

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

A IMPORTÂNCIA DO PODER DISCRICIONÁRIO E O INTERESSE PÚBLICO PARA A EFICAZ PRESTAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL¹

Dieison Felipe Zanfra Marques², César Pinheiro Do Amaral³, Pedro Baraciol Cassel⁴, Aldemir Berwig⁵.

¹ Pesquisa desenvolvida no Curso de Graduação em Direito da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

² Aluno do Curso de Graduação em Direito pela UNIJUI; dieisonmarques@hotmail.com.

³ Aluno do Curso de Graduação em Direito pela UNIJUI; cesarp.amaral@yahoo.com.br.

⁴ Aluno do Curso de Graduação em Direito pela UNIJUI; pbcassel@yahoo.com.br.

⁵ Orientador, Doutorando e Mestre em Educação nas Ciências (Unijuí); Especialista em Direito Tributário (Unisul); Graduado em Direito e Administração (Unijuí); Professor do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí. berwig@unijui.edu.br.

Introdução

A mídia tem retratado diariamente que o Estado do Rio Grande do Sul (RS) está passando por uma crise financeira sem precedentes. (PORTAL GLOBO, 2015a). O desequilíbrio nas finanças do Estado chegou a um ponto em que o governo não consegue mais pagar os servidores na integralidade e tem de pedalar dívidas constantemente. Observa-se que, desde o mês de agosto de 2015, os salários do funcionalismo público estadual têm sido parcelados e por isso tal medida obteve como resposta protestos que afetaram serviços essenciais gerando um cenário de forte tensão no Estado.

Diante do atraso e parcelamento dos salários por parte do governo, agentes públicos passaram a desenvolver suas atividades no serviço público como verdadeiras operações-padrão: a Polícia Civil trabalhava somente registrando ocorrências de crimes contra a vida, deixando sem atendimento as ocorrências de rotina, inclusive fechando algumas delegacias. A Brigada Militar, responsável pelo policiamento ostensivo, realizou operação-padrão e nenhuma viatura saía dos quartéis sem estar em perfeitas condições para trafegar (mecânica, documentação, etc.), policiais faziam rondas a pé e muitos não foram às ruas reduzindo o efetivo empregado. Os Corpos de Bombeiros só atendiam chamadas em caso de incêndio e acidentes com vítimas presas às ferragens, deixando de atender a população em casos de urgência e nas solicitações de vistorias e emissão de alvarás de prevenção de incêndio. O Instituto Geral de Perícias (IGP) deixou de realizar perícias e a Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE) deixou de cumprir diligências e transporte de apenados.

Além de todo o descaso com a população pela falta da prestação de serviços essenciais, surgiu diante de tal cenário, o aumento do número de crimes, principalmente em relação a delitos contra o patrimônio e tráfico de drogas, levando automaticamente ao aumento do número de crimes contra a vida. Os criminosos se aproveitaram a paralisia dos agentes do Estado e as ondas de ataques aumentaram; devido à falta de policiamento nas ruas, o número de roubos, furtos, tráfico de drogas e homicídios aumentou. (ZH NOTÍCIAS, 2015).

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

Isso revela uma espécie de falência da atual política de repressão à violência que reduziu os investimentos em segurança pública e atrasou o pagamento de salário dos servidores, gerando inúmeras consequências prejudiciais à prestação de serviços, afetando diretamente a população em geral. Tudo por decisão do gestor público em não pagar os salários e não investir em melhorias de condições de trabalho para os servidores da segurança pública.

Metodologia

O presente trabalho foi desenvolvido através de pesquisa bibliográfica, buscando informações acerca do tema em diferentes autores, através da análise de livros, artigos científicos, portais de notícias e internet, com o intuito de conhecer sobre o assunto a partir das contribuições doutrinárias disponíveis analisando as tomadas de decisão do gestor público estadual e a perseguição (ou não) do interesse público por meio da conceituação trazida pela doutrina para analisar as ações tomadas pelo governo do Estado para conter gastos e acumular recursos em detrimento dos direitos da população.

Resultado e discussão

O regime jurídico-administrativo tem por fundamentos o princípio da supremacia do interesse público frente ao particular e o princípio da indisponibilidade do interesse público pelo administrador, sendo que destes postulados derivam todas as prerrogativas que a administração pública dispõe, as quais a ela são conferidas tão somente na estrita medida em que necessárias à satisfação dos fins públicos cuja perseguição o ordenamento jurídico lhe impõe. Tais prerrogativas consubstanciam os poderes administrativos, que representam instrumentos que permitem a administração a cumprir com suas finalidades. (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

O destaque aqui é o poder discricionário, que para Alexandrino e Paulo (2015) é o poder conferido à administração pública para a prática de atos discricionários, em que o agente administrativo tem certa liberdade de atuação, podendo valorar a oportunidade e conveniência da prática do ato, quanto ao seu motivo, escolhendo, dentro dos limites da lei, o seu objeto. Conforme Hely Lopes Meirelles (1999), poder discricionário é o que o Direito concede à administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo.

