

O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO – FUNDAMENTOS E PERSPECTIVAS

THE PRINCIPLE OF THE SUPREMACY OF THE PUBLIC INTEREST OVER THE
PRIVATE – FOUNDATIONS AND PERSPECTIVES

Júlio Cezar Bittencourt Silva¹

RESUMO

Este trabalho busca lançar elementos à discussão que vem sendo atualmente travada em torno do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, instituto tido como um dos basilares à compreensão do direito administrativo brasileiro moderno mas que, vem sendo questionado em diversas oportunidades. Nesse passo, o artigo pretende descer aos fundamentos filosóficos que embasam, através da história, a existência e a validade de tal princípio, contribuindo, ademais, para conferir-lhe o devido conteúdo normativo que o torna hábil a orientar as atividades da Administração Pública hodierna. Por fim, objetiva-se traçar perspectivas atuais para a leitura deste instituto sob o influxo do princípio democrático, algo que imporá à Administração Pública novos modos de agir, mormente em face de particulares, em situações que possam acarretar lesões a direitos legítimos destes.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo; Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado; Regime Jurídico Administrativo. Democracia.

ABSTRACT

This paper aims to provide some elements to the discussion that is currently being done around the principle of the supremacy of the public interest over the private, which is one of the fundamental institutes for the comprehension of the modern administrative law in Brazil, although is been challenged on several occasions. Thus, the article intends to approach the philosophical foundations that support, through history, the existence and validity of this principle, contributing, moreover, to give it the proper normative content that makes him capable of orienting the activities of public administration today. Moreover, the essay intent to draw current prospects for this institute under the influence of democratic principle, which will impose to the public administration new ways of working, especially in the face of citizens in situations that could cause injury to these rights.

KEYWORDS: Administrative Law; Principle of the supremacy of the public interest over the private; Administrative Regime. Democracy.

¹ Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professor do Curso de Direito da Faculdade Cenequista de Campo Largo. Advogado da Fundação Araucária de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico do Paraná – juliodeja@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os fundamentos filosóficos do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Como é cediço, tal princípio constitui-se em um dos pilares da atuação do Estado-administração para a consecução de seus fins.

Com efeito, se as origens do Direito Administrativo remontam ao pós Revolução Francesa, isso não quer dizer que seus princípios basilares não possuam alguma historicidade. Pelo contrário, “a existência de interesses gerais diversos dos interesses individuais encontra suas origens na antiguidade greco-romana”². Objetiva-se, portanto, demonstrar de onde remontam as origens de tal princípio, perpassando inicialmente, pela definição de tal princípio e de seus desdobramentos no ordenamento jurídico pátrio.

Como adverte Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, “um indivíduo pode ter, e provavelmente terá, pessoal – e máximo – interesse em não ser desapropriado, *mas não pode, individualmente, ter interesse em que não haja o instituto da desapropriação*, conquanto este, eventualmente, venha a ser utilizado em seu desfavor”³.

A máxima supracitada denota apenas parte da relevância que o princípio da supremacia do interesse público possui para a sociedade. Tal princípio ocupa lugar central na construção do Direito Administrativo pátrio, pelo que há que se investigar as razões pelas quais tal posição é ocupada, bem como o modo como isso se opera.

Assim, buscar-se-á demonstrar como princípio da supremacia do interesse público sobre o privado influi no agir administrativo brasileiro, perpassando-se por seus fundamentos filosóficos, para então apontarem-se as tendências atuais em torno de tal princípio.

2. O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

Fundamental na construção do Direito Administrativo brasileiro moderno, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é apontado por Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO como sendo um dos pilares do regime jurídico-administrativo,

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionariade administrativa na Constituição de 1988*. 2 ed., 4 reimpr., São Paulo: Atlas, 2007, p.216.

³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A noção jurídica de interesse público. *In: Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 181 – 191, p. 182.

juntamente ao princípio da indisponibilidade do interesse público, ou, nos dizeres de tal autor, uma de suas “pedras de toque”⁴. Tal construção, que no Brasil remonta ao período da luta contra o arbítrio estatal representado pela Ditadura Militar, é de grande importância, pois a ela se pode creditar relevante papel na consolidação do Estado Democrático de Direito pátrio, e ainda, na opinião do renomado autor, os dois princípios supramencionados desempenham funções “mais eficientes que as noções de serviço público, *puissance publique* ou utilidade pública”⁵ na sistematização deste ramo do Direito.

Com efeito, referido autor, em 1980, afirmava que o princípio da supremacia do interesse público “trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno direito público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento desse último”⁶.

Tal noção possui influência direta do pensamento do estudioso italiano Renato ALESSI, que alude também à necessária distinção entre interesse público e interesse de Estado, ou interesse primário e secundário, afirmando:

“L’organizzazione giuridica della collettività rappresenta il prevalere di una determinata serie di interessi collettivi su ogni altro interesse, individuale o collettivo, esistente nel seno della collettività stessa, che sia in contrasto con quello: il complesso degli interessi collettivi prevalenti si è chiamato, con una formula sintetica, interesse collettivo primario. Questo interesse collettivo primario, pur essendo l’espressione unitaria di molteplici interessi individuali coincidenti proprio ad ogni singolo soggetto giuridico (individuo od ente giuridico) membro della collettività, si distingue idealmente i individuale di ogni singolo soggetto, che può con esso coincidere ovvero con esso essere in conflitto: questi interessi individuali propri di ogni singolo soggetto membro della collettività si sono denominati ineressi secondari: interessi, pertanto, soggettivi, in quanto propri del singolo soggetto, od anche in senso assai lato, patrimoniali, in quanto integranti quello che, in senso assai lato è il patrimonio del soggetto: complesso di rapporti ad esso mettenti capo.

