
**O INTERESSE PÚBLICO NO DIVÃ DA PSICANÁLISE:
PARA UM CONCEITO BIDIMENSIONAL DE INTERESSE PÚBLICO**

***THE PUBLIC INTEREST IN THE DIVAN OF PSYCHOANALYSIS:
FOR A TWO-DIMENSIONAL CONCEPT OF PUBLIC INTEREST***

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Professor Adjunto de Direito Administrativo no Curso de Graduação em Direito e no Programa de Mestrado em Direito da UFSC. Doutor em Direito Administrativo pela UFSC (2014), com estágio de Doutorado Sanduíche junto à Universidade de Lisboa - Portugal (2012); Mestre em Direito Constitucional pela UFSC (2005); Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade CESUSC (2003); Bacharel em Direito pela UFSC (2001). Conselheiro Estadual da OAB/SC (triênio 2016/2018); Presidente da Comissão de Acesso à Justiça da OAB/SC; Membro da Comissão de Moralidade Pública da OAB/SC; Membro da Comissão de Direito Constitucional da OAB/SC; Presidente e membro fundador do Instituto Catarinense de Direito Público (ICDP); Membro fundador do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina (IDASC); Membro efetivo do Instituto dos Advogados de Santa Catarina (IASC); Membro fundador da Academia Catarinense de Direito Eleitoral (ACADE). Professor convidado de Direito Administrativo da Escola Superior da Advocacia (ESA-OAB/SC), Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina (ESMESC) e da Fundação Escola de Governo (ENA/Brasil), em convênio com a École Nationale d'Administration (IENA/França), bem como em Cursos de Pós-Graduação em diversas instituições (CESUSC, UNIDAVI, ENA/Brasil, UnC, UNOESC, UNISUL e Estácio de Sá). Coordenador do Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (GEDIP/CCJ/UFSC). Tem atuação voltada à área do Direito Público, com ênfase ao Direito administrativo e Direito Constitucional, principalmente nos seguintes temas: Fundamentos de Direito Administrativo; Regime jurídico-administrativo e princípios constitucionais; Administração Pública democrática, cidadania e controle social; Direito Administrativo e contemporaneidade.

RESUMO

O debate em torno do conceito de interesse público ocupa o palco principal no cenário do Direito Administrativo, em especial a partir do paradigma do Estado constitucional de direito, inclusive na sua íntima relação com a defesa e prevalência dos direitos fundamentais. Nesse quadrante, o objeto central do presente estudo está na discussão sobre a construção de uma noção bidimensional de interesse público, afinada com o renovado modelo jurídico-administrativo, com a prevalência da Constituição e a promoção dos direitos fundamentais. O método utilizado é o dedutivo e monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Interesse público; Bidimensionalidade; Estado constitucional de direito; Supremacia do interesse público; Direitos fundamentais.

ABSTRACT

The debate around the concept of public interest occupies the main stage in the scenario of Administrative Law, especially from the paradigm of the Constitutional state of law, including in its intimate relationship with the defense and prevalence of fundamental rights. In this quadrant, the central object of the present study is the discussion about the construction of a two-dimensional notion of public interest, in tune with the renewed legal-administrative model, with the prevalence of the Constitution and the promotion of fundamental rights. The method and technique used are, respectively, the deductive and monographic, and the bibliographic research.

KEYWORDS: Public interest; Two-dimensionality; Constitutional state of law; Supremacy of the public interest; Fundamental rights.

INTRODUÇÃO

O presente ensaio pretende discutir acerca do conceito de interesse público, seus contornos, limites e possibilidades no marco do Estado constitucional de direito.

Por certo, esse debate não prescinde da construção de uma sólida teoria da supremacia da Constituição, da defesa da força normativa dos princípios constitucionais e da eficácia dos direitos fundamentais. A supremacia da Constituição e o caráter vinculante dos direitos fundamentais são traços característicos fundantes do Estado constitucional de direito, um modelo de Estado de direito pautado pela força normativa dos princípios constitucionais e pela promessa de consolidação de um modelo de justiça substancial.

Nesse cenário, importa sobremaneira a construção de um conceito de interesse público compatível com a defesa e promoção dos direitos fundamentais e com o movimento jurídico-político de personalização da ordem constitucional, inclusive com a superação do paradigma da supremacia do interesse público, problema e objetivo central desse ensaio, o que justifica, inclusive, a provocativa alusão à ideia de colocar o conceito de interesse público no “divã da psicanálise”!

O debate sobre o conceito de interesse público passa, de forma indelével, pela superação dos contornos tradicionais da noção de supremacia do interesse público e pela definição do paradigma emergente da Administração Pública democrática, o que impõem a consolidação de um renovado regime jurídico-administrativo, temática de suma relevância para o Direito Administrativo contemporâneo e que justifica a relevância teórica e prática do presente estudo.

A partir do método dedutivo e monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica, a análise da temática principia pela construção das bases modernas do conceito de interesse público e depois avança para a proposta de sua conceituação bidimensional, o debate sobre seus respectivos limites e possibilidades.

2 PARA UMA GENEALOGIA DO MODERNO CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO

A pretensão de construção de um conceito de interesse público não é, certamente, uma empreitada singela e acanhada. Há quem defenda, inclusive, que o interesse público acabe por ser refratário ao aprisionamento em uma noção propriamente conceitual (que ostente um conteúdo determinado). Seria, portanto, uma

noção muito mais funcional e dinâmica do que conceitual, podendo apresentar muitas variações segundo critérios quantitativos e qualitativos, se apurada em diferentes épocas (tempo) e países (espaço).¹ Inclusive, esta dificuldade em estabelecer um conceito de interesse público levou o administrativista argentino Guillermo Andrés MUÑOZ (2010, p. 21-31) a defender (de forma lapidar e até poética) que o interesse público seria como o amor: mais fácil sentir do que definir!

Ante a sua característica fluidez conceitual, há quem qualifique a ideia de interesse público como verdadeiro *tópoi*,² um *lugar comum* (*locus*), e que por isso mesmo dispensaria uma definição mais precisa, até para facilitar sua adequada e eficiente aplicação (FERRAZ JUNIOR, 1995, p. 10-12).

