

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO COM FOCO NO JUDICIÁRIO

INTERESSE PÚBLICO: AINDA EXISTE UMA SUPREMACIA?
CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE O INTERESSE PÚBLICO E OUTROS
INTERESSES

TERESA CRISTINA ALVES DA SILVA

RIO DE JANEIRO

2014

TERESA CRISTINA ALVES DA SILVA

INTERESSE PÚBLICO: AINDA EXISTE UMA SUPREMACIA?
CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE O INTERESSE PÚBLICO E OUTROS
INTERESSES

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo com Foco no Judiciário – Área Administrativa, da pós-graduação da Escola de Administração Judiciária, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO

2014

EPIGRAFE

"Um pouco do que ocorre com o interesse público se passa com o amor: quem não se anima a dizer que sentiu, que conhece o que é o amor, que suas veias pulsaram através do amor, que o ritmo de seu pulso se moveu através dessa coisa ancestral que é o amor? Sem embargo, quando se quer definir o amor, é como se desaparecesse, como se perdesse força, como se perdesse todo. Então, é melhor não defini-lo". (GUILLERMO ANDRÉS MUÑOZ)

RESUMO

O Direito Administrativo moderno baseia-se, essencialmente, sobre duas ideias fundamentais que constituem sua finalidade, quais sejam (I) a proteção dos direitos individuais frente ao Estado, da qual se construiu o princípio da legalidade e (II) a obrigação de satisfação das necessidades e interesses coletivos, cuja implementação sujeitava-se à concessão de prerrogativas e privilégios próprios à Administração Pública. Diante disso, é fundamental o estudo crítico da evolução do conceito de interesse público, bem como do paradigma tradicional do Direito Administrativo Brasileiro, consubstanciado na existência de uma dita supremacia do interesse público. Tendo em vista a análise dos conflitos entre interesses públicos e entre esses e os interesses privados busca-se, através de uma perspectiva comparada, verificar se ainda existe uma supremacia do interesse público na base do Direito Administrativo Brasileiro.

PALAVRAS CHAVE

Interesse público, supremacia, desconstrução.

ABSTRACT

The modern administrative law is based mainly on two fundamental ideas that constitute its purpose, namely (i) protection of individual rights against the state, which is built the principle of legality and (II) the obligation to meet the collective needs and interests, whose implementation is subjected to the granting of privileges and prerogatives of the government themselves. Therefore, it is essential to critical study of the evolution of the concept of public interest, as well as the traditional paradigm of the Brazilian Administrative Law, embodied in the existence of a so-called supremacy of public interest. In view of the analysis of conflicts between public interests and between these and the private interests seek to, through a comparative perspective, see if there is still a supremacy of the public interest on the basis of Administrative Law Brazillian.

KEYWORDS

Public interest, supremacy, desconstruction.

SUMÁRIO

1 Introdução.....	7
2 Conceito de interesse público.....	7
2.1 Sobre a indeterminação do conceito.....	10
2.2 Sobre a determinação no caso concreto	15
2.3 O interesse público como resultado.....	16
2.4 Interesse público ou interesses públicos?.....	17
2.5 Interesse público primário e secundário.....	19
2.6 O que não é interesse público.....	22
3 O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.....	25
3.1 Limites ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.....	29
3.2 Desvios ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.....	30
3.3 Críticas ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.....	33
4 Conclusão.....	38

1 INTRODUÇÃO

Na doutrina nacional, a expressão interesse público é amplamente e utilizada sem, no entanto, uma melhor definição, nem um conceito mais preciso. Essa noção, segundo a grande maioria dos doutrinadores, é muito ampla, com alto grau de abstração e indeterminada, o que possibilita várias interpretações e constitui matéria de extrema dificuldade definir o que vem a ser interesse público.

Pesquisando nos manuais mais expressivos da doutrina nacional, percebe-se que são escassas as definições para a expressão interesse público e que, comumente, os autores preferem abordar diretamente sobre o princípio da supremacia.

No entanto, apesar de todas as dificuldades, podemos entender melhor o conceito de interesse público, através da doutrina jurídica, que dispõe de diversos meios para a aferição e delimitação desta noção, como poderemos ver mais adiante.

Portanto, o presente capítulo pretende analisar de maneira resumida e simplificada, alguns dos conceitos de interesse público mais representativos encontrados na doutrina.

2 O CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO

Hely Lopes MEIRELLES (2011) não definiu diretamente o interesse público, abordando-o como princípio, intimamente ligado ao princípio da finalidade, em sua forma clássica:

Interesse público ou supremacia do interesse público – Também chamado de princípio da supremacia do interesse público ou da finalidade pública, com o nome de interesse público a Lei 9.784/99 coloca-o como um dos princípios de observância obrigatória pela Administração Pública, correspondendo ao "atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei" (art. 2º, parágrafo único, II).

A superioridade do interesse público sobre o privado, para este mesmo autor, é primordial para o exercício da atividade estatal, porque visa garantir o interesse geral, o que justifica assim, a própria condição de existência do Estado (MEIRELLES, 2011). Desse modo, na concepção clássica, a supremacia do interesse público pode ser definida como um princípio implícito na ordem constitucional brasileira, que compõe a espinha dorsal do direito administrativo. Segundo essa concepção, tal diretriz seria fundamental para garantir a vida em sociedade e possibilitar o exercício das prerrogativas inerentes à Administração Pública, fundamentos esses, imprescindíveis para a conservação da estrutura institucional do Estado e a manutenção da ordem.

Interesse público para o ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello é. "o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem". Ainda segundo o autor, o interesse público não seria, simplesmente, o somatório dos interesses individuais, pois não se resumiria ao interesse da maioria; nem seria necessariamente contraposto ao interesse privado, pois para ele, entender dessa forma levaria a uma incorreta suposição de que o interesse público seria um interesse desvinculado dos interesses da cada uma das partes que compõem a sociedade. E conclui:

[...]ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em uma categoria contraposta à de interesse privado, individual, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social, assim como acerta-se também em sublinhar que não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada qual. Dizer isto, entretanto, é dizer muito pouco para compreender-se verdadeiramente o que é interesse público."

Seguidora de MELLO, Maria Sylvia Zanella di Pietro confessa sua dificuldade em definir a expressão:

Jamais tive a pretensão de definir o interesse público. A primeira vez que me debrucei sobre o assunto foi ao preparar a minha tese para professor titular na Faculdade de Direito da USP. [...] Ali já realcei a dificuldade em definir o interesse público.[...] Na realidade, o interesse público, abstratamente considerado, é impossível de ser definido. Ele tem que ser analisado em cada caso concreto, quando, então, se poderá extrair do

ordenamento jurídico qual o interesse a atender: Saúde? Educação? Segurança? Meio ambiente?¹

Em outra ocasião, Di Pietro argumenta:

Onde existe Estado, existe interesse público. É função do Estado atender ao bem comum, ao interesse de todos. Cada cidadão participa do interesse público, mesmo que este seja contra o seu interesse pessoal. Se é feita uma obra para proteger o meio ambiente, pode-se falar que essa obra afeta o direito individual de propriedade; no entanto, há uma participação de todos no interesse (público) maior, no caso, a proteção do meio ambiente.²

Concorda com a dificuldade da expressão, Justen Filho:

Não é fácil definir “*interesse público*”, inclusive por sua natureza de conceito jurídico indeterminado, o que afasta uma exatidão de conteúdo. Mas a função primordial atribuída ao interesse público exige contornos mais precisos. (JUSTEN FILHO, 2005, p.59)

José Cretella Júnior (apud DI PIETRO, 2010) definiu assim interesse público:

Atividade de tal modo relevante que o Estado a titulariza, incluindo-a entre os fins que deve, necessária e precipuamente, perseguir. É o próprio interesse coletivo colocado pelo Estado entre seus próprios interesse, assumindo-os sob regime jurídico do direito público, exorbitante e derogatório do direito comum. A finalidade de toda e qualquer administração é o interesse público. (CRETELLA JÚNIOR apud DI PIETRO, 2010, p.112)

Hector Jorge Escola (apud Di Pietro, 2010, p.112) nos apresenta mais uma visão sobre o conceito:

Existe interesse público quando, nele, uma maioria de indivíduos, e em definitivo, cada um pode reconhecer e extrair do mesmo seu interesse individual, pessoal, direto e atual ou potencial. O interesse público, assim entendido, é não só a soma de uma maioria de interesses coincidentes, pessoais diretos, atuais ou eventuais, mas também o resultado de um interesse emergente da existência da vida em comunidade, no qual a maioria dos indivíduos reconhece, também, um interesse próprio e direto.

Um aspecto a se ressaltar sobre o conceito de interesse público está no modo como ele reflete a dinâmica da sociedade, o que é bem ilustrado pela professora Larissa Pinha de Oliveira:

¹ Maria Sylvia Zanella Di Pietro em entrevista ao Jornal Carta Forense em 02/09/2011, disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/supremacia-do-interesse-publico/7573>>. Data de acesso 05/06/2014 .

² Ibidem..