La soddisfazione dell’interesse collettivo primario si ottiene o con una tutela diretta, indipendentemente da interessi secondari con esso eventualmente coincidenti, ovvero

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 55.

⁵ *Idem*, p. 57.

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de direito administrativo*. 1 ed. 6 tir. São Paulo: RT, 1987, p. 08.

indiretamente, vale dire mediante il soddisfacimento appunto degli interessi secondari coincidenti con l'interesse collettivo primario.

L'interesse c. d. pubblico non è nient'altro che lo interesse collettivo primario, considerato come oggetto di diretta tutela dell'azione amministrativa, mentre lo interesse dell'amministrazione in quanto soggetto giuridico a sè stante, non rappresenta se non uno degli interessi esistenti nel gruppo sociale”⁷

Vale dizer, “os interesses secundários do Estado só podem ser por ele buscados quando coincidentes com os interesses primários, isto é, com os interesses públicos propriamente ditos”⁸.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, em igual sentido, assevera que, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado “exige da Administração comportamentos que atendam às necessidades emergentes da vida em comunidade em não aos interesses dos entes que exercem a função administrativa”⁹.

Em outras palavras, é do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado que emergem tanto as prerrogativas que a Administração Pública possui em relação aos particulares, quanto as sujeições que são impostas ao Estado-Administração no trato com estes. Explica-se:

É cediço que o regime jurídico administrativo, para além de ser fundado nos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público pelo Administrador, é composto por uma série de prerrogativas conferidas à Administração, bem como de sujeições que lhe são impostas pela Lei. Ou, como lembrado por Paulo Roberto Ferreira MOTTA, “a unidade do Direito Público, não custa frisar, repousa em outro binário, qual seja, ‘prerrogativas-garantias’”¹⁰

Essa ordem de submissões a que a Administração Pública se sujeita é, frise-se, uma das facetas do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Ora, referido princípio “nasceu com o Estado Social de Direito. E não nasceu como um interesse público

⁷ ALESSI, Renato. *Diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè, 1949, p.125.

⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A noção jurídica de interesse público. *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 181 – 191, p. 188.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988*. 2 ed., 4 reimpr. São Paulo: Atlas, 2007, p. 234.

¹⁰ MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. Direito administrativo: direito da supremacia do interesse público. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). *Direito Administrativo e interesse público – estudos em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 221-238, p. 232.

único. Ele nasceu para proteger os vários interesses das várias camadas sociais. Ele não afetou os direitos individuais.”¹¹ Para tanto, há que se ter claro que interesse público é o “resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade”¹².

Deste modo, como o princípio da supremacia do interesse público prisma todo o agir administrativo, há que se reconhecer que todos os princípios norteadores da Administração Pública brasileira¹³ são desdobramentos deste.

Cumprido, portanto, analisar, ainda que brevemente, qual papel o princípio da supremacia do interesse público desempenha na formação de tais princípios constitucionais.

Ao reverso do que se dá com os particulares, à Administração Pública não é permitido atuar senão segundo os estritos ditames da Lei. Desta feita, enquanto ao particular é permitido fazer o que a Lei não o proíbe, ao Estado-Administração é defeso o agir que a Lei não autorize expressamente. Ou, como afirmado por Miguel SEABRA FAGUNDES, “administrar é aplicar a lei de ofício”¹⁴.

Esta é a consagrada máxima do princípio da legalidade, ou, tal qual asseverado por Cármen Lúcia Antunes ROCHA, do princípio da juridicidade, afinal, como esta com propriedade observa a Lei é,

“não a única, mas a principal fonte do Direito, absorveu o princípio da legalidade administrativa toda a grandeza do Direito em sua mais vasta expressão, não se limitando à lei formal, mas à inteireza do arcabouço jurídico vigente no Estado. Por isso este não se bastou como Estado de Lei, ou Estado de Legalidade. Fez-se Estado de Direito, num alcance muito maior do que num primeiro momento se vislumbrava no conteúdo do princípio da legalidade, donde a maior justeza de sua nomeação como ‘princípio da juridicidade’”¹⁵.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia. O princípio da supremacia do interesse público. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 11, n. 56, p. 35-54, jul/ago, 2009, p. 51.

¹² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A noção jurídica de interesse público. *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 185.

¹³ Com efeito, a Constituição Federal de 1988 consagra como princípios orientadores da Administração Pública, em seu artigo 37, *caput*, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, este último introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

¹⁴ FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 7 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.03

¹⁵ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 79.

O administrador público, ao agir, deve fazê-lo, portanto, levando em conta o ordenamento jurídico como um todo, de modo que seus atos, sejam vinculados ou discricionários, devem ser exarados em submissão ao Direito vigente. Assim,

“a Administração Pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetiva-las para colimar o interesse de outrem: o da coletividade. É em nome do interesse público – o do corpo social – que tem de agir, fazendo-o na conformidade da *intentio legis*”¹⁶.