A aventada dificuldade em definir o interesse público também não escapou à aguçada lente do administrativista espanhol Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, atribuindo-a, entre outras particularidades, ao fato de estar visceralmente ligado à realidade, não existindo a sua margem ou dela afastado. O interesse público restaria descortinado e projetado a partir da sua operação de materialização, precipuamente promovida pela Administração Pública. Mas isso não equivale a dizer, por outro lado, que não existam parâmetros de aferição racional e normativa do interesse público, que residiria atualmente “no marco dos princípios informadores do Estado social e democrático de Direito” (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2010, p. 42).

Convém agora colher algumas contribuições da doutrina jurídica estrangeira, na tentativa de lançar os adequados parâmetros ao conceito de interesse público.³ Na doutrina administrativista francesa, pode-se obter da clássica obra de Georges VEDEL um importante contributo para o conceito de interesse público. Após esclarecer que esta noção atende por diferentes designações (interesse público, interesse geral, utilidade pública), VEDEL (1980, p. 257) apresenta-o a partir de duas acepções: uma político-constitucional e outra jurídico-administrativa.

Sobre a perspectiva política, VEDEL sustenta a necessidade de afastar o que designa como dois equívocos recorrentes: primeiramente, há que se superar a ideia

¹ Sobre o tema, ver: RIVERO, 1981. p. 15; VEDEL, 1980. p. 257-260.

² Sobre a tópica jurídica, ver: CRISTÓVAM, 2016. p. 143-154; GARCIA AMADO, 1987; VIEHWEG, 1964.

³ Para um amplo e abrangente inventário doutrinário da noção de interesse público no Direito Comparado, ver: DIAS, 2008.

de que o interesse público não seria mais do que o simples somatório dos interesses particulares; da mesma forma, não se pode admitir a crença de que o interesse público não teria qualquer relação com os indivíduos ou com os grupos que compõem a nação, um erro sutil e que acaba comumente povoando os próprios comportamentos administrativos estatais. Nesse sentido, o interesse público nasceria do processo de arbitragem entre os diversos interesses particulares em jogo, por vezes inclinando-se em favor dos interesses de um grupo mais numeroso de indivíduos (critério quantitativo), a exemplo de uma desapropriação por necessidade ou utilidade pública; outras vezes, por outro lado, a partir do respaldo qualitativo de interesses de minorias, como no caso dos sistemas de assistência social e de saúde para determinados grupos de indivíduos das camadas menos favorecidas da sociedade (VEDEL, 1980, p. 257-258).

Essa perspectiva político-constitucional do interesse público, vinculada à consecução de uma finalidade (objetivo) pública geral e norteadora das ações estatais, encontra uma fartura de exemplos na ordem constitucional brasileira, desde o seu preâmbulo e, sobretudo, no artigo 3º da Constituição Federal, que elenca os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Com efeito, na perspectiva política o interesse público viria delineado pelo legislador constitucional (e também infraconstitucional), a quem competiria definir os objetivos político-sociais a serem perseguidos pela ação estatal. Apesar disso, nem sempre esses parâmetros políticos do interesse público alcançam expressa positivação jurídico-constitucional, “mas, uma vez que isso ocorra, a expressão torna-se paradigmática e mandamental: a lei passa a ser a definição incontestável e inviolável do interesse público” (MOREIRA NETO, 1996, p. 430).

Já a noção jurídico-administrativa de interesse público estaria relacionada diretamente à determinação, pelas autoridades legislativas competentes (constitucionais e infraconstitucionais), da prevalência de determinados interesses especiais, cabendo ao legislador dispor das normas jurídicas necessárias para a consecução das finalidades públicas eleitas, com a respectiva criação de serviços públicos e a determinação das atividades estatais capazes de alcançar os referidos objetivos, inclusive indicando a autoridade competente para intervir na matéria, os meios e recursos aos quais poderá recorrer (VEDEL, 1980, p. 258-259).

Na verdade, o sentido jurídico-administrativo do interesse público guarda estreita relação de dependência ao primado da legalidade, no sentido da fiel observância aos parâmetros normativos impostos (expressa e implicitamente) pela ordem jurídica. Por outro lado, embora a eleição (definição) das finalidades gerais de interesse público comumente não grave no plexo de atribuições da Administração Pública, esta “assume com frequência a tarefa de tomar atitudes que o concretize na atividade cotidiana, valendo-se de um amplo poder de apreciação casuística” (BUSATTO, 2011, p. 21). Esta é, seguramente, a face mais perigosa e instável da consecução do interesse público, quando da sua concretização pela Administração Pública, sobretudo naqueles casos de alargada indeterminação normativa (conceitos indeterminados, interesse público implícito etc.), o que facilita sobremaneira a tomada de assalto dos espaços públicos por conjuntos de interesses egoísticos travestidos de “incontestável” interesse público.

A título ilustrativo, colaciona-se também o pensamento de outro administrativista francês, Jean RIVERO (1981, p. 15), para quem o interesse público (geral) não seria o interesse da comunidade como “uma entidade distinta dos que a compõem e superior a eles; é muito mais simplesmente, um conjunto de necessidades humanas – aquelas a que o jogo das liberdades não provê de maneira adequada e cuja a satisfação, todavia, condiciona a realização dos destinos individuais”.

Na literatura jurídica lusitana,⁴ Rogério Guilherme Ehrherdt SOARES (1955, p. 101) compôs uma das primeiras obras monográficas específicas sobre a temática relacionada ao interesse público. Após uma análise das três clássicas funções do Estado moderno, SOARES afiança que dentre elas a única livre é a de legislar, em uma espécie de “desvinculação absoluta” que não encontra limites de natureza jurídica. Entretanto, tal liberdade somente pode ser usada para a tutela do interesse público, repartindo os bens da sociedade (materiais e imateriais), conforme uma escala de fins a que se destinam, para a justa composição dos interesses em conflito.

Com base na doutrina carnelluttiana de “interesse público na justa composição dos conflitos” (de caráter formalista), SOARES avança para a construção de uma ideia de composição de conflitos a partir da noção material de necessidade coletiva ou

⁴ Para um estudo panorâmico da noção de interesse público no Direito Administrativo português, ver: CAUPERS, 2000. p. 61-66; CORREIA, 1982. p. 227-231; SILVA, 2009; SOUSA, 1995. p. 123-142.

interesse coletivo, designado de *interesse coletivo primário*, como sendo aqueles fins privados ou públicos reconhecidos pelo legislador. Nesta quadra, o interesse público não seria “um interesse abstracto ou um bem que pertença a uma esfera totalmente distinta da esfera do cidadão: ‘o interesse público é, sem perder a sua qualidade de interesse superior, nem se resolver na soma desses interesses, a sublimação numa unidade da qual, todavia, os interesses particulares são coeficientes’” (SOARES, 1955, p. 103).

