salientar que a Constituição Cidadã, ao contrário das Cartas que a antecederam, trouxe, de forma expressa e clara, os princípios informadores da Administração Pública, assinalando a incidência de tais preceitos a todos os entes da Federação, bem como os elementos estruturantes da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes constituídos. Para tanto, como fértil sedimento de estruturação, é possível transcrever o *caput* do artigo 37 que, em altos alaridos, diciona que *“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”*¹¹. Nesta toada, ainda, quadra, também, ter em mente os seguintes apontamentos:

Trata-se, portanto, de princípios incidentes não apenas sobre os órgãos que integram a estrutura central do Estado, incluindo-se aqui os pertencentes aos três Poderes (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário), nas também de preceitos genéricos igualmente dirigidos aos entes que em nosso país integram a denominada Administração Indireta, ou seja, autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais ou estatais¹².

É verificável, desta sorte, que os preceitos em comento, dada à proeminência alçada pelo texto constitucional, passam a atuar como elementos que norteiam e, corriqueiramente, conformam a atuação dos entes federativos, bem como as estruturas, tais como autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações, que constituem a Administração Indireta. Em

Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 20.

¹⁰ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 abr. 2013.

¹¹ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 abr. 2013.

¹² SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. Princípios constitucionais da Administração Pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3489>>. Acesso em 19 abr. 2013.

razão de estarem entalhados nas linhas que dão corpo à *Lex Fundamentallis* do Estado Brasileiro, a doutrina convencionou chamá-los de “Princípios Constitucionais Explícitos” ou “Princípios Expressos”. São considerados como verdadeiras diretrizes que norteiam a Administração Pública, na medida em que qualquer ato por ela emanado só será considerado válido se estiver em consonância com tais dogmas¹³.

De outra banda, tem-se por princípios reconhecidos aqueles que, conquanto não estejam taxativamente contemplados no texto constitucional, de modo explícito, permeiam, por conseguinte, toda a ramificação do Direito Administrativo. Isto é, são corolários que encontram descanso, mais evidente e palpável, na atividade doutrinária e jurisprudencial, que, por meio dos seus instrumentos, colaboram de forma determinante na consolidação e conscientização de determinados valores, tidos como fundamentais, para o conhecimento e a interpretação das peculiaridades e nuances dos fenômenos jurídicos, advindos dessa ramificação da Ciência Jurídica. “*Os princípios são mandamentos nucleares de um sistema, seu verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas*”¹⁴. Em que pese o reconhecimento de uma tábua de preceitos e cânones pela doutrina, tal fato não tem o condão de desnaturar o importante papel desempenhado na orientação e conformação da interpretação dos diplomas normativos.

No mais, ao se ter em visão, a dinamicidade que influencia a contínua construção do Direito, conferindo, via de consequência, mutabilidade diante das contemporâneas situações apresentadas pela sociedade, é possível salientar que a construção da tábua principiológica não está adstrita apenas aos preceitos dispostos nos diplomas normativos e no texto constitucional. Ao reverso, é uma construção que também encontra escora no âmbito doutrinário, tal como no enfrentamento, pelos Tribunais Pátrios, das situações concretas colocadas sob o alvitre. Afora isso, “*doutrina e jurisprudência usualmente a elas se referem, o que revela sua aceitação geral como regras de proceder da Administração. É por esse motivo que os denominamos de princípios reconhecidos, para acentuar exatamente essa aceitação*”¹⁵.

¹³ Neste sentido: CARVALHO FILHO, 2011, p. 21.

¹⁴ GASPARINI, 2012, p. 61.

¹⁵ CARVALHO FILHO, 2011, p. 34.