Ademais, o agir administrativo tem de ser impessoal, vez que, obviamente, não pode ser voltado à satisfação deste ou daquele interesse de determinada pessoa ou mesmo de determinado governante, sob pena de lesão flagrante à supremacia do interesse público.

Aqui há um desdobramento direto, outrossim, do princípio da isonomia, positivado no *caput* do artigo 5º, da Constituição Federal. Além disso, é este princípio que também determina o atendimento da finalidade pública que deve o Estado-administração buscar. Como lembra Cármen Lúcia Antunes ROCHA, “a impessoalidade no trato da coisa pública garante exatamente esta qualidade da *res* gerida pelo Estado: a sua condição de ser pública, de todos, patrimônio de todos voltado à concretização do bem de todos e não de grupos ou de algumas pessoas.”¹⁷

Desta feita, o agir administrativo deve ser imparcial, neutro. Dissociado do interesse puramente do Estado, e também do interesse puramente do governante, é autêntico cânone que veda tanto o personalismo quanto o patrimonialismo¹⁸, determinando condutas que passem ao largo do subjetivismo.

A Administração Pública, na busca pela consecução de seus fins, deve obedecer a comportamentos predeterminados, não agindo de surpresa, tampouco de má-fé. Em outras palavras, deve o Estado-administração guardar condutas de lealdade e boa-fé, devendo proteger interesses legítimos, ter comportamentos previsíveis e respeitar a segurança jurídica. Em suma, “a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com

¹⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 98.

¹⁷ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Op. cit.*, p. 147.

¹⁸ Raymundo Faoro descreve o patrimonialismo como o regime onde “a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreende no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos.” *In*: FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001, p.819.

sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos”.¹⁹

É este o princípio da moralidade administrativa, que importa, ainda, em imposição de comportamentos aos agentes administrativos, que devem agir de modo probo e urbano para/com os cidadãos e a coisa pública. Tal princípio emerge, igualmente, como corolário da supremacia do interesse público sobre o privado na medida em que, de um lado se revela como imperiosa a conduta proba do agente público no trato da *res publica*, sendo isso de evidente caráter ético e de interesse geral.

De outra banda, há a vedação tanto ao excesso, quanto à *Administração de surpresa*; enfim, toda uma gama de sujeições impostas à Administração Pública e ao agente, que se traduzem numa série de garantias à sociedade de que o Estado-administração, em seu agir, atuará adequadamente e de modo conformado aos ideais e à natureza democrática do Estado. Como asseverado por Cármen Lúcia Antunes ROCHA,

“A questão moral, aliás, em qualquer campo no qual ela seja cuidada, pertine, como antes anotado, à finalidade da atuação e, para o seu atingimento, à qualidade dos meios utilizados. A moralidade não é mais que o conjunto de normas orientadoras do homem na realização de seu fim. Ora, se o fim normativamente definido não foi buscado, se dele se desviou, a conduta é considerada moralmente questionável.”²⁰

Ainda, dispõe o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, acerca do princípio da publicidade. Aqui se visa à garantia da transparência no agir administrativo. Ou seja, busca-se resguardar o interesse da sociedade em ter ciência dos atos da Administração Pública, devendo, portanto, ser o sigilo a exceção, justificada apenas em casos extremos - de segurança nacional, por exemplo.

Tal princípio propicia o controle dos atos administrativos, afinal, “o exercício ético do poder exige que todas as informações sobre o comportamento público dos agentes sejam oferecidas ao povo”²¹. Ora, é da essência de uma democracia a clareza acerca das *regras do*

¹⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 119.

²⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Op. cit.*, p. 212.

²¹ *Idem, ibidem*, p. 241.

jogo, fato que somente é possível caso seja propiciada ao cidadão a divulgação dos atos havidos pelo Estado.

Ou, como dito por Romeu Felipe BACELLAR FILHO,

“para alcançar o interesse público, a gestão administrativa deve ser transparente, garantindo a todos o controle de sua validade e eficácia, porque a coisa administrada é pública. O fundamento do princípio da publicidade, expresso no *caput* do art. 37 da Constituição de 1988, reside na necessária correspondência entre publicidade da titularidade do bem e publicidade na sua gestão.”²²

Por fim, há o princípio da eficiência, introduzido em nosso ordenamento por força da Emenda Constitucional 19/1998, também conhecida como Reforma Administrativa. Inicialmente, tal princípio objetivava uma atuação administrativa mais voltada a clientes e resultados, o que se daria, entre outros fatores, através de uma maior flexibilidade normativa, descentralização, adoção de estruturas administrativas horizontais, visando maior produtividade²³. Tal reforma administrativa foi capitaneada pelo Ministro Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, que afirmou, acerca desta, que:

“a atual reforma do Estado está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia – dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia.”²⁴

Se, num primeiro momento, tal princípio teve inspiração gerencial, impende observar que, hodiernamente, sua configuração mostra-se distinta, até por força da influência exercida pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o que fez com que este passasse a ser entendido como sendo uma faceta de um princípio mais amplo, qual seja, o da

²² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A noção jurídica de interesse público no direito administrativo brasileiro. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). *Direito Administrativo e interesse público – estudos em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 89-116, p. 109.

²³ GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 44.

²⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, São Paulo, v. 120, n. 1, p. 3-27, jan./dez. 2003, p. 3.

“boa administração”²⁵, nos dizeres de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, para quem, devido a este comando constitucional, nas situações em que haja discricionariedade administrativa, “a norma só aceita a solução excelente”²⁶.

Aqui, cabe com perfeição o arremate dado por Romeu Felipe BACELLAR FILHO, que afirma:

“Desse modo, o princípio da eficiência no exercício das funções integra a noção jurídica de interesse público, uma vez que a Administração, ao desempenhar as competências que lhe são atribuídas pelo sistema normativo de modo diligente e voltado à plena satisfação da finalidade prevista na norma, dirige-se ao alcance exitoso de um resultado ínsito ao interesse da coletividade. Se o interesse coletivo primário, como já asseverado, reside no direito positivo, o Poder Público, ao agir com eficiência para cumprir a finalidade das normas inscritas no ordenamento, nada mais faz do que conduzir-se diligentemente em direção à realização plena do interesse público.”²⁷

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado possui, portanto, manifesta relevância. E isso se dá, não apenas pelo valor metodológico que empresta, ao lado do princípio da indisponibilidade do interesse público, ao regime jurídico administrativo, mas também porque faz parte de algo idealizado por autores como Rui Cirne Lima e Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e levado a cabo por Celso Antônio Bandeira de Mello, que consiste no esforço voltado à “propagação de um Direito Administrativo não autoritário e serviente ao administrado”²⁸.

Mostra-se correto o conceito emprestado ao interesse público por Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, para quem este deve ser conceituado como “o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos **pessoalmente** têm quando considerados **em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem**”²⁹.

²⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 122.

²⁶ *Idem*, p. 123.

²⁷ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Op. cit.*, p. 111.

²⁸ ZANCANER, Weida. Prefácio – Homenagem ao pensamento jurídico de Celso Antônio. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). *Direito Administrativo e interesse público – estudos em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 11-13, p. 11.

²⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A noção jurídica de interesse público. In: *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 181 – 191, p. 183 (grifos no original).

Sendo inegável a autoridade de tal princípio, dadas as suas implicações em toda a construção do Direito Administrativo pátrio, convém agora investigar qual a origem e quais os seus fundamentos tanto filosóficos quanto jurídicos, e também suas atuais tendências.

3 – AS ORIGENS DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

Como afirmado, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado constitui-se em pressuposto fundamental do Direito Administrativo brasileiro. Todavia, muito embora tal fato possa restar incontestado, há que se perquirir quais suas origens, vez que possui alta carga de historicidade, a qual certamente influi em sua compreensão hodierna.

Assim, tal qual asseverado por Maria Sylvia Zanella DI PIETRO,

“Embora possa parecer que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado tenha sido criado no âmbito do direito administrativo, na verdade ele antecede em muitos séculos o nascimento desse ramo do direito, que somente começou a se formar como ramo autônomo em fins do século XVIII, com a formação do Estado de Direito. Com efeito, a idéia da existência de interesses gerais diversos dos interesses individuais encontra suas origens na antiguidade greco-romana.”³⁰

Na democracia ateniense, tal qual lembra Fernando Andrade de OLIVEIRA, “a cidade passou a ser governada com fundamento no *interesse público*, que correspondia à *res publica dos latinos*”³¹.

Já em ARISTÓTELES é possível identificar os traços do afirmado acima. Com efeito, em *A Política*, o filósofo assevera que “a cidade é uma criação natural e que o homem é por natureza um animal social”³². Para além disso, para o filósofo ateniense, “na ordem natural, a cidade tem precedência sobre a família e sobre cada um de nós individualmente, pois o todo deve necessariamente ter precedência sobre as partes”³³

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 11, n. 56, p. 35-54, jul/ago, 2009, p. 36.

³¹ OLIVEIRA, Fernando Andrade de. *Direito administrativo – origens, perspectivas e outros temas*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 167.

³² ARISTÓTELES. *A política*. Brasília: UNB, 1985, p. 15.

³³ *Idem, ibidem*.

Em igual sentido, ARISTÓTELES afirma em *Ética a Nicomaco*, que “o homem que não contribui com nada para o bem comum não é honrado, pois o que pertence ao público é dado a quem o beneficia, e a honra pertence ao público”³⁴.

Ademais, como lembra Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, “Aristóteles entendia que todo organismo vivo tende para o bem; tanto o homem como a sociedade que ele constitui tendem para o bem”³⁵. Ainda, importante frisar que, como asseverado por Raquel Dias da SILVEIRA, “Aristóteles compreendeu o bem comum como interesse geral, a partir da ideia de felicidade”³⁶.