Interessante atentar que, diversamente do que ocorre no Brasil, no caso da atual ordem constitucional portuguesa, a Constituição de 1976 expressamente assegura, no inciso 1 do seu artigo 267, o princípio da prossecução (não da supremacia) do interesse público, quando dispõe que a “Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”.⁵ Partindo desta esteira normativo-constitucional lusitana, Diogo de Freitas do AMARAL (2012, p. 36-38) chama a atenção para alguns corolários do chamado princípio da prossecução do interesse público: 1. Compete à lei definir os interesses públicos e não à Administração Pública, salvo as (por vezes tormentosas e desviadas) situações de competência administrativa para a concretização de conceitos indeterminados; 2. O interesse público ostenta conteúdo variável, não admitindo definições rígidas e inflexíveis; 3. A definição do interesse público pela lei impõe a obrigatoriedade de cumprimento pela Administração Pública; 4. O interesse público delimita a capacidade jurídica das pessoas coletivas públicas e a competência dos seus órgãos (princípio da especialidade); 5. Somente o interesse público legalmente previsto justifica a atividade administrativa, pelo que na sua ausência a atividade estará viciada por desvio de poder (finalidade); 6. A satisfação de interesses privados em vez de interesses públicos pela Administração Pública, seus órgãos e agentes caracteriza corrupção punível civil, criminal e administrativamente; 7. A obrigatória prossecução do interesse público impõe à Administração Pública a

⁵ A título ilustrativo, convém fazer referência à Constituição espanhola de 1978, que em termos bastante assemelhados à Constituição portuguesa de 1976, em seu artigo 103, 1 assegura que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales...”. Para uma análise da noção de interesses gerais na ordem constitucional espanhola, ver: MEILÁN GIL, 2010. p. 65-88.

adoção, em cada caso concreto, das melhores soluções técnicas, administrativas e financeiras possíveis (dever de boa administração).⁶

Com efeito, de todos esses corolários do princípio da prossecução do interesse público, didática e oportunamente referidos pelo administrativista lusitano, o penúltimo é seguramente o mais problemático e controvertido, na medida em que aparentemente posiciona os interesses privados e o Poder Público em rota de colisão.

À primeira vista, essa posição acaba por desconsiderar a hipótese (totalmente possível e recorrente nas sociedades contemporâneas) de o ordenamento jurídico albergar legítimos interesses particulares/privados, notadamente aqueles empreendimentos econômicos da iniciativa privada em geral, relacionados, *v.g.*, às áreas do turismo, da cultura, da ciência e da tecnologia. Áreas direta ou indiretamente dependentes de uma atividade estatal de fomento econômico, tecnológico e/ou qualquer outra forma de estímulo estatal. E sem que isso venha a convolar aqueles interesses privados em interesses públicos. Já não se pode conceber a ideia de que, como um Midas moderno, tudo o que o Estado toque seja convertido em interesse público. Isso acabaria, inclusive, por ampliar de forma tal esse conceito, que o efeito seria esvaziá-lo por completo de sentido operativo (uma espécie de maldição de Midas): albergando tudo, para nada mais serviria!

Retomando o inventário doutrinário em curso, no Brasil pode-se seguramente atribuir a Celso Antônio Bandeira de MELLO (2016, p. 51) os estudos mais respeitados e tradicionalmente difundidos acerca da temática que envolve o interesse público. Segundo o administrativista pátrio, o “interesse público deve ser conceituado como 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** ”.

É oportuno ressaltar, inclusive, que foi MELLO o difusor no Brasil da célebre diferenciação entre interesses públicos primários e interesses públicos secundários, com base na obra de Renato ALESSI. A partir do debate acerca da noção de função administrativa e sua centralidade para a Administração Pública,⁷ o administrativista

⁶ Para estudos aprofundados sobre o dever de boa administração como direito fundamental dos cidadãos, ver: FREITAS, 2007.

⁷ Para estudos aprofundados sobre a noção de função administrativa a partir de ALESSI, ver: ALESSI, 1978. p. 01-16.

italiano busca respaldo da doutrina carneluttiana para esclarecer que os interesses públicos (coletivos) não podem ser confundidos com os interesses do Estado, do aparelho da Administração burocrática ou do erário, assim unitariamente considerados. Essa relação seria apenas contingencial (possível, mas não necessária), pelo que os interesses secundários do Estado (aparato estatal) e da estrutura administrativa somente poderiam ser legitimamente mirados e almejados pela Administração Pública quando e se (somente se) coincidentes com os interesses coletivos primários, os únicos e verdadeiros interesses públicos propriamente ditos (ALESSI, 1960, p. 197-201).

Nessa mesma linha, para José dos Santos CARVALHO FILHO (2010, p. 73) a noção de interesse público radica na superação das “fronteiras dos interesses individuais e representa uma demanda de satisfação por parte das comunidades”, pelo que “o interesse público não é o *somatório dos interesses individuais* dos componentes do grupo social, mas traduz interesse próprio, coletivo, gerador de satisfação geral, e não individual; enfim, busca o bem comum”.

Esse debate é redimensionado por Marçal JUSTEN FILHO (2016, p. 37), inicialmente com base em uma conceituação negativa de interesse público, ou seja, a partir daquilo que não configura o conceito ou com ele se confunde, a fim de chegar ao que poderia ser assim definido. Primeiro, cabe reconhecer que o interesse público não se confunde com o interesse do Estado, já que este é sim instrumento de realização daquele. O interesse público sequer é essencialmente de titularidade do Estado, já que existem interesses públicos não estatais, como o caso do chamado terceiro setor (no Brasil, são exemplos as Organizações Não-Governamentais (ONGs), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e as Entidades do Sistema S). Por outro lado, sob as balizas de uma Constituição republicana e democrática como a brasileira, não se pode entender o Estado senão como instrumento de satisfação dos interesses públicos, ou seja, aquilo que gravita em torno da consecução dos direitos fundamentais,⁸ instância última de legitimação da própria estrutura estatal.

⁸ Sobre a teoria dos direitos fundamentais, ver: SARLET, 2007.