Diante desses conceitos se pode dizer que a atividade discricionária se justifica na impossibilidade do legislador catalogar na lei todos os atos que a prática administrativa exige. Meirelles (1999) destaca que o ideal seria que a lei regulasse toda a ação administrativa, modelando cada um dos atos a serem praticados pelo administrador, mas, como isto não é possível, devido à diversidade dos fatos que pedem pronta solução ao Poder Público, o legislador somente regula a prática de alguns atos administrativos que reputa de maior relevância, deixando o cometimento dos demais ao critério do administrador.

O poder discricionário é exercido pelo administrador quando a atividade administrativa resultar de uma opção permitida pela lei. Não há discricionariedade absoluta, a atividade administrativa deve

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

ser sempre vinculada ao fim a que se destina e a escolha de opções decorre sempre de concessão legal. Destaca Rosa (2012) que, como resultante desse poder o agente elege a melhor opção para que o interesse público seja atendido no caso concreto, agindo somente se a lei assim permitir.

O bem comum, identificado com o interesse social ou interesse coletivo, impõe que toda atividade administrativa lhe seja endereçada, ou seja, este é o rumo que o ato administrativo deve procurar. Meirelles (1999) enfatiza que, se o administrador se desviar desse roteiro, praticando ato que, embora discricionário, busque outro objetivo, incidirá em ilegalidade, por desvio de poder ou de finalidade, que poderá ser reconhecido e declarado pela própria administração ou pelo Poder Judiciário.

Em suma o administrador, mesmo para a prática de um ato discricionário, deve ter competência legal para praticá-lo; obedecer à forma legal para a sua realização; e deverá atender à finalidade que a lei prevê para todo ato administrativo, ou seja, o interesse público. Segundo Meirelles (1999) a atividade discricionária permanece sempre sujeita a um duplo condicionamento: externamente, pelo ordenamento jurídico, a que fica subordinada toda atividade administrativa, e, internamente, pelas exigências do bem comum e da moralidade da instituição administrativa.

Em relação ao interesse público, Dias (2012) revela que, trata-se da superioridade do interesse coletivo em face do interesse individual; é o que afirma privilégios e prerrogativas jurídicas para aquele que tem o dever legal de buscar a satisfação do interesse público de modo a dar superioridade jurídica em relação àqueles que buscam a mera satisfação de interesses privados.

Mazza (2014) revela que a supremacia do interesse público sobre o privado, também chamada simplesmente de princípio do interesse público ou da finalidade pública, significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares.

Em conjunto com o interesse público Mazza (2014) destaca que está o princípio da indisponibilidade do interesse público que enuncia que os agentes públicos não são donos do interesse por eles defendido. Em outras palavras, no exercício da função administrativa os agentes públicos estão obrigados a atuar, não segundo sua própria vontade, mas do modo determinado pela legislação. Assim depreende-se de tais conceitos que o administrador exerce a atividade em nome e no interesse do povo. Sem a lei o administrador não pode agir, pois a atividade administrativa em si é subordinada a lei e os agentes públicos não tem disponibilidade sobre tais interesses.

Neste sentido, Alexandrino e Paulo (2015) fazem oportuna referência à doutrina italiana que, por sua vez, faz a distinção entre interesse público primário e interesse público secundário: os interesses primários são os interesses diretos do povo (interesses gerais imediatos) e os interesses públicos secundários são os interesses imediatos do Estado como pessoa jurídica. Pode-se complementar que, os interesses secundários são identificados pela doutrina como interesses meramente

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

patrimoniais em que o Estado, os quais visam somente aumentar sua riqueza, ampliando receitas e reduzindo gastos.

Destacam Alexandrino e Paulo (2015) que o interesse público secundário só é legítimo quando não for contrário ao interesse público primário; caso isso ocorra não pode ser considerado legítimo interesse público. Dessa forma, independentemente do fato de ser o encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares. Porém deve se ter a noção que estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, sob prisma extrajurídico aos interesses de qualquer outro sujeito. (MELLO, 2010). Ainda segundo

Mello (2010) tais interesses são similares, mas não iguais, porque a generalidade de tais sujeitos podem defender estes interesses individuais, ao passo que o Estado, concebido para a realização de interesses públicos, só poderá defender seus próprios interesses privados quando não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos.

Mello (2010) exemplifica o interesse público secundário anotando que, enquanto mera subjetivação de interesses, o Estado poderia ter interesse em: tributar desmesuradamente os administrados, enriquecendo assim o Erário; que, sob igual ótica, poderia ter interesse em pagar valores ínfimos aos seus servidores, reduzindo-os ao nível de mera subsistência, com o quê refrearia ao extremo seus dispêndios na matéria; porém, tais interesses não são interesses públicos, pois estes, que lhe assiste prover, são os de favorecer o bem-estar da sociedade e de retribuir condignamente os que lhe prestam serviços.