Passando-se para a Idade Média, é de se ver que a ideia de bem comum sofreu grande influência do cristianismo. Quem exprime tal pensamento é Tomás de Aquino, que, conjugando o pensamento aristotélico à moral cristã, inaugura raciocínio que, como adverte Juan Carlos CASSAGNE,

“bajo la designación de ‘escolástica’, tendrá una extraordinaria influencia en Occidente y cuya gravitación perdura hasta nuestros días. El Estado es la institución necesaria y fundamental que deriva de la naturaliza social del hombre. Su finalidad es establecer el buen orden de la vida y, sin relegar el fin sobrenatural del hombre ni sus condiciones morales, considera que la persona humana no puede alcanzar la perfección si no se supedita a los medios y fines de la comunidad estatal. Por ello, el bien común es en esta filosofía la fuente en la cual deben inspirarse los gobernantes, sin perjudicar la condición y dignidad individual de cada integrante del Estado.”³⁷

Tal traço é passível de ser visto na *Suma Teológica*, de Tomás de Aquino, quando este afirma que “a lei deve forçosamente considerar sobretudo a relação com a felicidade”³⁸, e prossegue consignando que “assim como o bem de um homem não é o fim último mas está

³⁴ ARISTÓTELES. *Ética a Nicomaco*, São Paulo: Nova Cultural, 1991, p. 194.

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 11, n. 56, p. 35-54, jul/ago, 2009, p. 36.

³⁶ SILVEIRA, Raquel Dias da. Princípio da supremacia do interesse público como fundamento das relações de trabalho entre servidores públicos e Estado. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). *Direito Administrativo e interesse público – estudos em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 347-375, p. 349.

³⁷ CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. Tomo I, 6 ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, p. 40.

³⁸ TOMÁS DE AQUINO. *Suma Teológica*. In: MORRIS, Clarence. *Os grandes filósofos do direito*. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 49-72, p. 52.

ordenado para o bem comum; também o bem de uma casa está ordenado para o bem de um único Estado, que é uma comunidade perfeita”³⁹, para então arrematar afirmando que a lei “nada mais é do que um decreto da razão para o bem comum, feito por quem tem o cuidado da comunidade, e promulgado”⁴⁰.

Como conclui Raquel Dias da SILVEIRA, exsurge

“daí a necessidade de colaboração entre os indivíduos. Ou seja, o bem comum remete à necessidade do viver bem individual e do viver bem com os outros, o que só é possível devido à inclinação natural do homem à virtude (entre os gregos) ou ao amor (entre os cristãos), que significam a possibilidade de coexistir afetivamente.”⁴¹

Tais ideais acabaram por perder força, mormente em face das teses contratualistas, de Hobbes, Locke e Rousseau.

Thomas HOBBS afirma que os homens renunciam a suas liberdades a fim de satisfazer seus interesses particulares, veja-se:

“A causa final, fim do desígnio dos homens (que naturalmente amam a liberdade e o domínio sobre outros), ao introduzir aquela restrição sobre si mesmos (com a qual os vemos viver em Estado), é o cuidado com sua própria preservação e com uma vida mais satisfeita, isto é, com sair daquela condição miserável de guerra que os força, pelo medo de punição, ao cumprimento de seus pactos e à observância daquelas leis da natureza.”⁴²

Como dito por Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, para Hobbes, “o interesse geral não se distingue do interesse individual; o soberano tem que satisfazer o interesse comum, que consiste apenas em satisfazer os interesses particulares”⁴³.

Em sentido similar caminha John LOCKE, para quem “a finalidade maior e principal, portanto, de os homens unirem-se em Estados e submeterem-se a um governo é a preservação de sua propriedade”⁴⁴. Assim, tal autor, muito embora afirme que o Estado “deve

³⁹ *Idem*, p. 53.

⁴⁰ *Idem, ibidem*.

⁴¹ SILVEIRA, Raquel Dias da. *Op. cit.*, p. 350.

⁴² HOBBS, Thomas. *Leviatã*. In: MORRIS, Clarence. *Os grandes filósofos do direito*. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 102-129, p. 115.

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia. O princípio da supremacia do interesse público. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 11, n. 56, p. 35-54, jul/ago, 2009, p. 39.

⁴⁴ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. In: MORRIS, Clarence. *Os grandes filósofos do direito*. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.130-155, p. 149.

estar voltado para nenhuma outra finalidade senão a paz, a segurança e o bem público do povo”⁴⁵, este bem público consiste na garantia da “aquisição de bens materiais”⁴⁶.

De tal sorte, como adverte Pietro COSTA, “o fim principal do Estado coincide com a preservação dos direitos individuais, enquanto sua força coativa será acionada para impedir a violação daquelas ‘regras do jogo’ (a liberdade e a propriedade)”⁴⁷

Com Rousseau desenvolveu-se a noção “de interesse geral diverso da soma dos interesses individuais”⁴⁸. Dessarte, tal filósofo preconizou que “o que o homem perde pelo contrato social é sua liberdade natural e o direito ilimitado a tudo que tenta obter e consegue obter; o que ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo que possui”⁴⁹, que conclui dizendo “que somente a vontade geral pode dirigir o Estado de acordo com o objetivo pelo qual foi instituído, isto é, o bem comum”⁵⁰.

Disso decorre, tal qual lembrado por Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, que

“A consequência desse tipo de colocação, incorporada na Declaração de 1789, é que, sendo o interesse geral o fundamento do Poder estatal, este passa a encarnar a vontade de todos; o consentimento passa a ser a fonte de legitimidade do Poder. A vontade geral é manifestada através da lei; esta deriva da natureza das coisas e encontra seu fundamento na razão, segundo pensamento de Rousseau. Precisamente por ser a expressão da vontade geral, a lei adquire um caráter sagrado, incontestável, inteiramente desvinculado de qualquer conteúdo axiológico; ela vale por si mesma. Idealizada como instrumento de proteção das liberdades individuais, acaba por colocar em risco essas mesmas liberdades, tornando-se instrumento de opressão.”⁵¹

⁴⁵ *Idem, ibidem.*

⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 11, n. 56, p. 35-54, jul/ago, 2009, p. 38.