Realmente, “nenhum ‘interesse público’ se configura como ‘conveniência egoística da administração pública’”, já que o chamado interesse secundário ou interesse da Administração Pública não é público, não sendo sequer efetivo interesse, mas mera conveniência circunstancial.⁹ Nem se confunde com os interesses do agente público, que deve pautar suas ações segundo os interesses da coletividade abstratamente considerada, e não interesses particulares egoísticos. O Estado “somente está legitimado a atuar para realizar o bem comum e a satisfação geral” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 39).

Com efeito, o interesse público também não pode ser simploriamente qualificado como o interesse da maioria da população (critério quantitativo),¹⁰ o que afrontaria sobremaneira ao princípio do Estado democrático de direito,¹¹ destruindo e marginalizando os interesses das minorias, em uma perigosa supremacia ou ditadura dos interesses da maioria, quase sempre eventual, sazonal e manipulável. O interesse

⁹ Nesse sentido, ao que parece JUSTEN FILHO acaba por afastar a doutrina alessiana da distinção entre os interesses primários e secundários, na medida em que aqueles interesses meramente instrumentais da Administração Pública não seriam públicos. Nas palavras do autor: “O chamado ‘interesse secundário’ (ALESSI) ou ‘interesse da Administração Pública’ não é público. Ousa-se afirmar que nem ao menos são ‘interesses’, na acepção jurídica do termo. São meras conveniências circunstanciais, alheias ao Direito. A tentativa de obter a maior vantagem possível é válida e lícita, observados os limites do direito, apenas para os sujeitos privados. Essa conduta não é admissível para o Estado, que só está legitimado a atuar para realizar o bem comum e a satisfação geral”. JUSTEN FILHO, 2016. p. 39.

¹⁰ Sobre essa complicada e mesmo tormentosa questão da relação entre o interesse público e o princípio majoritário, convém trazer a difundida obra do administrativista argentino Héctor Jorge ESCOLA, que em 1989 desenvolveu abrangente trabalho monográfico específico sobre o interesse público como categoria fundamental ao Direito Administrativo, a partir de um conceito de interesse público marcado por uma estreita (mesmo constitutiva) relação com o princípio majoritário. Depois de defender que o Direito Administrativo tem seu real fundamento no interesse público, razão de ser da atividade administrativa, cabendo sim entendê-lo não como um direito da Administração Pública e sim como um verdadeiro direito do interesse público, buscado por meio da ação do Poder Público, ESCOLA oferece uma definição de interesse público, segundo a qual “o resultado de um conjunto de interesses individuais, compartilhados e coincidentes, de um grupo majoritário de indivíduos, que se destina a toda a comunidade como consequência dessa maioria, e que encontra sua origem no querer axiológico desses indivíduos, figurando com um conteúdo concreto e determinável, atual, eventual ou potencial, com eles pessoal e diretamente relacionado, que podem reconhecer no interesse público seu próprio querer e sua própria valoração, prevalecendo sobre os interesses individuais que se lhe oponham ou afetem, os quais afasta ou substitui, sem aniquilá-los”. Nesse sentido, ver: ESCOLA, 1989. p. 236-250. Sem embargo do meritório esforço da definição oferecida, não se pode negar a acentuada abrangência e abertura conceitual, o que prejudica sua adequada aplicação. Ademais, e isso parece ser o ponto mais problemático, a definição oferecida remete, de forma até perigosa, diretamente para uma ideia de interesse público a partir de uma regra de maioria, o que seria totalmente inadmissível em um modelo de Estado constitucional de direito, que tem no componente político do respeito às minorias um dos seus relevantes e insuprimíveis traços constitutivos.

¹¹ Sobre a noção de Estado democrático de direito como princípio estruturante do regime jurídico-administrativo, ver: CRISTÓVAM, 2017.

público, este conceito jurídico indeterminado,¹² não pode ser apressada e descontextualizadamente resumido a uma questão numérica, sob pena de odiosa ruptura com o princípio democrático e os direitos fundamentais que gravitam na órbita constitucional. Trata-se de um conceito muito mais qualitativo do que quantitativo, sintetizado no interesse coletivo plasmado nas estruturas axiológico-normativas edificadas com base na engenharia constitucional dos direitos fundamentais.

Para JUSTEN FILHO, somente seria viável “aludir a ‘interesse público’ como resultado de um longo processo de produção e aplicação do direito”, pelo que não haveria “interesse público prévio ao direito ou à atividade decisória da Administração Pública”. Por conseguinte, o conceito de interesse público envolveria uma questão ética e não técnica, pelo que haveriam demandas diretamente voltadas à “realização de princípios e valores fundamentais, especialmente a dignidade da pessoa humana”.¹³ Desta maneira, poder-se-ia defender que o “ponto fundamental é a questão ética, a configuração de um direito fundamental. Ou seja, o núcleo do direito administrativo não reside no interesse público, mas nos direitos fundamentais” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 43-44).

3 SOBRE A NOÇÃO DE BIDIMENSIONALIDADE DO CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO: SENTIDO AMPLO E SENTIDO ESTRITO

Todas essas considerações permitem a construção de uma relação bidimensional do conceito de interesse público: tanto um conceito mais aberto e ampliativo, que pode ser reconduzido a uma dimensão político-axiológica do interesse público (sentido amplo); como um conceito mais restritivo, que por falta de uma designação mais adequada pode ser indicada como uma perspectiva jurídico-normativa (sentido estrito). Isto não equivale a dizer que exista qualquer disposição estanque ou irremediavelmente contraposta entre aquelas duas perspectivas, mas há elementos que asseguram o interesse funcional e operativo da distinção proposta.

¹² Sobre o tema, ver: CRISTÓVAM, 2015. p. 88-98.

¹³ Sobre o primado da dignidade humana como princípio estruturante do regime jurídico-administrativo, ver: CRISTÓVAM, 2016.