3 O Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público enquanto Axioma da Administração Pública

Em sede de comentários introdutórios acerca do corolário em comento, impende sustar que a Administração Pública é norteada por uma gama de princípios gerais, cujo escopo está assentado na orientação da ação do administrador na prática dos atos administrativos. De outro passo, aludidos dogmas asseguram uma boa administração, que se materializa na correta gestão dos negócios públicos e do manejo dos recursos públicos, entendidos como dinheiro, bens e serviços, visando o interesse coletivo, com o qual se assegura administrados o seu direito a práticas administrativas consideradas honestas e probas. É cediço, arrimando-se nas ponderações vertidas acima, que os princípios explicitados no *caput* do artigo 37 são os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Entrementes, outros defluem dos incisos e parágrafos do mesmo dispositivo, como a da licitação, da prescritibilidade dos ilícitos administrativos e o da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público.

Nesta toada, ainda, como bem destacou o Ministro Luiz Fux, ao relatoriar o Agravo Regimental no Recurso Especial N°880.955/RS, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não se apresenta como um mero objeto de ornamentação nem tão pouco um museu de princípio ou um conjunto inócuo de preceitos e mandamentos. Ao reverso, em decorrência de seus axiomas e bastiões alicerçantes, a Lei Maior reivindica a real efetividade de suas normas. *“Destarte, na aplicação das normas constitucionais, a exegese deve partir dos princípios fundamentais, para os princípios setoriais. E, sob esse ângulo, merece destaque o princípio fundante da República que destina especial proteção a dignidade da pessoa humana”*¹⁶. Verifica-se, desta

¹⁶ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão proferido em Agravo Regimental no Recurso Especial n° 880,955/RS. Processual Civil. Agravo Regimental. Procedimento Cirúrgico. Descumprimento da decisão judicial de antecipação de tutela. Bloqueio de verbas públicas. Medida executiva. Possibilidade, in casu. Pequeno valor. Art. 461, § 5.º, do CPC. Rol exemplificativo de medidas. Proteção constitucional à saúde, à vida e à dignidade da pessoa humana. Primazia sobre princípios de direito financeiro e administrativo. Novel entendimento da E. Primeira Turma. [...] 4. Os direitos fundamentais à vida e à saúde são direitos subjetivos inalienáveis, constitucionalmente consagrados, cujo primado, em um Estado Democrático de Direito como o nosso, que reserva especial proteção à dignidade da pessoa humana, há de superar quaisquer espécies de restrições legais. Não obstante o fundamento constitucional, in casu, merece destaque a Lei Estadual n.º 9.908/93, do Estado do Rio Grande do Sul, que assim dispõe em seu art. 1.º: "Art. 1.º. O Estado deve fornecer, de forma gratuita,

maneira, que os preceitos e corolários positivados no Texto Constitucional, tal como os dispositivos que ambicionam a promoção do superprincípio da dignidade da pessoa humana reclama concretude de atuação, notadamente no que concerne aos direitos fundamentais do indivíduo.

Nesta esteira de raciocínio, o corolário da indisponibilidade do interesse público, enquanto flâmula norteadora da Administração Pública, apresenta como axioma robusto a premissa que *“os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas gerirlos e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos”*¹⁷. Ora, sobreleva destacar, a partir do sedimento doutrinário coligido, que a Administração Pública, e por extensão os agentes que a constituem, é tão somente responsável pela gestão do patrimônio e dos interesses públicos, devendo, via de consequência, velar por eles em favor da coletividade, que é, com efeito, a verdadeira titular.

Neste mesmo sentido, colhe-se *“não se acham, segundo esse princípio, os bens, direitos, interesses e serviços públicos à livre disposição dos órgãos públicos, a quem apenas cabe curá-los, ou do agente público, mero gestor da coisa pública”*¹⁸. Ressaltar se faz mister que a indisponibilidade dos interesses públicos traduz que, sendo interesses caracterizados como próprios da coletividade, internos aos setor público, não estão à livre disposição de quem quer que seja, porquanto são descritos como inapropriáveis. Tal como pontuado alhures, o órgão administrativo que os representa não tem