[...] a expressão interesse público apresenta-se polissêmica, permeada de acentuada carga valorativa. O que não representa novidade, porquanto reflexo de uma realidade social cambiante, permissiva de larga mobilidade de sentido, afinada à permanente tensão entre estabilidade e dinamismo próprios das Constituições contemporâneas. O interesse público se depara com a acentuada celeridade, com a mutabilidade própria das situações ou relações da contemporaneidade, sendo certo que a própria Administração Pública se põe como agente da celeridade em nome da eficiência de sorte a acompanhar as demandas que se sucedem, sem que se possa, todavia, afastar a possibilidade de a ligeireza traduzir inconstância ou comprometimento legal/programático. (OLIVEIRA, 2013, p.58)

Diante do exposto, podemos notar a variedade de conceitos utilizados entre os doutrinadores, noções essas que variam de acordo com a ótica de cada um; no entanto, fica evidente também a dificuldade que os mesmos encontram ao definirem a expressão.

2.1 – Sobre a indeterminação do conceito

Em nossa legislação encontramos frequentemente conceitos jurídicos indeterminados que se distinguem por seu nível elevado de fluidez e abstração. Por esse motivo, tais conceitos podem levantar uma dúvida razoável, ou até mesmo diversas interpretações. E é exatamente o que acontece com o conceito de interesse público.

Tércio Sampaio Ferraz Júnior (1985) assevera que a noção de interesse público “é lugar-comum”, ou seja, “usa-se o lugar-comum; não se define o lugar-comum. E, não se definindo, o uso é mais eficiente”. Para o jurista, embora seja dotada de significação, a expressão não consegue ser precisa, mas faz parte do entendimento geral das pessoas, passando por diversas áreas do conhecimento humano além do próprio Direito.

Na visão de Odete Medauar (2004. p.115), a intenção de forjar o conceito cria, muitas vezes, uma certa confusão terminológica quando se utiliza expressões semelhantes tais como interesse geral, interesse coletivo, interesse difuso, interesse social etc. que, para a autora, possuem uma significação própria e não conseguem definir com exatidão a noção de interesse público. Conclui ainda a autora:

Se é difícil enunciar um conceito jurídico preciso de interesse público, parece, no entanto, possível, associá-lo ao que deveria ser o bem de toda a população, a uma percepção geral das exigências da sociedade.

Para Humberto Ávila (2007, p.213-214), o conceito de interesse público não é determinável:

Por fim é importante lembrar que “o” interesse público não é determinável objetivamente. Há muitas dificuldades para a determinação do significado de “interesse”: ele representa, antes de tudo, um fenômeno psíquico, cuja descrição deve ser necessariamente feita com referência ao ordenamento jurídico. Igualmente a expressão “público”.

DI PIETRO defende que a indeterminação do conceito não é obstáculo à aplicação das normas constitucionais:

A indeterminação do conceito jurídico de interesse público não pode servir de empecilho à aplicação das normas constitucionais. Sendo conceitos jurídicos, são passíveis de interpretação. Existe hoje toda uma doutrina dos conceitos jurídicos indeterminados, exatamente para permitir ao intérprete a sua definição e ampliar a possibilidade de controle judicial sobre os atos administrativos. Se a indeterminação do conceito jurídico fosse empecilho para sua aplicação, o mesmo ocorreria com inúmeros outros princípios constitucionais como os da moralidade, eficiência, razoabilidade, segurança jurídica e tantos outros. As ideias de utilidade pública, interesse social, perigo iminente e outras semelhantes, de que são ricos todos os ramos do direito ficariam sem aplicação. (Di Pietro 2010, p.97-98)

Sustenta a autora que nem sempre o interesse público será indeterminado, na medida em que existem diferentes graus de indeterminação. Além disso, conceitos jurídicos indeterminados possibilitam ao intérprete a sua definição, e também controle judicial sobre os atos da Administração. Para a corrente majoritária da qual faz parte a ilustre professora, a abstração do termo não impossibilita o jurista de lhe conferir significado. Ao contrário, sua concretização retira a indeterminabilidade do conceito, conferindo-lhe significado. E mesmo em se tratando de um conceito jurídico indeterminado, não se pode concluir que sua indeterminabilidade enseja a prática de atos autoritários pela Administração Pública, pois veda-se veementemente a aplicação abstrata e imotivada do princípio.

Em sintonia com Di Pietro, Emerson Gabardo (apud Ribeiro, 2010, p.115) também não encontra dificuldades quanto à imprecisão do conceito e explica:

[...] o fato de o conceito de interesse público ser vago não retira sua possibilidade de significado. Ao tratar do assunto, J.Roland Pennock traça paralelo com o conceito de beleza. Pondera o autor que os estudiosos da estética muitas vezes estão em completo desacordo quanto ao que a constitui; no entanto, em regra, há bastante consenso quanto aos padrões apropriados. Por certo é possível que não exista concordância quanto ao veredicto de um júri de um concurso de beleza, mas “ninguém sonha em definir uma mulher, seja processualmente, seja funcionalmente, e nem por isso precisamos negar a existência de uma mulher bonita”.

Mesmo raciocínio nos mostra Berclaz (2002) quando analisa a dificuldade da expressão devido a sua amplitude operativa e conclui que a indeterminação do conceito pode ser superada:

A dificuldade em definir o que seja "interesse público", longe de representar abstração e esvaziamento semântico, é decorrência não só da amplitude do seu campo de ação, mas, sobretudo, fruto da errônea percepção, não raras vezes idealizada, de que é possível encontrar uma noção fixa e imutável para a definição dos termos. Especialmente no que refere a este último aspecto, é de se ver que "interesse público" trata-se de um conceito indeterminado, que necessariamente precisa ser contextualizado. (Berclaz, 2002)

Ainda que muitos doutrinadores enquadrem a acepção de interesse público como um conceito jurídico indeterminado, José dos Santos Carvalho Filho (2011) discorda. Para o eminente doutrinador, este seria o ponto essencial da questão e intenciona delimitá-lo ao dizer que:

A despeito de não ser um conceito exato, aspecto que leva a doutrina em geral a configurá-lo como conceito jurídico indeterminado, a verdade é que, dentro da análise específica das situações administrativas, é possível ao intérprete, à luz de todos os elementos do fato, identificar o que é e o que não é interesse público. Ou seja: é possível encontrar as balizas do que seja interesse público dentro de suas zonas de certeza negativa e de certeza positiva. Portanto, cuida-se de conceito determinável.

Carlos Vinícius Alves Ribeiro (2010) segue a mesma linha e defende que o conceito de interesse público é determinável, haja vista que, por mais abstrato que seja, pode ser analisado e estudado, sem grandes dificuldades, chegando-se a um consenso daquilo que certamente não é, dentro de um caso concreto.

Não obstante, Ribeiro (2010, p.106) faz alusão a Fernando Sainz Moreno³ como sendo aquele que melhor enfrentou a abstração dos conceitos jurídicos:

A vaguidade ou indeterminação dos conceitos utilizados na linguagem cotidiana não é um defeito que se deva corrigir, mas é uma nota característica que desempenha funções positivas. Na indeterminação, a aplicação do conceito a seu objeto move-se entre dois limites: um, de certeza positiva, marca a ideia nuclear do conceito; outro, de certeza negativa. Entre ambos os limites existe uma zona de dúvida (halo de conceito). (SAINZ MORENO apud RIBEIRO, 2010)

Celso Antonio Bandeira de Mello⁴, respaldado na tese desenvolvida por Sainz Moreno, sustenta que a indeterminação não se encerra na palavra ou expressão, mas sim, no próprio conceito. E lembra que a própria ideia de palavra pressupõe a existência de um significado. Assim, mesmo o conceito sendo fluído, existiria um conteúdo conceitual mínimo e não, inexistente:

Deveras, a palavra é um signo e um signo supõe um significado. Se não houvesse significado algum recognoscível, não haveria palavra, haveria ruído. Logo, tem-se que aceitar, por irrefratável imposição lógica, que, mesmo que vagos, fluídos ou imprecisos, os conceitos utilizados no pressuposto da norma (na situação fática por ela descrita, isto é, no motivo legal) ou na finalidade, tem algum conteúdo mínimo indiscutível. De qualquer deles se pode dizer que compreendem uma zona de certeza positiva, dentro da qual ninguém duvidaria do cabimento da aplicação da palavra que os designa e uma zona de certeza negativa em que seria certo que por ela ninguém estaria obrigado. As dúvidas só têm cabida no intervalo entre ambas. MELLO (apud Ribeiro, 2010, p.107-108).