Com base em uma perspectiva político-axiológica (sentido amplo), o conceito de interesse público pode ser construído a partir da justaposição àqueles princípios e valores constitucionais que fundam as próprias bases do Estado republicano, social e democrático de direito, conjugando-se àquelas cimeiras pautas axiológico-constitucionais que exprimem as noções de igualdade, liberdade, equidade, segurança, democracia e justiça,¹⁴ veiculadas expressa ou implicitamente pelos direitos e garantias fundamentais. Nessa perspectiva abrangente, é possível sustentar, inclusive, que em diversos casos concretos a efetiva satisfação do interesse público poderá residir exatamente na defesa de determinado interesse individual (privado), no sentido de que a realização deste importa na concretização daquele, em uma espécie de vinculação estrutural. Até porque, nesta dimensão político-axiológica, não há espaço para necessárias oposições abstratas e apriorísticas entre interesses públicos e interesses privados. Nem para quaisquer reducionismos estatistas de monopólio da defesa e promoção do interesse público.¹⁵

Sobre esta perspectiva mais abrangente da noção de interesse público, Daniel SARMENTO (2008, p. 119-120) oferece um exemplo interessante no sentido de demonstrar que, em diversas ocasiões, a defesa de um direito fundamental (individual) acaba por resultar na reflexa ou até direta promoção do interesse público. Tome-se para análise a relevante e amplamente debatida questão da liberdade de manifestação e de reunião (artigo 5º, IV e XVI da CF/88). Imagine-se que a Administração Pública, invocando a supremacia do interesse público,¹⁶ pretendesse proibir a realização de uma determinada manifestação no centro de uma dada cidade, com a justificativa de que tal atividade comprometeria gravemente o trânsito de vias importantes daquele espaço urbano. É possível, talvez até provável, que grande parte (e mesmo a maioria) da população atingida pelas manifestações apoiasse aquela decisão administrativa, por falta de identidade política com as bandeiras da

¹⁴ Sobre o tema, pode-se consultar uma das mais influentes teorias da justiça na contemporaneidade, na obra do filósofo estadunidense John RAWLS, com o seu debate no pensamento de Amartya SEN. Nesse sentido, ver: RAWLS, 1997; SEN, 2009.

¹⁵ Sobre tema, ver: HAEBERLIN, 2014. p. 236-248.

¹⁶ Para uma análise crítica do princípio da supremacia do interesse público, ver: CRISTÓVAM, 2015. p. 121-161. Para uma qualificada defesa do princípio da supremacia do interesse público, ver: HACHEM, 2011.

manifestação ou simplesmente pelos inegáveis infortúnios decorrentes da restrição a sua locomoção (artigo 5º, XV da CF/88).

Por outro lado, uma análise mais ampliada da questão do interesse público, a partir de uma leitura político-axiológica da ordem constitucional, acabaria por conduzir à decisão ponderativa pela necessária prevalência das liberdades de manifestação e reunião (se estabelecidas dentro dos limites constitucionais, ainda que tensas, mas não pautadas pelo signo da violência gratuita), enquanto direitos fundamentais diretamente instrumentais ao Estado democrático de direito, mesmo que em detrimento daquelas conveniências pessoais e outros interesses relacionados ao regular trânsito (fluxo) de veículos na via pública.

A destacada genética contramajoritária dos direitos fundamentais não permite que eles sucumbam a anseios egoísticos, interesses de maiorias ocasionais ou restrições incompatíveis com a ética constitucional da prevalência dos direitos fundamentais. Neste caso, o interesse público estará claramente tatuado na própria perspectiva da defesa dos direitos fundamentais individuais de uma minoria, ainda que ante todo um estado de indignação e até pressão política da opinião pública, muitas vezes facilmente manipulável por interesses que produzem uma publicidade recortada e seletiva dos fatos que serão noticiados: quais os retalhos fáticos que serão e como serão divulgados pela imprensa!

Mas o exemplo acima dado permite, ainda, uma análise sob outra perspectiva, muito mais reveladora do perigo que pode representar a construção isolada de um conceito de interesse público assim fluido, abrangente e totalizante. O caso do direito de manifestação e reunião deixa evidente que, em diversas situações, justificativas administrativas de “preventiva” defesa da “ordem pública”, da “segurança da coletividade” e de uma dimensão de interesse público (muito próxima de uma ideia de interesses da maioria), permitem que a Administração Pública facilmente confunda/camufle a imediata e severa restrição a direitos e garantias individuais pela via de uma retórica frouxa de defesa do interesse público. Por vezes, o grande problema não gravita somente na órbita abrangente do conceito político-axiológico do interesse público. Reside, também, na sua desvirtuada e autoritária aplicação pelo Poder Público, afastada de uma ponderação dialética de defesa e promoção dos direitos fundamentais.

Questões como esta merecem elevada atenção e preocupação, em especial, em democracias como a brasileira (frágeis e ainda em construção), ante a facilidade encontrada pelas autoridades públicas para legitimar discursos de restrição a direitos individuais, com base em uma noção muitas vezes autoritária e acrítica de satisfação do interesse público, quase sempre aplaudida por uma opinião pública completamente refém dos mecanismos de imprensa em geral, capazes de criar autênticas e “prodigiosas” cortinas de fumaça, com a produção seletiva de verdades que interessam a determinados setores do poder político e econômico (de dentro e de fora do Estado). Um verdadeiro “canto da sereia” que pode seduzir rapidamente significativas parcelas de uma sociedade ainda classista, excludente e politicamente apática.

Este cenário de justificação das ações e omissões do Poder Público, com base em uma debilitada retórica do interesse público, também acaba por invadir e colonizar os tribunais, muitas vezes menos preocupados com o debate jurídico-constitucional de demandas de elevada expressão monetária e alcance de massa, suplantado por preocupações políticas vinculadas ao impacto econômico-financeiro das decisões.

Muitas dessas posturas administrativas e judiciais não suportam sérias e firmes contestações, fundadas na supremacia da Constituição e na defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos. De fato, esta noção ampliativa acaba por denunciar um traço de grande fluidez conceitual, que prejudica uma pretensão de construção jurídico-normativa do conceito de interesse público. Mesmo assim, fica evidente que aquela concepção de supremacia do interesse público sobre o particular traz em si uma clara insubsistência enunciativa, uma vez que pressupõe uma estática e abstrata relação de conflito entre interesses que podem perfeitamente compor um harmonioso e conjugado quadro relacional. E mais: estabelece um parâmetro de prevalência abstrata e apriorística a uma situação que, quando conflituosa, acabará por exigir uma ponderação a partir de uma perspectiva concreta.

Por sua vez, a perspectiva restritiva do conceito de interesse público (sentido estrito) vincula-se àqueles princípios, valores e objetivos que marcam o conjunto de interesses coletivos e sociais estabelecidos pela ordem normativa constitucional, conjugados em favor da comunidade política e não apenas de um ou outro cidadão

individualmente considerado. Estes interesses coletivos e sociais devem ser densificados a partir de um processo de concretização ponderativa, tanto pelo Estado, via suas esferas ponderativas constitucionais, legislativas, administrativas e judiciais, como por todos os demais espaços públicos não-estatais de defesa e promoção de interesses coletivos e sociais.