medicamentos excepcionais para pessoas que não puderem prover as despesas com os referidos medicamentos, sem privarem-se dos recursos indispensáveis ao próprio sustento e de sua família. Parágrafo único. Consideram-se medicamentos excepcionais aqueles que devem ser usados com frequência e de forma permanente, sendo indispensáveis à vida do paciente.” 5. A Constituição não é ornamental, não se resume a um museu de princípios, não é meramente um ideário; reclama efetividade real de suas normas. Destarte, na aplicação das normas constitucionais, a exegese deve partir dos princípios fundamentais, para os princípios setoriais. E, sob esse ângulo, merece destaque o princípio fundante da República que destina especial proteção a dignidade da pessoa humana. 6. Outrossim, a tutela jurisdicional para ser efetiva deve dar ao lesado resultado prático equivalente ao que obteria se a prestação fosse cumprida voluntariamente. O meio de coerção tem validade quando capaz de subjugar a recalcitrância do devedor. O Poder Judiciário não deve compactuar com o proceder do Estado, que condenado pela urgência da situação a entregar medicamentos imprescindíveis proteção da saúde e da vida de cidadão necessitado, revela-se indiferente à tutela judicial deferida e aos valores fundamentais por ele eclipsados. [...] 9. Agravo regimental desprovido. Órgão Julgador: Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 02.08.2007. Publicado no DJe em 13.09.2007, p. 168. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso 19 abr. 2013.

¹⁷ CARVALHO FILHO, 2011, p. 31.

¹⁸ GASPARINI, 2012, p. 72.

disponibilidade sobre eles, incumbindo, neste prisma, tão somente curá-los, o que também se apresenta como um dever, observando a estrita disposição contida nos diplomas normativos.

As pessoas administrativas não possuem, à luz do expandido, disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização. A disponibilidade encontra-se permanentemente retida nas mãos do Estado em sua manifestação legislativa, tal como de outras pessoas políticas, cada qual em sua órbita de atuação. Desta feita, é possível denotar que a Administração e suas pessoas auxiliares possuem característico meramente instrumental. É plausível, a partir do sedimento apresentado, transcrever o escólio do Desembargador Arno Werlang, ao relatoriar a Apelação Cível 70018957142, *“ao princípio da indisponibilidade do interesse público, o qual, justamente procurando dar balizamento à posição privilegiada do Poder Público na relação jurídica, estabelece que este somente poderá fazer aquilo que estiver prescrito em lei (lato sensu)”*¹⁹. A Ministra Ellen Gracie, ao apreciar o Recurso Extraordinário N° 253.885, decidiu que:

Ementa: Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido. (Supremo Tribunal Federal –

¹⁹ RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.** Acórdão proferido em Apelação Cível N° 70018957142. Apelação Cível. Bem Público. Concessão de Uso. Princípios da Supremacia e Indisponibilidade do Interesse Público. A Administração é dotada de inúmeras prerrogativas decorrentes do princípio da supremacia do interesse público, estando ela sujeita, por outro lado, ao princípio da indisponibilidade do interesse público, o qual, justamente procurando dar balizamento à posição privilegiada do Poder Público na relação jurídica, estabelece que este somente poderá fazer aquilo que estiver prescrito em lei (lato sensu). Nesse passo, prevendo a lei a extinção da concessão de uso de bem público, não tem mais o concessionário direito ao uso do imóvel, o qual, portanto, deve retornar às mãos do município, para que este lhe dê a destinação prevista na legislação. A permanência do concessionário no imóvel não pode vir amparada em institutos do direito civil, pois estes são inaplicáveis à Administração Pública por força do princípio da supremacia do interesse público, que está, de certo modo, limitado pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, o qual resta atendido quando o Poder Público realiza o que previsto em lei. Recurso do Município Provido. Desprovido o do Administrado. Órgão Julgador: Segunda Câmara Cível. Relator: Desembargador Arno Werlang. Julgado em 24.09.2008. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em 19 abr. 2013.