⁴⁷ COSTA, Pietro. *Soberania, representação e democracia – ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 91.

⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 11, n. 56, p. 35-54, jul/ago, 2009, p. 39.

⁴⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. In: MORRIS, Clarence. *Os grandes filósofos do direito*. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 211-234, p. 218.

⁵⁰ *Idem, ibidem.*

⁵¹ DI PIETRO, Maria Sylvia. O princípio da supremacia do interesse público. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 11, n. 56, p. 35-54, jul/ago, 2009, p. 40.

Entretanto, restou latente que, como consequência de tais concepções, “a liberdade de uns acabou por gerar a opressão de outros”⁵², de modo que começaram a surgir reações a este quadro.

Tais reações foram fortemente inspiradas nos escritos de Tomás de Aquino. Com efeito, foi a Igreja católica que desempenhou forte papel nesta reação, afinal, como ressaltado por Nicola MATTEUCCI,

“O conceito de Bem comum é próprio do pensamento político católico, e, em particular, da escolástica nas suas diversas manifestações desde S. Tomás a J. Maritain, e está na base da doutrina social da Igreja, baseada no solidarismo.

O Bem comum é, ao mesmo tempo, o princípio edificador da sociedade humana e o fim para o qual ela deve se orientar do ponto de vista natural e temporal. O Bem comum busca a felicidade natural, sendo portanto o valor político por excelência, sempre, porém, subordinado à moral. O Bem comum se distingue do bem individual e do bem público. Enquanto o bem público é um bem de todos por estarem unidos, o Bem comum é dos indivíduos por serem membros de um Estado; trata-se de um valor comum que os indivíduos podem perseguir somente em conjunto, na concórdia. Além disso, com relação ao bem individual, o Bem comum não é um simples somatório destes bens; não é tampouco a negação deles; ele coloca-se unicamente como sua própria verdade ou síntese harmoniosa, tendo como ponto de partida a distinção entre indivíduo, subordinado à comunidade, e a pessoa que permanece o verdadeiro e último fim. Toda atividade do Estado, quer política quer econômica, deve ter como objetivo criar uma situação que possibilite aos cidadãos desenvolverem suas qualidades como pessoas; cabe aos indivíduos, singularmente impotentes, buscar solidariamente em conjunto este fim comum.”⁵³

O excerto supratranscrito traduz o que constitui o ideário bem comum hodiernamente. Tal concepção passou a vigor, outrossim, com o Estado Social de Direito, autêntica resposta ao quadro de exclusão social ocorrido mormente no período da Revolução Industrial.

Nos dizeres de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO,

⁵² *Idem, ibidem.*

⁵³ MATTEUCCI, Nicola. Bem comum. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13 ed., vol. 1, Brasília: UNB, 2007, p. 106-107, p. 106.

“este modelo progressista de Estado proviera, de um lado, da necessidade de aplacar as reivindicações das camadas sociais mais desfortunadas, e que estavam a encontrar uma via política de escape não só no ideário comunista (o *Manifesto Comunista*, de 1948), mas, inclusive na progressiva implantação deste regime em diversos países, surgindo, pois, como séria ameaça ao capitalismo. De outro lado, foi fertilizado pelo pensamento da Igreja Católica manifestado anos mais tarde em sucessivas encíclicas papais, que preconizavam tanto um combate aos desníveis sociais (*Rerum Novarum*, 1891, *Quadragesimo Anno*, 1931), como um combate aos desníveis econômicos no plano mundial (*Mater et Magistra*, 1961, *Pacem in Terris*, 1963 e *Populorum Progressio*, 1967).”⁵⁴

Como destacado por Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, “com tais concepções, o interesse público identifica-se com a ideia de bem-comum. O interesse público perde o caráter utilitário adquirido com o liberalismo e volta a revestir-se de aspectos axiológicos. A nova concepção revela preocupação com a dignidade do ser humano”⁵⁵.

De se ver, portanto, que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado possui íntima ligação com a ideia de bem comum, notadamente com as teorizações advindas do Estado Social de Direito.

Entretanto, logo se viu que apenas o Estado Social de Direito não seria suficiente à garantia do bem comum, pois acabou por, em certos casos, desencadear “o surgimento de ditaduras vicejantes sob a capa deste modelo político, como ocorreu na Alemanha, sob o nacional-socialismo, ou mesmo no Brasil no período do Estado Novo”⁵⁶.

No influxo desse período, nasce o Estado Democrático de Direito, no qual se garantem “os direitos fundamentais do ser humano Direito do Estado e a participação democrática do cidadão na elaboração e aplicação deste Direito”⁵⁷.

Este ideário inicialmente foi consagrado pela Constituição Alemã de 1949, estando presente, do mesmo modo, na Constituição da República Federativa do Brasil, que consagra o princípio da dignidade da pessoa humana, elencado como fundamento da República⁵⁸.

⁵⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Apêndice – O neoconstitucionalismo e o direito administrativo. In: *Curso de direito administrativo*, 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 1067-1081, p. 1074.

⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 11, n. 56, p. 35-54, jul/ago, 2009, p. 41.

⁵⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Op. cit.*, p. 74.

⁵⁷ *Idem*, p. 75.

Todos estes fatores influenciam, sobremaneira, a compreensão existente acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Se, portanto, tal princípio é informado por todos os fatores supramencionados, dado seu evidente traço de historicidade, é de se concluir, outrossim, que sofra influências das tendências modernas do direito público, imprimindo, de outra banda, seus traços no agir administrativo.

4 – TENDÊNCIAS ATUAIS DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado tem passado, desde sua idealização, por inúmeros questionamentos. Alguns destes voltam-se à sua própria desconstrução⁵⁹. A crítica mais recente dá conta da incompatibilidade de um tal princípio que apregoa a sua supremacia sobre os demais, de modo que alguns estudiosos defendem sua redefinição, enquanto outros apregoam sua extinção.

Neste ponto, cumpre frisar que não raras vezes o arbítrio acaba por ser agasalhado sob um falso pretexto de supremacia do interesse público, mormente quando a Administração Pública está a cometer desvios de finalidade e/ou abusos.

Ora, as críticas que buscam expor tais deficiências não se mostram desarrazoadas. Todavia, intentar a desconstrução do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, revela-se grande despropósito, até porque tal princípio, em sua gênese, como visto, serviu para defender o cidadão contra o arbítrio estatal.

A esse respeito, é clara a exposição de Marçal JUSTEN FILHO:

“A supremacia da Constituição não pode ser mero elemento do discurso político. Deve constituir o núcleo concreto e real da atividade administrativa. Isso equivale a rejeitar o enfoque tradicional que inviabiliza o controle das atividades administrativas por meio de soluções opacas e destituídas de transparência, tais como *‘discricionariedade administrativa’*, *‘conveniência e oportunidade’* e *‘interesse público’*. Essas fórmulas não

⁵⁸ Dispõe o artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III – a dignidade da pessoa humana”.

⁵⁹ Entre eles destacam-se os trabalhos constantes da obra SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

devem ser definitivamente suprimidas, mas sua extensão e importância têm de ser restringidas à dimensão constitucional e democrática.”⁶⁰

Como advertiu Caio TÁCITO:

“O direito administrativo contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa.

O direito administrativo de mão única caminha para modelos de colaboração acolhidos em modernos textos constitucionais e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho das prestações administrativas.”⁶¹

Portanto, os institutos consagrados de Direito Administrativo precisam, necessariamente, passar por uma revisão de acordo com a Constituição, que é o diploma que, a rigor do afirmado por Eduardo GARCÍA DE ENTERIA, contém “la proclamación formal de un orden superior de valores jurídicos formulados como tales, en especial los derechos fundamentales, cuya efectividad ha de mantenerse por encima del plano inseguro y lábil de todas las normas inferiores”⁶².

Não se trata, frise-se, de suprimir a existência de diversos dos institutos de Direito Administrativo, como o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, mas tão somente de fazer com que estes sejam aplicados tendo em vista a observância dos princípios constitucionais informadores de nossa República.

Afinal, “a leitura do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado deve ser feita, então, de maneira vinculada a uma concepção de Estado Social e Democrático de Direito que tem por fim primeiro e último a concretização dos direitos fundamentais como exigência da proteção da dignidade de todos”⁶³.

Desta feita, é forçoso que se reconheçam as modificações pelas quais o Estado vem passando, que acabaram por colocar a Administração Pública em outro patamar. As feições autoritárias que a Administração Pública possuía não podem ter mais espaço numa democracia. A dicotomia administrador/administrado ou governante/cidadão, que insiste em

⁶⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14.

⁶¹ TÁCITO, Caio. Direito administrativo participativo. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro, n. 242, out-dez, p. 133-138, 2005, p. 134.

⁶² GARCÍA DE ENTERIA, Eduardo. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. 2 ed. Madrid: Civitas, 2000, p. 102.

⁶³ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o direito de greve dos servidores públicos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). *Direito Administrativo e interesse público – estudos em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 377 - 405, p. 387.

persistir desde os primórdios do Direito Administrativo, mas que, por força do disposto na Carta Magna, não é compatível com o ordenamento jurídico pátrio, não merece mais subsistir, de modo que, é mister que se reconheça que a Administração Pública hodierna, à luz do princípio democrático deve oportunizar aos cidadãos maiores canais de participação, possibilitando-os influenciar nos rumos que esta tomará.

Observa Carlos Ari SUNDFELD:

“Importante perceber a razão da exigência de que os atos estatais sejam fruto de processo. Os agentes públicos exercitam poderes em nome de finalidade que lhes é estranha; desempenham função. Função é o poder outorgado a alguém para o obrigatório atingimento do bem jurídico disposto na norma. A lei, a sentença e o ato administrativo são unilaterais, sua produção não estando condicionada à concordância dos particulares atingidos. Estas duas características das atividades públicas - constituírem função e gerarem atos unilaterais invasivos da esfera jurídica dos indivíduos - exigem a regulação do processo formativo da vontade que expressam. A atividade estatal é função, submetida a fins exteriores ao agente.”⁶⁴

É crescente a tendência de participação dos particulares no processo decisório da Administração Pública. Tal fato decorre, por um lado, das diversas transformações pelas quais passou a noção de Estado, e por outro, às transformações ocorridas na sociedade, com a consequente necessidade de adequação da Administração Pública a estas mudanças.