Esta perspectiva jurídico-normativa do conceito de interesse público já permite antever um cenário de possível convivência conflituosa entre interesses coletivos (públicos) e interesses individuais (privados). Um quadro de contraposição que deve ser estabilizado pelo marco normativo (constitucional e infraconstitucional) e pela respectiva via instrumental da ponderação de interesses, e não a partir de qualquer parâmetro apriorístico e autoritário de prevalência abstrata do interesse público sobre o privado.

Mas, quer em uma dimensão político-axiológica (sentido amplo) quer ante o parâmetro jurídico-normativo (sentido estrito), não se pode jamais reduzir o conceito de interesse público a uma perspectiva limitada à satisfação de uma medida possível do interesse público naquela situação concreta, no sentido de que alguma prossecução do interesse público já seria o suficiente para legitimar ou justificar o agir administrativo ou determinada decisão judicial. Há uma espécie de imperativo categórico (no sentido kantiano)¹⁷ que impõe a constante e perpétua busca pelo nível ótimo de satisfação do interesse público, na sua relação com a máxima concretização ponderativa dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Disso, inclusive, decorre o cumeiro fundamento de legitimação de todos os poderes constituídos e do próprio Estado, a consecução otimizada dos interesses públicos (coletivos e sociais) e privados (individuais) que gravitam na órbita desse sistema aberto de regras e princípios constitucionais.

¹⁷ Sobre a noção de “imperativo categórico”, central à filosofia de KANT, ver: KANT, 1980, p. 218-223.

4 ALGUMAS QUESTÕES RELEVANTES SOBRE O CONCEITO BIDIMENSIONAL DE INTERESSE PÚBLICO: PRETENSÃO DE UNIVERSALIDADE, COMPETÊNCIA PARA DEFINIÇÃO, APLICAÇÃO EM CONCRETO E CONTROLE

A partir da construção bidimensional do conceito de interesse público, tanto sob o prisma político-axiológico como na perspectiva jurídico-normativa, algumas questões assumem capital relevância, merecendo uma abordagem mais detida (ainda que não exaustiva): O interesse público pode ser definido a partir de um conceito universal? Quem pode legitimamente definir o que seja o interesse público (conteúdo e significado)? A quem compete aplicar tais definições e determinar sua abrangência? E quais os limites ao controle do conteúdo do interesse público concretamente aplicado?¹⁸

A noção de interesse público, com essa ou outra designação (bem comum,¹⁹ interesse geral),²⁰ sempre acompanhou a civilização humana. Esse é o entendimento de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (2010, p. 35), para quem desde sempre os homens têm se organizado para questões de interesses comuns, quer locais, quer gerais; quer na defesa de interesses de coletividades profissionais, quer para gerir ou administrar interesses supraindividuais em geral.

Por outro lado, ainda que se possa buscar a construção de uma noção de interesse público já na Antiguidade (sobretudo a partir da ideia de bem comum), não se pode negar que a sua acentuada centralidade ocorre a partir do advento da Modernidade, associada às construções dos ideais relacionados ao Estado de direito, à separação de poderes, aos conceitos de interesses individuais (privados) e coletivos (públicos), em meio ao substrato político e filosófico do qual germinou o próprio Direito Administrativo moderno.²¹

¹⁸ Alguns desses questionamentos são apresentados por MUÑOZ, como preocupações fundamentais que têm interessado à comunidade jurídica na Europa, em especial a alemã. Nesse sentido, ver: MUÑOZ, 2010. p. 22.

¹⁹ Sobre o tema, ver: CRISTÓVAM, 2015. p. 37-62; DI PIETRO, 2010. p. 86-91; HAEBERLIN, 2014. p. 33-122.

²⁰ Conforme já referido, tem-se o artigo 103, 1 da Constituição espanhola de 1978, que dispõe como obrigação da Administração Pública servir com objetividade os interesses gerais. Nesse sentido, ver: MEILÁN GIL, 2010. p. 65-88.

²¹ Para uma análise crítica da gênese garantista do Direito Administrativo, ver: OTERO, 2007. p. 269-282; BINENBOJM, 2008. p. 09-22. Para uma “crítica da crítica” e o afastamento das ideias de uma gênese autoritária do Direito Administrativo, ver: GABARDO; HACHEM, 2010. p. 155-201.

Questão de inequívoca pertinência refere-se ao debate em torno do suposto caráter de validade universal do conceito de interesse público, que ostentaria uma noção geral e abstrata da qual seria possível extrair uma ideia de seu conteúdo e significação (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2010, p. 36). Sobre o tema, cabe recordar o escólio de Dalmo de Abreu DALLARI (1987, p. 15), que há três décadas defendia a impossibilidade de uma “consideração genérica, prévia e universalmente válida do que seja o interesse público, revelando-se inevitável a avaliação pragmática do que é interesse público. Em cada situação será indispensável fazer a verificação, uma vez que não há um interesse público válido universalmente”.

Nada obstante, e partindo de uma peculiar concepção (estritamente normativa) de universalização, se presente a variável essencial de uma comunidade política fundada em um modelo de Estado constitucional e democrático de direito, parece possível defender um caráter universal e abstrato (mas, mesmo assim, não imutável e absoluto) do núcleo conceitual do interesse público, com base, *v.g.*, em pautas assecuratórias comuns ao primado dos direitos humanos fundamentais, sobretudo a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. A universalidade do conceito de interesse público passaria, necessariamente, pelo reconhecimento da primazia dos direitos fundamentais, valores que devem ser colocados acima de quaisquer interesses ocasionais ou contingenciais, acima de quaisquer governos e de seus governantes, acima dos Estados e das próprias pessoas as quais se pretende defender.

Mas a ideia de universalidade do conceito de interesse público, aqui admitida em contornos assaz mitigados, em nada ilide a problemática relacionada à definição da autoridade legitimada para definir o seu conteúdo e significação. Partindo-se da premissa de que em um Estado constitucional de direito vigora o primado da Constituição como norma fundamental do sistema jurídico-político do Estado, não se pode conceber outra autoridade legítima para sua definição que não o Parlamento: enquanto legislador constituinte, a expressão da vontade soberana do povo, para aquelas questões relacionadas à esfera político-constitucional do interesse público; e como legislador infraconstitucional, para aquelas questões ligadas à perspectiva jurídico-administrativa do interesse público (primado da lei).