Divergente é o pensamento de Eros Roberto Grau⁵, também citado na mesma obra de Ribeiro (2010, p.107), ao considerar uma verdadeira falácia a conceituação jurídica indeterminada e sustenta que a indeterminação não é dos conceitos, mas sim das suas expressões, não havendo que se falar, portanto, em conceitos indeterminados, mas em termos (jurídicos ou não) indeterminados:

Assim, para Eros Grau, não há conceito indeterminado. Em se admitindo, não seria conceito, pois indeterminado. Para ele, o mínimo que se exige de uma suma de ideias abstratas, para que seja conceito, é que seja determinada. Eros nomeia os "conceitos indeterminados" de tipológicos (*fattispecie*), sustentando que, quando diante de um conceito fluído, o intérprete deverá completá-lo com dados extraídos da realidade. Avança sustentando que quando o conceito tipológico for impreciso, deve-se buscar na realidade, inclusive considerando as concepções políticas predominantes naquela realidade, a forma de aclarar o conteúdo jurídico do conceito. (RIBEIRO, 2010, p.107)

A despeito das opiniões contrapostas, verifica-se tanto em Mello (2000) quanto em Grau (1996) a possibilidade de utilização de conceitos indeterminados

³ SAINZ MORENO, Fernando. *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Madrid: Civitas, 1976, p.29.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle judicial*. 2.ed.São Paulo: Malheiros, 2000, p.29.

⁵ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996, p.146.

pelo direito, “devendo eles serem densificados até se chegar ao conteúdo da expressão diante daquela situação apresentada”.⁶

Outro detalhe importante relativo à superação da indeterminação do conceito e que é bem ressaltado por Grau, é que ela ocorre no campo da interpretação, formulada por meio de um juízo de legalidade, onde “as margens de discricionariedade são reduzidas e apenas manifestam-se quando a lei, expressamente, atribui discricção à Administração Pública.”⁷ A esse respeito, encontramos a coerente explanação de Di Pietro:

Existem casos de conceitos de experiência ou de conceitos técnicos em que realmente se afasta a discricionariedade administrativa, porque existem meios que permitem à Administração transformar em determinado um conceito aparentemente indeterminado utilizado pelo legislador. Todavia, existem outros tipos de conceitos que implicam efetivamente uma apreciação subjetiva pela autoridade administrativa, propiciando certa margem de discricionariedade. Não se trata de liberdade total, porque, por via da interpretação e da apreciação dos fatos, pode-se reduzir sensivelmente a certos limites a discricionariedade que a lei quis atribuir à Administração. [...] Quando a lei fala, por exemplo, em promoção por merecimento, está utilizando um conceito que exige apreciação subjetiva; mas essa apreciação subjetiva é limitada por alguns fatos, porque existem elementos objetivos que permitem constatar que certas pessoas se enquadram e outras não se enquadram na ideia de merecimento. A liberdade do administrador não vai ao ponto de poder escolher qualquer funcionário, independentemente dos requisitos de capacidade que satisfaça; a liberdade de escolha restringe-se àqueles que, pelas circunstâncias de fato, facilmente comprováveis, possam razoavelmente, por qualquer pessoa, ser considerados merecedores da promoção. (DI PIETRO, apud Ribeiro 2010, p.111).

Em consenso com o raciocínio anterior, a professora Larissa Pinha de Oliveira, observa a relação do conceito com o princípio da razoabilidade:

Conceito indeterminado não é noção esvaziada, despida de significado. Há uma determinação razoável, inicial perpetrada pela dogmática jurídica. A razoabilidade incide nessa objetivação, na consolidação desse conteúdo mínimo, reduzindo a indeterminação dos conceitos. Desta maneira, desponta como mecanismo jurídico fundamental no combate à imprecisão, à ambiguidade. (OLIVEIRA, 2013, p.61)

Diante do exposto, além de não haver consenso entre os juristas, podemos perceber que, apesar de a doutrina majoritária caracterizar o interesse público como um conceito jurídico indeterminado, a mesma nos mostra que é possível encontrar um conteúdo determinável, uma densidade mínima a partir da qual o conceito vai adquirindo forma e concretiza-se. Ou seja, existe efetivamente a possibilidade de

⁶ 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, p.106

⁷ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Ob. Cit., p.111.

estabelecer um conteúdo mais nítido à luz de um caso concreto, de forma a limitar a subjetividade e fluidez inerentes aos conceitos jurídicos indeterminados, o que pode nos levar a crer que, talvez, não seja dessa maneira que o conceito de interesse público deva ser percebido.

2.2 Determinação do interesse público no caso concreto

Como vimos, em virtude da plasticidade que a noção de interesse público possui, devida a sua necessidade de acompanhar a evolução da sociedade, a determinação do seu conceito deve ser obtida mediante a análise num caso concreto.

Sobre a natureza do conceito, discorre o professor Gustavo Binenbojm (2007):

Na verdade, o conceito de interesse público é daqueles ditos juridicamente indeterminados, que só ganham maior concretude a partir da disposição constitucional dos direitos fundamentais em um sistema que contempla e pressupõe restrições ao seu exercício em prol de outros direitos, bem como de metas e aspirações da coletividade de caráter metaindividual, igualmente estampadas na Constituição. (Binenbojm, 2007,p.166-167)

Em outra passagem prossegue o professor:

[...] deve o administrador, à luz das circunstâncias peculiares ao caso concreto, bem como dos valores constitucionais concorrentes, alcançar solução ótima que realize ao máximo cada um dos interesses públicos em jogo. Como resultado do exercício da ponderação, tem-se aquilo que convencionamos chamar de **melhor interesse público**, ou seja, o fim legítimo que orienta a atuação da Administração Pública. (Binenbojm ,2007, p. 151, grifo do autor)

De acordo com o mestre Iuri Mattos de Carvalho (2007) a noção de interesse público somente pode ser compreendida se redefinida a partir do compromisso da Administração Pública em efetivar direitos fundamentais. Segundo Juarez Freitas (2004) citado por Carvalho (2007) “o princípio do interesse público exige a simultânea subordinação das ações administrativas à dignidade da pessoa

humana e o fiel respeito aos direitos fundamentais”. Complementa Carvalho⁸:

O compromisso da Administração Pública com a realização dos direitos fundamentais somente é efetivo se dele decorre o dever de demonstrar como os efeitos concretos da decisão administrativa conduzem à realização de tais direitos. Esse compromisso realça a importância da análise do caso concreto por parte do agente público, ou como Marçal Justen Filho já afirmou: “O processo de democratização conduz à necessidade de verificar, em cada oportunidade, como se configura o interesse público”. Por outro lado, o reconhecimento de tal compromisso gera um acréscimo nas exigências de motivação das decisões administrativas, que precisam fazer referência tanto aos direitos fundamentais que se almeja realizar, quanto às circunstâncias concretas. Desse modo, um conceito de interesse público deve fazer remissão à necessidade do agente público avaliar as circunstâncias concretas de atuação, e os direitos fundamentais relevantes. (CARVALHO, 2007)

2.3 O interesse público como resultado.

Sustenta Justen Filho (2005) que, na medida em que a expressão “interesse público” é semanticamente vazia, necessário se faz sua definição pelo aplicador no caso concreto, pois só então será possível é que permitirá a identificação do interesse específico perseguido com a prática do ato. Segundo Justen Filho, o interesse público não é um dado a priori, que deva ser verificado com a medida administrativa concreta, haja vista não haver interesse público prévio ao direito ou anterior à atividade decisória da administração pública. O interesse público é o resultado de todo o processo de produção e aplicação do direito e esse, por sua vez, é um método para se chegar à decisão, ou uma forma de se fundamentar, que atenda ao compromisso da Administração Pública com a realização dos direitos fundamentais:

Uma decisão produzida por meio de procedimento satisfatório e com respeito aos direitos fundamentais e aos interesses legítimos poderá ser reputada como traduzindo “o *interesse público*”. Mas não se legitimará mediante a invocação a esse “interesse público”, e sim porque compatível com os direitos fundamentais. (JUSTEN FILHO, 2005, p.70)

Ainda sobre esse procedimento explica o mestre André Guskow Cardoso⁹:

⁸ CARVALHO, Iuri Mattos de. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: parâmetros para uma reconstrução. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, nº. 16, maio-junho-julho-agosto, 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/supremacia_do_interesse_publico_iuri_carvalho.pdf> . Acesso em 29/08/2014.

Por um lado, impõe-se o respeito ao devido processo legal. Na medida em que a Constituição Federal consagra o devido processo legal tanto na esfera administrativa, como judicial, assegurando o contraditório e a ampla defesa, não é possível que seja adotada uma decisão administrativa sem que aquele ou aqueles que serão por ela atingidos possam se manifestar previamente e, se for o caso, influir na decisão da Administração. Por outro lado, a decisão a ser adotada deve respeitar materialmente os limites definidos pela Constituição e pela legislação. Não é cabível uma decisão administrativa (ainda que se assegure o devido processo) que proponha solução incompatível com valores contidos na Constituição ou em determinada legislação. Trata-se de um limite material à atuação da Administração. CARDOSO (2008):

Assim sendo, nesse processo de aplicação do direito, os interesses são verificados de forma a identificar aquilo que será qualificado como interesse público. Nesse contexto, torna-se essencial estabelecer critérios para tal procedimento de determinação do interesse público. Sendo assim, como consequência desse procedimento, surge o entendimento de que é impossível se aludir a um único "interesse público". Os interesses perseguidos pela Administração são múltiplos e, por vezes, contrapostos razão pela qual não há como se estabelecer um único "interesse público". Mesmo após a definição concreta, é possível que sejam identificados vários interesses que poderiam ser validamente alcançados pela Administração em determinada situação.