Diante dessa narrativa cabe retratar o que o governo do Estado durante a sua administração fez para/pela segurança pública: (A) Em janeiro de 2015 o governador José Ivo Sartori assina um decreto com previsão de corte de gastos do governo suspendendo, por 180 dias, a nomeação de aprovados em concursos e criação de novos cargos públicos; (B) Em junho de 2015 o Palácio Piratini anuncia a segunda fase do pacote de ajuste fiscal prorrogando, por mais 180 dias, o decreto de corte de gastos de janeiro; (C) Em julho de 2015 confirma o parcelamento de salários dos servidores em três parcelas; (D) Em agosto de 2015, funcionários públicos reagem ao atraso nos pagamentos e promovem um dia de paralisação. Alguns serviços essenciais são prejudicados, como segurança pública, educação e transporte. Policiais militares e civis realizam operações-padrão e escolas amanhecem fechadas; (E) Ainda em agosto o governo anuncia o terceiro pacote de ajuste fiscal. Entre as principais medidas estão as propostas de alteração nos regimes de previdência de futuros funcionários públicos, alteração no tempo de serviço de servidores da Brigada Militar; (F) Diante desse último pacote, mais de 40 categorias do funcionalismo público do Estado aprovam uma greve de três dias em protesto; (G) Após o anuncio da greve o governo do Estado anuncia o pagamento dos servidores estaduais referente ao mês de agosto em quatro parcelas. (PORTAL GLOBO, 2015b).

Analisando todas essas narrativas e valendo-se principalmente da compreensão de Mello (2010) percebe-se que em todas essas hipóteses, o governador do Estado está agindo contra o Direito,

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

afastando-se do interesse público e do interesse primário que lhe assiste cumprir. Disso extrai-se uma falsa compreensão do dever administrativo ou até mesmo a ignorância jurídica do agente público. Em relação à segurança pública, nota-se que foi afetada diretamente pela falta de investimentos na área, não nomeação de novos agentes, atraso no pagamento dos salários devido à inversão do interesse secundário em detrimento do primário, ou seja, a partir de tais atos o governo do Estado deixou de prestar um serviço essencial (segurança pública) para acumular receitas em seus cofres.

Conclusões

Através do estudo dos institutos do Direito Administrativo, seus conceitos e princípios, observa-se a clara opção do governo estadual em privilegiar o interesse público secundário (do Estado enquanto pessoa jurídica) em detrimento do interesse público primário (da população em si). O contexto de crise política e econômica e as dificuldades financeiras e orçamentárias determinam que o gestor público tome atitudes para equilibrar as finanças, cortar gastos e arrecadar mais dinheiro para os cofres públicos.

Longe de qualquer julgamento ou posicionamento de caráter político-partidário ou ideológico, atentando-se apenas à matéria do Direito Administrativo, é possível dizer que as decisões tomadas pelo governador do Estado agem contra o Direito, afastando-se do interesse público primário que lhe assiste cumprir. Na medida em que privilegia a arrecadação de finanças e corta investimentos em áreas primordiais para a sociedade, como no caso da segurança pública, analisado no presente trabalho, o governo deixa a população à mercê de uma onda de violência, uma crise de segurança que se reflete em assaltos, roubos, assassinatos e um espírito de tensão e medo geral e constante.

Diante de todo o exposto nada mais resta do que concluir que o atual governo do Estado está desviando de suas funções legais, apoiando-se nas palavras de Meirelles (1999) que, se o administrador se desviar desse roteiro, praticando ato que, embora discricionário, busque outro objetivo, incidirá em ilegalidade, por desvio de poder ou de finalidade, que poderá ser reconhecido e declarado pela própria administração ou pelo Poder Judiciário.

Palavras-chave: Poder Discricionário, Interesse Público, Administração Pública, Segurança Pública.

Referências

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 23. ed. ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
- DIAS, Licínia Rossi Correia. Direito administrativo I. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

PORTAL GLOBO. Entenda a crise financeira do Rio Grande do Sul. Disponível em <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/08/entenda-crise-financeira-do-rio-grande-do-sul.html>. Acesso em: 10 out. 2015a.

PORTAL GLOBO. Cronologia: a crise no RS e as medidas do governo Sartori. Disponível em <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/08/cronologia-crise-no-rs-e-medidas-do-governo-sartori.html>. Acesso em: 31 out. 2015b.

ROSA, Márcio Fernando Elias. Direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ZH NOTÍCIAS. Violência cresce cinco vezes mais do que a média nacional. Disponível em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/10/violencia-no-rs-cresce-cinco-vezes-mais-do-que-a-media-nacional-4864799.html>. Acesso em: 08 out. 2015.