Primeira Turma/ RE 253.885/ Relatora: Ministra Ellen Gracie/ Julgado em 04.06.2002/ Publicado no DJe em 21.06.2002, p. 118).

Cumprido destacar, que segundo o princípio da indisponibilidade do interesse público, “é vedado à autoridade administrativa deixar de tomar providências ou retardar providências que são relevantes ao atendimento do interesse público, em virtude de qualquer outro motivo”²⁰. Em razão do aspecto meramente instrumental da Administração Pública e de seus agentes, incumbe àqueles a adoção das providências carecidas para o pleno desenvolvimento do interesse público. Pelo exposto, até o presente momento, verifica-se que, ao contrário do que muitos administradores concebem, a Administração não tem a livre e desmedida disposição de seus bens e interesses, permitindo-se a sua alienação, tão somente nos limites admitidos pela lei. “O princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade”²¹.

Saliente-se, inclusive, que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, ao se manifestar a respeito de matéria tributária e a incidência ou não do pagamento de juros e correção monetária, entendeu que o “pagamento sem juros e correção monetária é pagamento incompleto. O administrador público não pode excluí-los porque se trata de direito indisponível”²². Outrossim, já se decidiu, também no referido Tribunal, que “não é possível ao Juiz determinar a suspensão da cobrança de crédito executivo judicial, sob pena de ofensa ao princípio da indisponibilidade das verbas públicas”²³. Em mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça já

²⁰ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 143.

²¹ CARVALHO FILHO, 2011, p. 31.

²² RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Acórdão proferido em Agravo de Instrumento N° 70006746648. Agravo de Instrumento. Tributário. Acordo de parcelamento. Pagamento do débito com juros e correção monetária. Princípio da indisponibilidade do interesse público. - O acordo para pagamento do débito tributário, de forma parcelada, não exclui a incidência de juros e correção monetária, a não ser quando existente expressa previsão legal a respeito. - Pelo princípio da indisponibilidade do interesse público não pode a Administração subtrair encargos que recaem sobre a dívida. Ainda que os juros e correção monetária não tenham sido explicitados no termo de acordo, são eles devidos por disposição legal, aplicável aos créditos tributários. - Agravo improvido. Órgão Julgador: Vigésima Segunda Câmara Cível. Relatora: Desembargadora Leila Vani Pandolfo Machado. Julgado em 11.11.2003. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em 19 abr. 2013.

²³ RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Acórdão proferido em Agravo de Instrumento N°70010902286. Agravo de Instrumento. Tributário e Fiscal. Condenação ao vencido em custas e honorários. pedido de suspensão da cobrança. impossibilidade. Recurso manifestamente improcedente. - Pedido de suspensão de cobrança

firmou entendimento jurisprudencial que:

Ementa: Tributário. Parcelamento. Lei 11.941/2009. Honorários de sucumbência. Inclusão. Impossibilidade. [...] 2. A hipótese de suspensão da exigibilidade do crédito tributário (art. 151, VI, do CTN), pressupõe concessão "na forma e condição estabelecidas em lei específica" (art. 155-A do CTN). Tal exigência decorre do princípio da indisponibilidade do interesse público, que inspira o art. 150, § 6º, da Constituição da República. [...] 6. Recurso Especial não provido. (Superior Tribunal de Justiça – Segunda Turma/ Relator: Ministro Herman Benjamin/ Julgado em 20.10.2011/ Publicado no DJe em 28.10.2011).