2.4 Interesse público ou interesses públicos?

Para se chegar a um conceito de interesse público que seja realmente correspondente ao pluralismo da sociedade contemporânea, é certo que ele precisa traduzir a multiplicidade de interesses que devem ser levados em consideração, pela Administração Pública.

Alice González Borges (2007, p.13) observa:

Na realidade moderna atual, tão rica e complexa, tão mutante e variada, deparamos, entretanto, com uma multiplicidade de interesses, igualmente públicos, igualmente primários, igualmente dignos de proteção, porém que

⁹ CARDOSO, André Guskow. A noção de interesse público e o exercício da competência discricionária. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 13, mar. 2008, disponível em <<http://www.justen.com.br//informativo.php?l=pt&informativo=13&artigo=790>>, acesso em 01/11/2014.

assumem diferentes dimensões. Temos, por exemplo, interesses individuais também públicos, no mais elevado grau possível, porque correspondentes a direitos fundamentais; temos interesses transindividuais, coletivos e difusos, que frequentemente entram em conflito entre si.

Dentro desta ótica, é possível avaliar que são muitos os interesses públicos reconhecidos pela Constituição como capazes de legitimar a atuação administrativa e podem ocorrer colisões entre os interesses públicos e entre esses e os interesses individuais que devem ser considerados para se estabelecer os limites da liberdade de escolha da Administração Pública.

Para Medauar (apud Bacellar), não é possível adotar-se uma concepção hegemônica de interesse público, ou seja, de que haveria “o” interesse público, frente a uma sociedade complexa e pluralista:

[...] a uma concepção de homogeneidade do interesse público, segue-se, assim, uma situação de heterogeneidade; de uma ideia de unicidade, passou-se à concreta existência de multiplicidade de interesses públicos. A doutrina contemporânea refere-se à impossibilidade de rigidez na prefixação do interesse público, sobretudo pela relatividade de todo padrão de comportamento. Menciona-se a indeterminação e a dificuldade de definição do interesse público, a sua difícil e incerta avaliação e hierarquização, o que gera crise na sua própria objetividade.

Sustenta Justen Filho (2005) que “quando se afirma que os conflitos de interesse se resolvem por via “do” interesse público, produz-se uma simplificação que impede a perfeita compreensão da realidade”. E, admitindo a impossibilidade de haver somente um único interesse público, conclui:

Ou seja, as situações concretas demonstram a existência de vários interesses públicos, inclusive em conflito entre si. Logo, a decisão a ser adotada não poderá ser fundada na pura e simples invocação do “interesse público”. Estarão em conflito **diversos** interesses públicos, todos em tese merecedores da qualificação de *supremos* e *indisponíveis*. (Justen Filho, 2005, p.65, grifos do autor)

Alega o mesmo autor que não há sequer uma fórmula prática para descobrir “o” dito interesse da maioria do povo, pois não há maiorias permanentes que tenham interesses comuns; “não existe um conjunto homogêneo de interesses privados ao qual se possa atribuir a condição de interesse da maioria. Na sociedade moderna há uma pluralidade de sujeitos com interesses contrapostos e distintos.” E resume, nas

palavras de Cassese que “não existe o interesse público, mas os interesses públicos, no plural”¹⁰.

Seguindo a ideia de que existem múltiplos interesses públicos, sem que possamos formar um conceito unânime sobre ele, discorre a procuradora Patrícia Ferreira Baptista (2003):

A sociedade contemporânea é uma sociedade pluralista. [...]. Ao lado do interesse público e dos interesses privados, concorrem agora novas categorias de interesses que a formulação original da ideia da supremacia do interesse público ignorava por completo: os interesses coletivos, difusos e sociais. (Baptista, 2003, p.201)

Interesses privados e interesses públicos, assim como outros princípios constitucionais subsistem concomitantemente, podendo ser contrários sem contudo ser contraditórios, como ilustra Rafael Oliveira:

[...] em uma sociedade pluralista, existem diversos interesses públicos e privados em constante conexão, de modo que, naturalmente, poderão emergir eventuais conflitos entre interesses considerados públicos (ex: a criação de uma hidrelétrica e a necessidade de desmatamento de área florestal de conservação permanente), entre interesses denominados privados (ex: o direito à intimidade e o direito à liberdade de expressão) e entre interesses públicos e privados (ex: a servidão administrativa de passagem estabelecida em um imóvel particular para utilização de ambulâncias de termino nosocômio público). (OLIVEIRA, 2010, p.108)

A partir dos discursos apresentados evidencia-se que o conceito de interesse público, por ser indeterminado dentro do ordenamento jurídico, pode ocasionar, muitas vezes, confusão entre o interesse público propriamente dito (primário) com outros interesses, sejam os interesses do Estado, da Administração Pública ou do próprio agente público (interesses secundários).

2.5 Interesse público primário e secundário

Influenciada pela classificação proveniente do Direito italiano, difundida aqui no Brasil por Celso Antônio Bandeira de Mello, a doutrina administrativa brasileira

¹⁰ CASSESE, Sabino, 1991. In: JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

classifica o interesse público em primário e secundário. O autor assevera que não existe necessária coincidência entre interesse público e interesses do Estado, pois este, na forma de pessoa jurídica, pode possuir interesses inerentes à sua condição particular. Como brilhantemente demonstraram Gabardo e Hachem (2010, p. 41):

O *interesse coletivo primário* é formado pelo complexo de interesses individuais prevalentes em uma determinada organização jurídica da coletividade, expressão unitária de uma multiplicidade de interesses coincidentes. Somente este interesse poderá ser considerado como interesse *público*. Ele difere tanto do interesse de um particular individualmente considerado, quanto do interesse do aparato administrativo, que, por sua vez, são ambos *interesses secundários*. Tanto o interesse singular de um indivíduo quanto o interesse da Administração Pública enquanto pessoa jurídica podem conflitar ou coincidir com o *interesse coletivo primário* (que é o verdadeiro *interesse público*). Tais *interesses secundários* só poderão ser perseguidos pelo Estado quando houver coincidência entre eles e o *interesse público*. (grifo dos autores)

Carvalho Filho, com referência à conceituação de interesses públicos primários e secundários, explica:

Embora a expressão interesse público tenha caráter plurissignificativo e represente um conceito jurídico indeterminado, por estar despido de conteúdo definido e admitir valorações diferenciadas em virtude da visão em que se coloque o autor da valoração, o certo é que, conforme unanimidade dos estudiosos, indica algum tipo de atividade que, direta ou indiretamente, ofereça benefícios primários ou secundários à coletividade. Não importa se se trata de interesse direto do Estado ou da coletividade, o que parte da doutrina tem denominado de interesse público primário ou secundário. Se a atividade alcança diretamente a coletividade é indiscutível que se cuida de interesse público, mas se beneficia diretamente ao Estado é evidente que a coletividade, por ele representada, também vai auferir o benefício, ainda que de modo indireto. (CARVALHO FILHO apud GODOY, 2011, p.14)

Conforme ilustrado notavelmente por Luís Roberto Barroso, quando prefaciou a obra organizada por Daniel Sarmento (2005):

O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário que seja parte da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas. [...] O interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. Deverá ele pautar todas as relações jurídicas e sociais – dos particulares entre si, deles com as pessoas de direito público e destas entre si. O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação. Ele é o parâmetro da ponderação. Em suma: o interesse público primário consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade

constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover. (BARROSO, apud Sarmento, 2005, xiii-xvi).

Paralelamente à distinção ente os interesses primário e secundário, Barroso (apud Sarmento, 2005) esclarece ainda outro detalhe importante, raramente abordado na doutrina, apesar de não ser estranha à ordem jurídica brasileira. Trata-se da conformação constitucional das esferas de atuação do Ministério Público e da Advocacia Pública, uma importante inovação da Constituição Federal de 1988. Com o advento da separação, a defesa do interesse público primário tornou-se incumbência do Ministério Público e a defesa do interesse público secundário, encargo do Ministério Público. O autor ressalta ainda que tal separação também justifica a existência da ação popular e da ação civil pública, que defendem os interesses gerais da sociedade mesmo quando em conflito com os interesses do ente estatal ou de seus governantes (interesses secundários). Acrescenta Mello (2013, p.73):

Por isso os interesses secundários não são atendíveis senão quando coincidirem com interesses primários, únicos que podem ser perseguidos por quem axiomáticamente os encarna e representa. Percebe-se, pois, que a Administração não pode proceder com a mesma desenvoltura e liberdade com que agem os particulares, ocupados na defesa das próprias conveniências, sob pena de trair sua missão própria e sua própria razão de existir.

Por outro lado, o interesse público secundário não é menos importante. O Estado não tem como promover saúde, investimentos sociais, nem prestar serviços públicos de maneira eficaz sem recursos financeiros e investimentos adequados. Contudo, não se deve sacrificar o interesse primário a fim de satisfazer o secundário. O objetivo primordial do interesse público é prover o interesse primário e a inversão de prioridade não seria razoável em um Estado dito como democrático.