De fato, o espaço legítimo e originário, por excelência, de definição dos valores e interesses aceitos como válidos em uma dada sociedade não é outro que não a sua Constituição e suas leis. No essencial, não compete à Administração decidir acerca dos interesses públicos, seus conteúdos, limites, meios e recursos necessários à concretização. Sua função é instrumental, de prossecução daqueles interesses já delineados pelo legislador constitucional ou ordinário.

Nesse sentido, em diversos casos a ordem constitucional inclusive define, plena e expressamente, a preponderância de determinado interesse sobre os demais (quer públicos, quer privados), como ocorre, *v. g.*, no caso do artigo 5º, XXIV da Constituição Federal, que prevê a possibilidade de “desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro”, submetendo o interesse privado (particular/individual) ao interesse público (coletividade). Em outras situações, a Constituição acaba por prever uma ordem limitadora de um determinado direito ou interesse, mas transfere ao legislador ordinário a atribuição de estabelecer os contornos da referida limitação. Isso ocorre, *v. g.*, quando o artigo 5º, XXIII da Constituição Federal determina que “a propriedade atenderá a sua função social”, sendo que o seu artigo 186 estabelece os requisitos pelos quais restaria cumprida a aludida função social da propriedade, mas deixa para a lei ordinária a fixação dos respectivos critérios e graus de exigência.

Quando a Constituição estabelece uma relação de prevalência de determinado direito ou interesse (nível da ponderação constitucional), não se pode admitir como legítima outra interpretação diversa daquela comprometida com a supremacia constitucional. Da mesma forma, ressalvados os casos de vícios de inconstitucionalidade ou de ponderação de princípios em relação concreta de conflito, há que se reconhecer a prevalência vinculativa das escolhas políticas do órgão legislativo (nível da ponderação legislativa), sob pena, inclusive, de grave ofensa ao próprio princípio democrático e à legalidade administrativa.

Por outro lado, não há como desconsiderar (e isso parece insuprimível) os diversos casos de ausência de parâmetros normativos plenamente definitivos (prévia e conclusiva ponderação constitucional ou legislativa). Da mesma forma, torna-se necessário lembrar os traços comuns de complexidade e indeterminação normativa de certos conceitos jurídicos, além da acirrada disputa entre direitos e interesses que

povoam uma ordem constitucional aberta e plural. Todas essas questões levam a reconhecer à Administração Pública uma função instrumental e supletiva de concretização dos conteúdos e conformação ponderativa dos limites da noção de interesse público. Uma atuação sempre vinculada aos parâmetros constitucionais e infraconstitucionais e à consecução otimizada dos direitos e interesses assegurados pela Constituição e pela ordem normativa infraconstitucional.

Mas estas dimensões supletivas e finalísticas jamais poderão ser legitimamente promovidas a partir de qualquer parâmetro vago, autoritário e apriorístico de supremacia do interesse público, e sim pela via de um agir administrativo fundado em critérios e parâmetros adequadamente justificáveis. Um modelo de ponderação proporcional de interesses, em que são levadas em consideração as circunstâncias e peculiaridades da situação concreta, com base em um processo público, transparente e dialógico de justificação das decisões estatais.

Isso assegura não somente o afastamento de uma justificação *a priori* das escolhas político-administrativas, com base em um totêmico, vazio e incontrolável parâmetro de supremacia do interesse público, impondo também a obrigação de a Administração Pública declinar todas as razões e justificativas de suas escolhas – o que antes vinha acobertado por um arremedo de justificação, baseado nas (tão famosas quanto ocas) “razões de interesse público”. Justificativas que passam a estar submetidas, do ponto de vista jurídico, ao pleno controle externo de legalidade e legitimidade constitucional, pelas instituições constitucionalmente unidas desta atribuição e, sobretudo, pelo controle político de toda a sociedade (controle social).

A superação da noção de supremacia do interesse público favorece e torna mais efetivo, inclusive, o próprio controle jurisdicional da atividade administrativa, uma vez que impõe ao juiz (guardião da Constituição e das leis) o dever de perquirir acerca da conformação constitucional ou legal das ações administrativas de prossecução do interesse público (atividade submetida e vinculada à Constituição e às leis), mas agora com base em justificativas e motivações e não limitado ao quase intransponível dogma da prevalência apriorística do interesse público.

CONCLUSÃO

O conceito de interesse público compatível com o marco do Estado constitucional de direito não parece poder ser construído a partir de qualquer teoria mais o menos forte de prevalência abstrata e apriorística de direitos ou interesses coletivos (públicos) sobre direitos ou interesses individuais (privados). Nesse sentido, pode-se dizer que, ante a necessária pretensão de legitimidade e conformidade ao modelo brasileiro de Estado republicano, social e democrático de direito, o conceito jurídico de interesse público deve ser construído a partir dos mecanismos e parâmetros de promoção daquele conjunto de interesses sociais e coletivos escolhidos pelo legislador constituinte, cuja implementação estará sempre condicionada a um constante e instável diálogo de ponderação com os direitos e interesses fundamentais individuais, pautas político-normativas que também ostentam proteção destacada pela ordem constitucional.

O conceito de interesse público deve buscar respaldo no novo paradigma da personalização da ordem constitucional, um modelo jurídico-político fundado no deslocamento do epicentro axiológico-constitucional do Estado para o indivíduo, da supremacia do interesse público para a dignidade humana e a promoção dos direitos fundamentais.

Cumprir reforçar a crise de legitimidade de alguma dimensão de perigosa afirmação simbólica do Estado como personificação última e acabada do interesse público. Uma personificação que pouco ou quase nada se aninha a qualquer preocupação humanística, romântica e libertária com a construção de um Estado social e democrático de direito, e sim flerta e muito com a manutenção de um Estado patrimonialista, amplamente aparelhado por interesses egoísticos dos verdadeiros “donos do poder”, que reproduzem um sutil e sofisticado modelo de dominação, a partir da manipulação dos vagos e indeterminados contornos do interesse público. Uma densa e espessa cortina de fumaça que reforça a apatia política e o desencanto da sociedade, o que a torna incapaz de ver que logo ali, já na linha do horizonte, desponta uma ordem verdadeiramente republicana e radicalmente democrática em estágio final de gestação.