Em mesmo substrato, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro já se construiu julgado em que hasteia, em alto ponto, que “o patrimônio público é indisponível, não podendo o agente fazer concessões não autorizadas em lei, de modo a frustrar a arrecadação de crédito efetivamente devido à Fazenda Pública”²⁴. Ademais, há que amparar tal posicionamento, inclusive com os corolários que se irradiam do princípio da impessoalidade, consagrado no *caput* do artigo 37 da Carta de Outubro, pois, caso se permita essas e outras aberrações, a Administração Pública se tornara simples reflexo dos interesses escusos e ignóbeis dos particulares. Cuida ilustrar as

das custas e honorários a que foi condenado o vencido, não abrigado pela assistência judiciária gratuita, não tem amparo legal e ofende o princípio da indisponibilidade das verbas públicas. - Recurso manifestamente improcedente. Provimento negado. Órgão Julgador: Vigésima Segunda Câmara Cível. Relatora: Desembargadora Leila Vani Pandolfo Machado. Julgado em 28.03.2005. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em 19 abr. 2013.

²⁴ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Acórdão proferido em Reexame Necessário N° 0012028-67.1978.8.19.0001. Reexame Necessário. Execução Fiscal. Prescrição intercorrente não verificada. Aplicação do princípio da indisponibilidade do interesse público. Paralisação do feito que não se deu por culpa do exequente. Sentença que se reforma em reexame necessário. O Superior Tribunal de Justiça vem manifestando entendimento no sentido de que a prescrição intercorrente havida nas execuções fiscais somente se dá quando, decorrido o prazo de suspensão da referida ação (1 ano - artigo 40, § 2º da Lei 6.830/80), o exequente, devidamente intimado, não tomar qualquer providência no sentido de dar andamento ao feito pelo prazo de cinco anos. No caso em tela, não houve suspensão do feito, na forma do artigo 40, § 2º da Lei 6.830/80, ou mesmo intimação da Fazenda Estadual para se manifestar sobre a prescrição intercorrente, na forma como determina o artigo 40, § 4º, da lei 6.830/80, fatos que impedem a declaração de prescrição ora analisada. A paralisação do feito não se deu por culpa da Fazenda Estadual, mas sim por fatos alheios à sua vontade. O fato de a Fazenda Estadual ter manifestado tacitamente seu desinteresse em reaver o crédito tributário perseguido nestes autos, por si só, não pode ser utilizado para manter a extinção do presente processo. O patrimônio público é indisponível, não podendo o agente fazer concessões não autorizadas em lei, de modo a frustrar a arrecadação de crédito efetivamente devido à Fazenda Pública. termos, reforma-se a sentença, em reexame necessário, para determinar que o juízo a quo prossiga a execução fiscal, haja vista a inexistência de prescrição intercorrente nestes autos. Órgão Julgador: Primeira Câmara Cível. Relatora: Desembargadora Maria Augusta Vaz. Julgado em 05.04.2011. Disponível em: <www.tjrj.jus.br>. Acesso em 19 abr. 2013.

ponderações apontadas até o momento com os entendimentos jurisprudenciais que acenam no sentido que:

Ementa: Apelação Cível. Administrativo. Homologação de acordo. Controle judicial. Indisponibilidade do interesse público. 1 – A Administração Pública encontra-se vinculada ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Assim, ainda que discricionário o ato, compete ao Judiciário apreciar a sua legalidade e para tanto, deve observar os motivos que levaram o administrador a agir. Estando o feito *sub judice* e com fortes evidências de inexistência de nexos causal que afasta a responsabilidade de indenizar, mostra-se temerário o acordo entabulado contrariamente a tese defendida pelo Município, sem qualquer motivação ou fato novo, mormente se o acordo se traduz em pagamento de indenização pelo Erário. Apelo conhecido e provido. Sentença cassada. (Tribunal de Justiça do Estado de Goiás – Quarta Câmara Cível/ Apelação Cível N°. 77840-7/188/ Relator: Desembargador Carlos Escher/ Julgado em 23.09.2004).