Conclui-se que o Estado é encarregado da promoção de interesses públicos primários, porém ele mesmo possui seus próprios interesses enquanto pessoa jurídica. Esses direitos concernentes à individualidade estatal são conhecidos na doutrina brasileira como interesses públicos secundários. No entanto, os interesses secundários só poderão ser defendidos pelo Estado quando coincidirem com os

interesses públicos propriamente ditos (primários), cuja realização é dever do Estado.

Após a análise das espécies de interesse público, necessário se faz traçar um limite negativo do conceito, ou seja, daquilo que ele não é, excluindo-se o que não pode ser definido como significado da expressão para uma definição mais adequada.

2.6 O que não é interesse público

A fim de traçar algum contorno às imprecisões de seu conteúdo abstrato, Marçal Justen Filho propõe um conceito negativo de interesse público, a partir daquilo que efetivamente não é (certeza negativa):

Inicialmente, é possível uma conceituação negativa destinada a indicar aquilo que o interesse público **não** é, antes de tentar determinar aquilo que poderia ser. (JUSTEN FILHO, 2005, pg. 59, grifo do autor)

Inicialmente, o jurista assevera que o interesse público não se confunde com o interesse do Estado, pois, na realidade este é o instrumento de realização daquele. Esse equívoco conduz a um raciocínio circular: o interesse é público “porque atribuído ao Estado, e é atribuído ao Estado por ser público”¹¹. Portanto, seguindo essa lógica, todo interesse público seria estatal, e todo interesse estatal seria público, o que seria uma concepção incompatível com o Estado Democrático de Direito. Importante lembrar que existem interesses públicos não estatais, como no caso das organizações não governamentais, o chamado terceiro setor.

Ainda de acordo com Justen Filho, o interesse público não se configura como “conveniência egoística da administração pública”¹², já que o chamado interesse secundário ou interesse da Administração Pública não é público. O Estado “somente está legitimado a atuar para realizar o bem comum e a satisfação geral”

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p.59.

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. Op cit, p.61.

Justen Filho frisa, por mais óbvio que seja, que o interesse público não se confunde com o interesse do administrador:

Também é necessário distinguir o interesse público do interesse privado do sujeito que exerce função administrativa. O exercício da função pública não pode ser afetado pelos interesses privados e egoísticos do agente público. Eles continuam a ser interesses privados, submetidos as regras comuns, que disciplinam a generalidade de interesses dos integrantes da comunidade. A propriedade privada não é alterada se o proprietário adquirir condição de agente público. Logo não se pode cogitar de um regime especial e diverso para tributação sobre os bens dos agentes públicos. O tema relaciona-se com a questão do interesse privado do sujeito como exercente da função pública. Por exemplo, o governante pode ter interesse em evitar a divulgação de notícias que possam prejudicar sua manutenção no cargo eletivo. Mas esse é um interesse privado e particular dele, inconfundível com o interesse público. (JUSTEN FILHO, 2005, p.61-62)

Retomando a ideia inicial de que a indeterminação do conceito de interesse público pode ser melhor delineado utilizando-se sua zona de certeza negativa, cumpre registrar a primorosa lição do professor José Anacleto Abduch Santos¹³:

[...] há uma zona de certeza negativa, que deslegitima e invalida todas as ações disfarçadas de interesse público praticadas no seu âmbito. Certamente não há interesse público no destino político de um determinado parlamentar, a justificar o uso de dinheiro público para custear ações voltadas a aumentar o prestígio pessoal, como almoços, viagens ou ações de caridade. [...] Não há interesse público na nomeação de parentes ou cabos eleitorais para ocupar cargos de provimento em comissão. [...] Aliás, sequer há interesse público na própria existência de um número excessivo de cargos em comissão. Não há interesse público, tampouco, na contratação de uma específica e determinada empresa, apenas porque foi uma das contribuintes de campanha. [...] Não há interesse público em qualquer forma de publicidade que promova um titular de cargo público, eletivo ou não, ainda que indiretamente. Não há interesse público em ações que beneficiem ou favoreçam amigos, correligionários ou financiadores de campanha. [...] Percebe-se que, quando se procura sistematizar o assunto, se pode, ao menos, identificar condutas inseridas na zona de certeza negativa, que, portanto, não são legítimas porque afastadas do interesse público. (SANTOS, 2011)

Do mesmo modo, afirma o jurista que o interesse público não pode, seguramente, ser qualificado como o interesse da maioria da população, o que afrontaria o princípio do Estado Democrático de Direito e conduziria à opressão, marginalizando e mitigando os interesses das minorias. É um conceito jurídico indeterminado que não pode apenas uma temática relacionada somente a números,

¹³ SANTOS, José Anacleto Abduch.. Op cit.

o que representaria uma ofensa ao ideal de Democracia; não se trata de um conceito quantitativo, mas sim qualitativo, devendo ser entendido como o interesse coletivo abstratamente considerado, a partir dos valores indisponíveis e inamovíveis assegurados pela Constituição.

Após todo o exposto sobre a conceituação de interesse público e suas modalidades, passa-se agora ao estudo sobre o princípio da supremacia do interesse público, escopo do presente trabalho.

3 PRINCIPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Na doutrina clássica nacional, da qual fazem parte Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Hely Lopes Meirelles, dentre outros, o princípio da supremacia do interesse público é um dos pilares do regime jurídico-administrativo:

Trata-se de um verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados. (MELLO, 2010, p.69)

Dentro dessa ótica em que o interesse público é princípio basilar, Alice Gonzalez Borges (2007) comenta:

Ora, todo o direito administrativo é construído sobre dois pilares básicos: a supremacia do *interesse público* sobre o interesse privado, a indisponibilidade do *interesse público*. Sobre esses dois pilares é que se estruturam, de um lado, as chamadas *prerrogativas de potestade pública* e, de outro, as *sujeições de potestade pública*, que corporificam o conteúdo da atividade administrativa. (BORGES, 2007, P.4)

Por outro lado, Odete Medauar (2004), em consonância com a doutrina mais contemporânea, elege a expressão “princípio da preponderância do interesse público sobre o interesse particular”:

[...] A expressão interesse público pode ser associada a bem de toda a coletividade, à percepção geral das exigências da vida na sociedade. Esse clássico princípio rege muitos institutos e normas do direito administrativo. Mas vem sendo matizado pela ideia de que à Administração cabe realizar a ponderação dos interesses presentes numa determinada circunstância, para que não ocorra sacrifício "a priori" de nenhum interesse; o objetivo dessa função está na busca de compatibilidade ou conciliação dos interesses, com a minimização de sacrifícios. (MEDAUAR, 2004, P.151-152)

Na visão de Carvalho Filho (2010):

Não há maior lógica que essa: se o interesse é público tem que preponderar sobre o interesse privado quando estiverem em rota de colisão. A disciplina social impõe semelhante premissa: seria o caos

na organização social se as demandas gerais não suplantassem as individuais. (CARVALHO FILHO, 2010, p.73)

O princípio da supremacia do interesse público decorre do compromisso que o Estado tem em atingir uma série de objetivos, indicados pela Constituição e pelas leis e para atingi-los o Estado requer poderes especiais, os quais não se encontram disponíveis aos particulares, justificando-se, contudo, sua utilização tão somente na medida necessária à consecução destes fins. São as seguintes prerrogativas que decorrem deste princípio.¹⁴:

- a) posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e de exprimi-lo, nas relações com os particulares;
- b) posição de supremacia do órgão nas mesmas relações;
- c) restrições ou sujeições especiais no desempenho da atividade de natureza pública

Em face destas prerrogativas, a ação do princípio da supremacia do interesse público como fundamento do regime jurídico administrativo, verificam-se algumas “vantagens” para a Administração Pública: a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos; o benefício dos prazos maiores para intervenção ao longo do processo judicial; prazos especiais para prescrição das ações em que é parte o Poder Público, dentre outros exemplos colhidos por Mello.¹⁵

O princípio da supremacia do interesse público surge como pressuposto de uma ordem social estável, pois devido a sua posição privilegiada, conferida pela ordem jurídica, a Administração Pública pode assegurar a conveniente proteção aos interesses públicos, como ensina Oswaldo Aranha Bandeira de Mello: ¹⁶

A manifestação da vontade do Estado, internamente, se faz, de regra, *de forma unilateral*, tendo em vista o interesse estatal, como expressão do interesse do todo social, em contraposição a outra pessoa por ela atingida ou com ela relacionada. E, mesmo quando as situações jurídicas se formam acaso por acordo entre partes de posição hierárquica diferente, isto é, entre o Estado e outras entidades administrativas menores e os particulares, o regime jurídico a que se sujeitam é *de caráter estatutário*. Portanto, a autonomia da

¹⁴ MELLO, Celso

¹⁵ MELLO

¹⁶ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. "Conceito de Direito Administrativo". In Revista da Universidade Católica de São Paulo, 1964,v.XXVII, p.36 1964, p. 36.