Isso exige do Poder Público e de todas as autoridades do Estado a radical transparência e a publicidade material das razões de suas ações e também das omissões, que devem ser justificadas e legitimadas a partir do sistema constitucional de regras e princípios, sob pena de insuprimível *deficit* de legitimação e verdadeira usurpação do poder. Já não há qualquer espaço para práticas de autolegitimação administrativa. Nenhuma atuação estatal (comissiva ou omissão) pode ser presumida como de interesse público porque advinda do Estado. Qualquer política de autolegitimação (é de interesse público porque é do Estado!) é mais do que uma odiosa tautologia, representa sim verdadeira usurpação de poder e quebra de legitimidade da ação administrativa.

Mas isso não autoriza a sustentar, em hipótese alguma, a ideia de uma ordem constitucional fundada em qualquer perspectiva forte ou extremada de individualismo ou mesmo de uma versão mais ou menos inclinada ao neoliberalismo. Pelo contrário, o personalismo constitucional ancorado no princípio da dignidade humana, no Estado democrático de direito e na defesa e promoção dos direitos fundamentais (individuais e coletivos) suplanta toda objeção que o acuse de individualista ou neoliberal.

Até porque, vale ressaltar, não se desconsidera o amparo constitucional ao princípio do interesse público, decorrência implícita direta do próprio princípio republicano. Mas aqui se fala de um princípio sem qualquer temperamento monolítico ou egocêntrico. O princípio do interesse público serve de instrumento de densificação daquele modelo de Estado republicano eleito pelo legislador constitucional, mas não como mecanismo de reprodução autoritária e apriorística de quaisquer nebulosas razões de interesse público. Sua aplicação operativa ocorre a partir de uma linha de simetria (isonomia) entre Estado e cidadão, dentro do universo constitucional horizontalizado das relações entre interesses públicos e privados, totalmente flexíveis ao modelo da ponderação de interesses, que passa a funcionar como instrumento de aferição da juridicidade do agir administrativo (função instrumental-procedimental) e do seu nível de legitimidade constitucional (função material-substantiva).

No Estado constitucional de direito, os interesses públicos não podem decorrer de uma necessária e constitutiva oposição aos interesses privados, pois é cada vez mais recorrente a relação de sobreposição entre “interesses públicos e privados”. Realmente, o conceito de interesse público confunde-se com os valores

indisponíveis assegurados pela Constituição, sob o signo inafastável dos direitos fundamentais e da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana (personalização da ordem constitucional). Não se deve, pois, buscar o interesse público (singular), mas os interesses públicos consagrados no texto constitucional, que inclusive podem apresentar-se entre si conflitantes (ou com outros interesses privados) na conformação do caso concreto, a exigir necessariamente uma adequada e sofisticada ponderação de valores, ainda que não imune a uma elevada dose de instabilidade e insegurança jurídico-política.

O certo é que a Constituição Federal já nasceu em potencial trabalho de parto, para dar vida a um novo Direito Administrativo, filho e súdito inescusável daquela ordem constitucional renovadora, plenamente submetido aos vivificadores mandamentos que gravitam na órbita dos direitos fundamentais e do primado da dignidade humana.

REFERÊNCIAS

ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo: I soggetti attivi e l'esplicazione della funzione amministrativa*. t. I. 4. ed. Milano: Giuffrè, 1978.

_____. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1960.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. v. II. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2008.

BUSATTO, Carlos Ernesto Maranhão. *Reflexões críticas acerca do papel e significado do interesse público no direito administrativo brasileiro*. 2011. 125 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Interesse público: verdades e sofismas. 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. 67-84.

CAUPERS, João. *Introdução ao direito administrativo*. Lisboa: Âncora, 2000.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Noções de direito administrativo**. v. I. Lisboa: Editora Danúbio, 1982.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública democrática e supremacia do interesse público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A dignidade da pessoa humana como princípio constitucional estruturante do direito administrativo. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 02, p. 745-772, 2016.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Estado democrático de direito como princípio constitucional estruturante do direito administrativo: uma análise a partir do paradigma emergente da Administração Pública democrática. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 03, p. 575-604, 2017.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Princípios constitucionais**: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Interesse público na contratação das entidades da Administração descentralizada. **Suplemento Jurídico da Procuradoria Jurídica do Departamento de Estradas e Rodagem**. São Paulo, ano 126, p. 09-15, jan./mar. 1987.

DIAS, André de Vasconcelos. **O interesse público no direito comparado**. 2008. 127 f. Monografia da Disciplina de Direito Administrativo (Mestrado em Direito) – Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. 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. 85-102.

ESCOLA, Héctor Jorge. **El interés público como el fundamento del derecho administrativo**. Buenos Aires: Depalma, 1989.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Interesse público. **Revista do Ministério Público do Trabalho da 2ª Região**, São Paulo, n. 01, p. 09-20, 1995.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.).

Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 155-201.

GARCIA AMADO, Juan Antonio. Tópica, *derecho y método jurídico*. **Cuadernos de Filosofía del Derecho**, Alicante, n. 04, p. 161-188, 1987.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HAEBERLIN, Martín Perius. **Crítica da razão do Estado:** uma (re)formulação do conceito de interesse público e a correlata construção de um Estado meritocrático de direito. 2014. 454 f. Tese (Doutorado de Direito) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Coleção “Os Pensadores”. Tradução de Paulo Quintela. São Paulo, Abril Cultural, 1980.

MEILÁN GIL, José Luis. Intereses generales e interés público desde la perspectiva del derecho público español. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público:** estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 65-88.

MUÑOZ, Guillermo Andrés. El interés público es como el amor. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público:** estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 21-31.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública:** o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2007.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Tradução Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El interés general como categoría central de la actuación de las Administraciones Públicas. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 33-63.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel. Supremacia do interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 97-143.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Nuno Castello-Branco Bastos. Coimbra: Almedina, 2009.

SILVA, Frederico Rodrigues. **Abordagem crítica acerca do interesse público: uma visão Brasil-Portugal**. 2009. 51 f. Monografia da Disciplina de Direito Administrativo (Mestrado em Direito) – Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2009.

SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. **Interesse público, legalidade e mérito**. Coimbra: Atlântida, 1955.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Lições de direito administrativo**. v. I. Lisboa: Pedro Ferreira Editor, 1995.

VEDEL, Georges. **Derecho administrativo**. Traducción de la 6ª edición francesa por Juan Rincón Jurado. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica y jurisprudencia**. Traducción de Luis Díez-Picazo Ponce de Leon. Madrid: Taurus, 1964.