Ementa: Apelação Cível. Ação Civil Pública de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Legitimação do Ministério Público. Possibilidade jurídica do pedido. Improbidade administrativa. Dano ao erário. Sanções. Proporcionalidade. Indisponibilidade dos bens. Limite. I – O Ministério Público é parte legítima para ajuizar a ação civil pública de responsabilidade por atos de improbidade administrativa. II- Os atos administrativos, desde que contrariem os princípios administrativos e causem danos ao patrimônio público, podem ser submetidos a controle judicial, sem a afronta ao que prevê o artigo 2 da CF88. III- Afastando-se o administrador público do dever de probidade e legalidade na condução da coisa pública, incide nele nas sanções previstas no parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 12 da lei 8.429/92 - Lei da Improbidade Administrativa. IV- Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, consagrados na Constituição Federal, exigem que o juiz, no momento da aplicação das sanções previstas na lei 8.429/92, e de acordo com o caso concreto, limite-se aquelas estritamente necessárias ao alcance dos fins visados pela lei, devendo, por isso, ser evitada a aplicação objetiva e automática de penas em bloco. V - Pode o juiz, preventivamente, decretar a indisponibilidade de todo o patrimônio do acusado de praticar atos administrativos lesivos ao patrimônio público. Porém, definida a extensão do prejuízo suportado pelo erário deve a constrição patrimonial ser ajustada e limitada ao estritamente necessário a sua reparação. VI - Recurso parcialmente provido. Macrodecisão. (Tribunal de Justiça do Estado de Goiás – Segunda Câmara Cível/ Apelação Cível N°. 66440-5/188/ Relatora: Desembargadora Marília Jungmann Santana/ Julgado em 30.03.2003).

Destaque-se, por oportuno, que o interesse público não figura como classe autônoma de interesse, mas sim a dimensão coletiva dos interesses individuais sendo ponto convergente dos administradores públicos que gerem interesses alheios - vez que o titular desses interesses é a sociedade e não a figura dos gestores públicos – e, conseqüentemente, não podem dispor de um

interesse que não lhes pertencem, como bem arrazoa Oliveira Júnior²⁵. Neste passo, pode-se, também, colacionar o entendimento, diga-se de passagem, bem construído, de Gasparini, mormente quando explicita que “*aos agentes públicos, por força desse princípio, é vedada a renúncia, parcial ou total, de poderes ou competências, salvo autorização legal*”²⁶. Assim, medidas corriqueiras como contratos de comodato ou similares, na esfera administrativa, devem estar em consonância com tal preceito, não podendo ser empregado como simples manifestação da vontade de seu agente.

²⁵ OLIVEIRA JUNIOR, Erick Menezes de. A interpretação do Direito Administrativo face aos princípios que o orientam. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 263, 27 mar. 2004. Disponível no sítio eletrônico: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5010>>. Acesso em 19 abr. 2013.

²⁶ GASPARINI, 2012, p. 72-73.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 abr. 2013.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 19 abr. 2013.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 19 abr. 2013.

CARVALHO JÚNIOR, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 24 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23 ed. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2010.

ESPÍRITO SANTO. **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.** Disponível em: <www.tjes.jus.br>. Acesso em 19 abr. 2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 17 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

GOIÁS. **Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.** Disponível em: <www.tjgo.jus.br>. Acesso 19 abr. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 38 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.** Disponível em: <www.tjmg.jus.br>. Acesso 19 abr. 2013.

OLIVEIRA JUNIOR, Erick Menezes de. A interpretação do Direito Administrativo face aos princípios que o orientam. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 263, 27

mar. 2004. Disponível no sítio eletrônico:
<<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5010>>. Acesso em 19 abr. 2013.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <www.tjrj.jus.br>. Acesso em 19 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em 19 abr. 2013.

SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. Princípios constitucionais da Administração Pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3489>>. Acesso em 19 abr. 2013.

TOVAR, Leonardo Zehuri. O Papel dos Princípios no Ordenamento Jurídico. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 696, 1 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6824>>. Acesso em 19 abr. 2013.

VERDAN, Tauã Lima. Princípio da Legalidade: Corolário do Direito Penal. **Jurid Publicações Eletrônicas**, Bauru, 22 jun. 2009. Disponível em: <<http://jornal.jurid.com.br>>. Acesso em 19 abr. 2013.