vontade só existe na formação do ato jurídico. Porém, os direitos e deveres relativos à situação jurídica dela resultante, a sua natureza e extensão são regulamentados por ato unilateral do Estado, jamais por disposições criadas pelas partes. Ocorrem, através de processos técnicos de imposição autoritária da sua vontade, nos quais se estabelecem as normas adequadas e se conferem os poderes próprios para atingir o fim estatal que é a realização do bem comum. É a ordem natural do Direito interno, nas relações com outras entidades menores ou com particulares. (MELLO apud MELLO, 2010, p.71-72, grifo do autor)

Verifica-se, assim, que o princípio da supremacia do interesse público motiva a existência das prerrogativas ou dos poderes especiais da administração pública, conforme explicam Alexandrino e Paulo (2011):

Toda atuação administrativa em que exista imperatividade, em que sejam impostas, unilateralmente, obrigações para o administrado, ou em que seja restringido ou condicionado o exercício de atividade ou de direitos dos particulares é respaldada pelo princípio da supremacia do interesse público. (ALEXANDRINO e PAULO, 2011, p.10)

Ainda conforme os autores, a legitimidade do uso do princípio encontra-se na medida necessária ao atendimento dos interesses públicos e não, da pessoa que exerce o poder administrativo, nem tão somente do aparelho estatal:

As prerrogativas que o ordenamento jurídico confere ao Estado, então, que são típicas do direito público, justificam-se tão somente na estrita medida em que são necessárias para que o Estado logre atingir os fins que lhe são impostos por esse mesmo ordenamento jurídico. Frise-se que não é a administração pública que determina a finalidade de sua própria atuação, mas sim a Constituição e as leis. A administração atua estritamente subordinada à lei, como simples gestora da coisa pública, e possui poderes especiais unicamente como meios, como instrumentos para atingir os objetivos que juridicamente é obrigada a perseguir. (ALEXANDRINO e PAULO, 2011, p.10-11)

Assim sendo, o princípio da supremacia do interesse público sofre limitações e controle, tendo seu espaço na conformidade do sistema normativo, segundo seus limites e condições, respeitados os direitos adquiridos e atendidas às finalidades contempladas nas normas que o consagram.

Apesar de sua relevante dimensão, é consenso entre os doutrinadores tradicionais que o princípio da supremacia do interesse público não deva ser aplicado de forma despótica, conforme assevera Di Pietro¹⁷:

Não é possível afirmar que em qualquer situação de conflito entre interesse público e direito individual, aquele prevaleça sobre este, pois, se assim fosse, não existiria mais direito individual. Na realidade, prevalece o interesse público nos limites e formas previstos no ordenamento jurídico; na desapropriação, no tombamento, nas normas garantidoras da função social da propriedade, o direito individual cede ante o interesse público; mas isto ocorre porque a Constituição assim o prevê. A própria Constituição Federal tem inúmeros institutos que protegem o interesse público em detrimento do direito individual. Alega-se que o princípio da supremacia do interesse público tem caráter autoritário. Na realidade, quando considerado abstratamente, o princípio da supremacia do interesse público dá a impressão de ser autoritário, porque o interesse público tem que prevalecer sobre o direito individual. No entanto, quando se pensa que cada cidadão participa do interesse público, essa crítica de autoritarismo perde grande parte de sua credibilidade. (DI PIETRO, 2012)

Essa posição exprime a nova ordem constitucional, ou seja, a constitucionalização do Direito Administrativo, onde os direitos fundamentais, assim definidos pela Constituição de 1988, fazem parte do núcleo de todo o ordenamento jurídico. É importante lembrar que a razão de existir do Estado é a promoção da dignidade da pessoa humana, um princípio que regula os demais e todas as outras regras que fazem parte do sistema jurídico.

Sob essa nova perspectiva, o princípio da supremacia do interesse público passa a ter o compromisso de defender e garantir a dignidade da pessoa humana, princípio que agora prevalece e passa a ser o pressuposto maior, haja vista sua disposição na Carta Magna. Diante desse quadro assevera Justen Filho:

Não se admite que os titulares do poder político legitimem suas decisões invocando meramente a “*conveniência*” do interesse público e produzindo, concretamente, o sacrifício do valor fundamental (direitos fundamentais das minorias, por exemplo). O núcleo do direito administrativo não é o poder (e suas conveniências), mas a realização dos direitos fundamentais. Qualquer invocação genérica

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Entrevista, PROFESSORA MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, Revista TCEMG, jan-fev-mar, 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1462.pdf>>. Acesso em 29/08/2014.

ao “interesse público” deve ser repudiada como incompatível com o Estado Democrático de Direito. (JUSTEN FILHO, 2005, p.71)

Após todo o exposto, é possível concluir que somente uma decisão emanada de procedimento satisfatório, com a observância dos direitos fundamentais e dos interesses legítimos, poderá exprimir o verdadeiro interesse público.

3.1 Limitações ao princípio da supremacia do interesse público

Até para os defensores da supremacia do interesse público sobre o privado, é incontestável a existência de certas limitações a tal princípio. Ainda que pareça impossível, existem ocasiões que o interesse privado, a princípio, parece sobrepujar o público. Como afirma Di Pietro (2010, p. 94-95), “a ideia de que o interesse público **sempre, em qualquer situação**, prevalece sobre o particular jamais teve aplicação” (grifos do autor).

Com relação aos agentes da administração pública, a supremacia deve coincidir com dois outros princípios que regem a atividade administrativa: o princípio da finalidade e o princípio da impessoalidade. Para Carvalho Filho (2011):

Finalidade é o elemento pelo qual todo ato administrativo deve estar dirigido ao interesse público. Realmente não se pode conceber que o administrador, como gestor de bens e interesses da coletividade, possa estar voltado a interesses privados. O intuito de sua atividade deve ser o bem comum, o atendimento aos reclamos da comunidade, porque essa de fato é a sua função.(CARVALHO FILHO, 2011, p.166)

Por outro lado, com relação aos particulares, a supremacia do interesse público sobre o seu interesse particular somente será admissível nos termos da Constituição da República, porque dela emanam os fins a serem cumpridos pelo Estado e por seus órgãos públicos, em todos os níveis em que sejam exercidos, bem como aqueles fins com os quais o povo e suas instituições deverão, ou poderão participar. Como explica Diógenes Gasparini (2006):

[...] a aplicabilidade desse princípio, por certo, não significa o total desrespeito ao interesse privado, já que a Administração deve obediência ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito, consoante

prescreve a Lei Maior (art. 5º, XXXVI). (GASPARINI apud CARVALHO FILHO, 2010, p.75)

Ainda, é necessário conceber a dignidade da pessoa humana como valor de maior hierarquia nas sociedades contemporâneas. Ou seja, o princípio da supremacia do interesse público só poderá ser invocado quando submisso ao princípio da dignidade da pessoa humana, pois é inconcebível que se sacrifique a dignidade de um único homem a pretexto de se realizar o interesse público. Na própria definição do conceito de supremacia, encontram-se limites ao princípio. Ao considerar como dignos de supremacia somente os interesses públicos primários, percebe-se que a apregoada supremacia não é ilimitada.

3.2 Desvios ao princípio da supremacia do interesse público

É sabido que a atividade estatal é uma função que tem o dever de buscar, no interesse de outrem, o atendimento de determinada finalidade, qual seja, o interesse público. Para isso, a Administração necessita dispor de poderes, sem os quais não poderia atender à finalidade que deve perseguir.

De acordo com MELLO (2010, p. 72):

Quem exerce "função administrativa" está adscrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade. Por isso, o uso das prerrogativas da Administração é legítimo se, quando e na medida indispensável ao atendimento dos interesses públicos; vale dizer, do povo, porquanto nos Estados Democráticos o poder emana do povo e em seu proveito terá de ser exercido.

Ou seja, as prerrogativas inerentes à supremacia do interesse público só podem ser utilizadas legitimamente para o alcance do interesse público e não, para satisfazer interesses ou conveniências do aparelho estatal, e muito menos dos agentes governamentais, conforme MELLO (2010, p. 73).

Conclui-se, portanto, que tais poderes são instrumentais, ou seja, servem à finalidade a que estão subordinados. Deste modo, aquele que desempenha função tem, na realidade, dever-poder, e não simplesmente poder ou poder-dever. Portanto, a ênfase, reside no dever, e não no poder. Daí a inversão dos termos deste binômio, com o intuito de exibir com maior clareza que o poder está subordinado ao cumprimento de uma finalidade, de interesse alheio. E aqui, são irretocáveis as clássicas palavras de MEIRELLES (2011, p.92):

Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade. É que o Direito Público ajunta ao poder do administrador o dever de administrar.

Infelizmente, sabe-se que nem sempre o poder é utilizado de forma adequada pelos administradores. De acordo com CARVALHO FILHO (2011, p.79):

O desvio de poder é conduta mais visível nos atos discricionários. Decorre desse fato a dificuldade na obtenção da prova efetiva do desvio, sobretudo porque a ilegitimidade vem dissimulada sob a aparência da perfeita legalidade.

Nesse sentido, é interessante a análise de MEIRELLES (2011, p.99):

O ato praticado com desvio de finalidade - como todo ato ilícito ou imoral - ou é consumado às escondidas ou se apresenta disfarçado sob o capuz da legalidade e do interesse público. Diante disto, há que ser surpreendido e identificado por indícios, e circunstâncias que revelem a distorção do fim legal substituído habilidosamente por um fim ilegal ou imoral não desejado pelo legislador.

CRETELLA JUNIOR (apud CARVALHO FILHO, 2011, p.80), também reconhecendo a dificuldade de se produzir prova, oferece pistas, entretanto, para os sintomas denunciadores do desvio de poder: Chama sintoma “qualquer traço, interno ou externo, direto, indireto ou circunstancial que revele a distorção da

vontade do agente público ao editar o ato, praticando-o não por motivo de interesse público, mas por motivo privado”.

BORGES (2007, p.2) relaciona os desvios com a indeterminação e fluidez do conceito de interesse público:

O interesse público - o mais indeterminado dos conceitos - sempre esteve ameaçado pelos donos do poder. Objeto das mais solertes manipulações, sempre tem sido invocado, através dos tempos, a torto e a direito, para acobertar as "razões de Estado", quando não interesses menos nobres, e até inconfessáveis. Mais especificamente, tem sido manejado por certas administrações públicas como verdadeiro escudo, que imunizaria de quaisquer críticas suas posições autoritárias, e as resguardaria até, em nome de pretensa independência de poderes, do imprescindível controle do Poder judiciário.

JUSTEN FILHO (2005,p.56-57) também comenta sobre o mau uso da expressão:

Essas concepções são relevantes, mas propiciam problemas insuperáveis, relacionados com a ausência de instrumento jurídico para determinar o efetivo interesse público. Isso dá margem a arbitrariedades ofensivas à democracia e aos valores fundamentais. No passado, o governante adotava fórmulas imprecisas (tal como o "poder de império", o "poder discricionário", o "poder de polícia" ou a natureza política do ato) para justificar decisões subjetivas incompatíveis com a ordem jurídica. A evolução democrática eliminou essas práticas. Na atualidade, o exercente do poder político refugia-se no princípio da supremacia do interesse público para evitar o controle ou desfazimento de atos defeituosos, violadores de garantias constitucionais.

Em nosso país, ainda temos o grande desafio de cobrar da Administração Pública um maior compromisso com a realização dos direitos fundamentais. Lamentavelmente, a discricionariedade outorgada pela lei aos agentes públicos, muitas vezes torna-se o maior obstáculo à realização desses direitos.

3.3 Críticas ao princípio da supremacia do interesse público

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado manteve-se em durante muito tempo sob um manto sagrado, quando estudiosos do tema começaram a rediscuti-lo.

Um grupo de jovens e renomados juristas sustenta que a supremacia do interesse público “apresenta indisfarçáveis traços autoritários, que não encontram respaldo numa ordem constitucional como a brasileira”¹⁸. Alegam que o conceito é irremediavelmente indeterminado, que não se coaduna com os direitos fundamentais, além de que, na realidade, não existe uma supremacia, mas uma ponderação de interesses entre particular e público.

Essa é a tônica da expressiva obra¹⁹, coordenada por Daniel Sarmento e que conta com intervenções de Alexandre Santos de Aragão, de Gustavo Binenbojm, de Humberto Ávila, de Paulo Ricardo Schier, além do próprio coordenador. O intrigante título, além de contrapor interesses públicos e interesses privados, promove a inadiável desconstrução do princípio da supremacia do interesse público.

Tais juristas alegam que, em seu entendimento convencional, o princípio está em discordância com o sistema jurídico brasileiro, como leciona Sarmento:

Parece-nos que o princípio em discussão baseia-se numa compreensão equivocada da relação entre pessoa humana e Estado, francamente incompatível com o *leitmotiv* do Estado Democrático de Direito, de que as pessoas não existem para servir aos poderes públicos ou à sociedade política, mas, ao contrário, estes é que se justificam como meios para a proteção e promoção dos direitos humanos. (SARMENTO, 2005, p.27)

Considerando esse contexto, argumenta Aragão:

[...] muitas vezes as lides envolvendo o Direito Público ainda se vêm turvadas por uma genérica e mítica invocação do ‘interesse público’, ou de subespécies suas como ‘ordem pública’, ‘saúde pública’, ‘bem-estar da coletividade’, ‘moral pública’, etc., que, ao entrar em ponderação com quaisquer outros valores envolvidos, sempre prevaleceriam, ainda quando a Constituição ou a lei já contivessem regra específica pré-disciplinando e pré-ponderando a questão, o que é inadmissível. Não há um interesse público abstratamente considerado que deva prevalecer sobre os interesses particulares eventualmente envolvidos. A tarefa regulatória do Estado é bem mais complexa do que a singela formulação de uma ‘supremacia do interesse público’. (ARAGÃO, 2007,p.4)

¹⁸ SARMENTO, Daniel. Interesses públicos vs. interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. In: Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Editora Lumen Juris, 2005.

¹⁹

Sobre esse aspecto, José Joaquim Gomes Canotilho citado por Sarmento, afirma que a supremacia do interesse público não pode ser aplicada de modo tão incontestável e lembra sobre os limites aos direitos fundamentais:

Na verdade, parece-nos que a questão das restrições aos direitos fundamentais justificadas com base no interesse público não pode ser enfrentada com soluções simplistas, como a baseada na suposta supremacia do interesse público sobre o particular. Elas demandam um exame mais complexo, que leve em consideração toda a constelação de limites às restrições de direitos fundamentais, que vem sendo desenvolvida pela doutrina. Assim, é preciso primeiramente recordar que os limites aos direitos fundamentais podem apresentar-se, basicamente, sob três formas diferentes: a) podem estar estabelecidos diretamente na própria Constituição; b) podem estar autorizados pela Constituição, quando esta prevê a edição de lei restritiva; e c) podem, finalmente, decorrer de restrições não expressamente referidas no texto constitucional. (CANOTILHO apud SARMENTO, 2007, p. 91).

Binenbojm, outro opositor ao princípio, não vê compatibilidade entre a supremacia do interesse público e direitos fundamentais:

A centralidade do sistema de direitos fundamentais, por exemplo, é visceralmente incompatível com o chamado princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses particulares. Há interesses individuais e particulares, protegidos constitucionalmente sob a forma de direitos fundamentais, que prevalecem sobre interesses metaindividuais, coletivos ou difusos, da sociedade. [...] Ora, um princípio que se presta a justificar qualquer decisão não serve de fundamento legítimo para decisão alguma. O caráter autoritário de tal formulação teórica reside justamente no fato de que qualquer decisão da Administração Pública, no exercício de competência discricionária, acabava sendo motivada pela invocação abstrata da supremacia do interesse público.²⁰

O autor assevera, dessa forma, o que o direito administrativo não deve ser fundamentado a partir de um pressuposto de supremacia, mas sim, de proporcionalidade. Binenbojm rejeita o posicionamento de doutrinadores tradicionais tais como Meirelles, Mello e Di Pietro, no entanto, não nega “de forma alguma, o conceito de interesse público, mas tão-somente a existência de um princípio da supremacia do interesse público”²¹.

²⁰ Binenbojm, Gustavo. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Jul-ago-set, 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1598.pdf>>. Acesso em : 14 nov 2014.

²¹ Id. Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo. In: Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Editora Lumen Juris, 2005, p.167.

Humberto Bergmann Ávila, autor do vigoroso e pioneiro ensaio, não reconhece o discutido princípio da supremacia do interesse público sobre o privado pois, em sua concepção, configura-se como uma regra de preferência:

[...]-conceitualmente ele não é uma norma-princípio: ele possui apenas um grau normal de aplicação, sem qualquer referência às possibilidades normativas e concretas; -normativamente ele não é uma norma-princípio: ele não pode ser descrito como um princípio jurídico constitucional imanente; -ele não pode conceitualmente e normativamente descrever uma relação de supremacia: se a discussão é sobre a função administrativa, não pode 'o' interesse público (ou os interesses públicos), sob o ângulo da atividade administrativa, ser descrito separadamente dos interesses privados. [...] A Administração Pública não pode exigir um comportamento do particular(ou direcionar a interpretação das regras existentes) com base nesse "princípio". Aí incluem-se quaisquer atividades administrativas, sobretudo aquelas que impõem restrições ou obrigações aos particulares. (ÁVILA, 2007,p.213-214)

Segundo a linha de pensamento de Paulo Ricardo Schier, a supremacia em questão é "uma cláusula geral de restrição dos direitos fundamentais", pois:

[...] a assunção prática da supremacia do interesse público sobre o privado como cláusula geral de restrição de direitos fundamentais tem possibilitado a emergência de uma política autoritária de realização constitucional, onde direitos, liberdades e garantias fundamentais devem, sempre e sempre, ceder aos reclames do Estado que, qual Midas, transforma em interesse público aquilo que é tocado. (Schier, 2005, p. 218-219)

Na visão de Alexandre Santos de Aragão, por imperativo constitucional, interesses públicos e direitos fundamentais devem caminhar juntos e não, em direções opostas:

Portanto, o quadro que se delinea diante dos olhos é muito mais o de convergência entre interesses públicos e os direitos fundamentais do que o de colisão. Tal situação, repita-se, não constitui a exceção, mas a regra. Na maioria dos casos, a coletividade se beneficia com a efetiva proteção dos interesses dos seus membros. Até porque, o interesse público, na verdade, é composto pelos interesses particulares dos componentes da sociedade, razão pela qual se torna em regra impossível dissociar os interesses públicos dos individuais.

Neste momento, faz-se propício retornar a Sarmento, que destaca sobre o importância da ponderação equilibrada:

Talvez a mais séria objeção dogmática ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular seja a de que ele não é compatível com o princípio da proporcionalidade, que constitui importantíssimo parâmetro

para aferição da constitucionalidade das restrições aos direitos fundamentais. Com efeito, o princípio da proporcionalidade, cuja vigência no ordenamento brasileiro é hoje reconhecida em uníssono pela doutrina e jurisprudência, estabelece critérios intersubjetivamente controláveis para resolução de colisões envolvendo interesses constitucionais.

Apesar de combater o princípio da supremacia do interesse público, Sarmiento (2007, p.28), contudo, adverte não devemos apoiar a desvalorização total dos interesses públicos diante dos interesses particulares, pois isso pode conduzir à anarquia e ao caos geral, inviabilizando qualquer possibilidade de regulação coativa da vida humana em comum.

Apesar de não pertencer ao grupo de juristas filiados à desconstrução, Justen Filho simpatiza com os ideais de mitigação do princípio da supremacia do interesse público, ao entender que o núcleo do direito administrativo não reside no interesse público:

A supremacia do interesse público significa sua superioridade sobre os demais interesses existentes em sociedade. Os interesses privados não podem prevalecer sobre o interesse público. A indisponibilidade indica a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, e é uma decorrência de sua supremacia. (JUSTEN FILHO, 2005, p.56)

Justen Filho (2005) leciona ainda que a atividade administrativa deve buscar a democracia e o respeito aos direitos fundamentais. Assevera que a distinção entre o público e o privado é de natureza ética e vincula-se à realização de direitos fundamentais, especialmente com relação à dignidade da pessoa humana (2005, p.66-67). O jurista defende, ainda, a tese da constitucionalização do direito administrativo, eis que impregna toda a atividade administrativa com os valores e princípios constitucionalmente consagrados.

Apesar de combater o princípio da supremacia do interesse público, Sarmiento (2007, p.28), contudo, adverte não devemos apoiar a desvalorização total dos interesses públicos diante dos interesses particulares, pois isso pode conduzir à anarquia e ao caos geral, inviabilizando qualquer possibilidade de regulação coativa da vida humana em comum.

Outra autora que merece destaque, Alice Gonzalez Borges, propõe não a desconstrução, mas a reconstrução do conceito de supremacia do interesse público e adverte em tom de cautela:

É preciso não confundir a supremacia do interesse público, – alicerce das estruturas democráticas, pilar do regime jurídico-administrativo, – com suas manipulações e desvirtuamentos em prol do autoritarismo retrógrado e reacionário de certas autoridades administrativas. O problema, pois, não é do princípio: é, antes de sua aplicação prática. Trata-se, isto sim, de reconstruir a noção, situá-la devidamente dentro do contexto constitucional, para que possa ser adequadamente defendida e aplicada pelo Poder Judiciário, no exercício de seu inafastável controle.(BORGES, 2007,p.3)

Sobre esse aspecto, Borges.(2007, p.20) insiste em sua preocupação com os desvirtuamentos por parte de governantes mal intencionados, aponta a indeterminação do conceito de interesse público como a raiz do problema e conclama à “reconstrução da noção, juntamente com a desconstrução dos equívocos e desvirtuamentos, bem ou mal intencionados”.

4 CONCLUSÃO

O ideal de democracia e o respeito aos direitos e garantias fundamentais do indivíduo inspirados pelo Estado Democrático de Direito, influenciam diretamente no Direito Administrativo, onde inicia-se o questionamento do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Particular.

Embora essa supremacia seja defendida por grande parte da doutrina brasileira, composta por grandes nomes do Direito Administrativo, eis que algumas novas vozes levantam-se questionando-a e buscando-se a quebra desse paradigma.

E o questionamento começa pelo conceito de interesse público que, apesar de ser considerado indeterminado no ordenamento jurídico, possui um conteúdo possível de determinação no caso concreto. Mas, devido a sua abstração, fluidez, critérios para delimitação e diversos pontos de vista, custa-se a chegar a uma concepção social de interesse público.

Então, começa-se a perceber que o interesse público verdadeiro, aquele interesse individual que cada um de nós da sociedade anseia, quer o bem comum, quer o bem-estar social, ou seja, quer a dignidade da pessoa humana.

Contudo os novos juristas percebem os desvios e malversações que se escondem por baixo do manto sagrado da supremacia do interesse público no Direito Administrativo e resolvem reavaliá-la. Essa reavaliação, no entanto, toma proporções exageradas, e cogita-se a desconstrução do princípio da supremacia do interesse público.

Entre defender o que já está construído, e desconstruir a construção, surge uma boa possibilidade, que é a de reconstruir o princípio, agora com bases mais sólidas e sem desvirtuamentos.

A partir da discussão entre o antigo e o novo, entre o tradicional e o moderno, começa a nascer um novo interesse público e, conseqüentemente, um novo sentido para o próprio princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

E, se alguém porventura questionar se ainda existe uma supremacia do interesse público sobre o privado, podemos dizer que ela existe sim, mas está renovada.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 19. ed., São Paulo: Método, 2011.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito Público x Direito Privado. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205503372174218181901.pdf>>. Acesso em: 10/09/2014.

BAPTISTA Isabelle de. O Princípio da Supremacia Do Interesse Público Sobre o Privado: Uma Análise à Luz dos Direitos Fundamentais e do Estado Democrático de Direito. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Jan-fev-mar, 2013. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1768.pdf>>. Acesso em : 14 nov 2014.

BAPTISTA, Patrícia Ferreira. Transformações do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BERCLAZ, Márcio Soares. Algumas Considerações sobre o Princípio do Interesse Público no Âmbito do Direito Administrativo. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3545>>. Acesso em: 15 out 2014.

BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo. In: Interesses

Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Editora Lumen Juris, 2007.

BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do Interesse Público: Desconstrução ou Reconstrução. Revista de Direito do Estado, n. 3, 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/Supremacia%20do%20Interesse%20P%C3%ABlico%20-%20Alice%20Gonzalez%20Borges.pdf>. Acesso em: 23 set 2014.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm> .Acesso em: 24 set 2014.

CARDOSO, André Guskow. A Noção de Interesse Público e o Exercício da Competência Discricionária. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 13, mar. 2008, disponível em: <<http://www.justen.com.br//informativo.php?l=pt&informativo=13&artigo=790>>. Acesso em : 01 nov 2014.

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

CARVALHO, Iuri Mattos de. O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado: Parâmetros Para Uma Reconstrução. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, nº. 16, maio-junho-julho-agosto, 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/supremacia_do_interesse_publico_iuri_carvalho.pdf>. Acesso em : 29 ago 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro; Carlos Vinícius Alves Ribeiro. (Coord.). Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. Supremacia do Interesse Público. São Paulo, Jornal Carta Forense, 02/09/2011. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/supremacia-do-interesse-publico/7573>>. Data de acesso: 05 out 2014.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Interesse Público. in: Revista do Ministério Público do Trabalho da 2ª Região, 1/10, São Paulo: Centro de Estudos, 1995. Disponível em: <<http://www.terciosampaioferrazjr.com.br/?q=publicacoes-cientificas/31>>. Acesso em: 15 dez 2014.

GABARDO, Emerson. Interesse Público e Subsidiariedade. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GABARDO, Emerson; HACHEN, Daniel Wunder. O Suposto Caráter Autoritário da Supremacia do Interesse Público e das Origens do Direito Administrativo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coordenadores). Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2010.

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

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. – 8 ed. ver. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

OLIVEIRA, Larissa Pinha de. A Falácia da Desconstrução do Princípio da Supremacia do Interesse Público Sobre O Privado. Revista Brasileira de Direito, IMED, Vol. 9, nº 1, jan-jun 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A Constitucionalização do Direito Administrativo: o princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

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.

SANTOS, José Anacleto Abduch. Interesse público do Estado. In: Jornal Gazeta do Povo, Curitiba, 2011. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/opinião/cont_eudo.phtml?id=1113264> Acesso em: 24 jul 2014.

SARMENTO, Daniel. Interesses Públicos vs Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional. In: Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o Regime Jurídico dos Direitos Fundamentais. In: Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.