Neste sentido, Odete MEDAUAR afirma que

“pode-se associar processo administrativo e Constituição: o processo administrativo representa um dos meios pelos quais, na atividade administrativa, se concretizam princípios e normas constitucionais. Significa, portanto, um núcleo que abriga regras substanciais da atuação administrativa e do ordenamento, de modo conforme aos princípios constitucionais.”⁶⁵

Pode-se afirmar, destarte, que a Administração Pública atuará de modo mais regrado e próximo ao cidadão. Desta feita, “Estado e mercado, público e privado, que antes eram considerados mundos separados e em oposição, apresentam-se como entidades que se interpenetram”⁶⁶.

Como advertido por Adriana da Costa Ricardo SCHIER, sob esta nova roupagem, “a legitimidade dos atos administrativos deixa de ser legal e passa a ser conferida pelo resultado

⁶⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4 ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 92.

⁶⁵ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 78.

⁶⁶ CASSESE, Sabino. A arena pública: novos paradigmas para o Estado. In: *A crise do Estado*. Trad. Ilse Paschoal Moreira e Fernanda Landucci Ortale. Campinas: Saberes, 2010, p. 83 - 146, p. 145.

eficiente, obtido, principalmente, através da participação do cidadão na esfera pública”.⁶⁷ Participação esta que, ainda, contribuirá para o esclarecimento da população acerca dos debates travados em torno das políticas públicas implementadas pelos diversos níveis de governo, podendo vir a ser, outrossim, fator que contribua para que as pessoas não acabem, de certa forma, manipuladas pelos meios de comunicação de massas. Com efeito, ainda cumpre ressaltar que “a preocupação com a democracia política leva, muitas vezes, ao esquecimento da democracia administrativa, quando, na verdade, esta deveria ser o reflexo necessário da primeira.”⁶⁸ Ou seja, “o esquema processual representa um dos meios para que a vontade do administrador e a vontade dos administrados se encontrem na fase de decisão”.⁶⁹

Neste sentido, pertinente a observação feita por Romeu Felipe BACELLAR FILHO, para quem,

“o procedimento administrativo visa permitir à Administração a valoração, de forma coordenada, de uma pluralidade de interesses, públicos ou privados, envolvidos na elaboração da decisão administrativa. Representa, portanto, um mecanismo de coordenação de interesses para a obtenção do interesse coletivo primário (interesse público) com o menor sacrifício dos interesses secundários (estatais ou dos sujeitos privados).”⁷⁰

Desta feita, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, ao contrário do afirmado por certo segmento de autores, não deve ser extinto. Deve, em verdade, e tal qual toda a atividade administrativa, ser interpretado de acordo com a Constituição Federal, vez que, como concluído por Maria Sylvia Zanella DI PIETRO,

“O princípio da supremacia do interesse público convive com os direitos fundamentais do homem e não os coloca em risco. Ele encontra fundamento em inúmeros dispositivos da Constituição e tem que ser aplicado em consonância com outros princípios consagrados no ordenamento jurídico brasileiro, em especial com observância do princípio da legalidade. A exigência de razoabilidade na interpretação do princípio da supremacia do interesse públicos se faz presente na aplicação de qualquer conceito jurídico indeterminado; atua como método

⁶⁷ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 252.

⁶⁸ MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 230.

⁶⁹ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 73.

⁷⁰ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Op. cit.*, p. 102.

de interpretação do princípio (na medida em que permite a ponderação entre o interesse individual e o público) e não como seu substituto.”⁷¹

5 – CONCLUSÃO

Assim, de se ver que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado teve sua concepção alterada ao longo das transformações enfrentadas pelo Estado e pela Administração Pública.

Por outro lado, resta claro que a sua concepção hodierna possui grande identificação com a busca pelo bem comum, mais especificamente com o apregoado pela doutrina social da Igreja Católica, inspirada em Tomás de Aquino.

Entretanto, como dito, são inúmeras as transformações enfrentadas tanto pelo Estado quanto pela Administração Pública, de sorte que não é dado ao operador do Direito cerrar os olhos para tais mudanças, afinal, também o supracitado princípio deve ser aplicado em observância aos ditames constitucionais, notadamente ao princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil.

De outro giro, mostram-se desarrazoadas as críticas formuladas a tal princípio dando conta de sua incompatibilidade com os demais, afinal a supremacia do interesse público é dado intrínseco ao Estado e à proteção dos direitos da sociedade como um todo, vez que “a Constituição quer uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, como proclamado em seu preâmbulo. Pluralista é uma sociedade em que todos os interesses, dos diferentes setores da sociedade, são protegidos”⁷².

Por fim, é de se ver que se impõe uma maior participação dos cidadãos no processo decisório da Administração Pública, afinal, como asseverado por Clèmerson Merlin CLÈVE,

“É preciso quebrar o monolitismo da administração, que, como todos sabem, guarda como corolário mais precioso o monopólio da decisão. E, neste instante, avulta com significação especial o papel do jurista. Deve ele, nesta hora, definir com clareza se pretende advogar os

⁷¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 11, n. 56, p. 35-54, jul/ago, 2009, p. 54.

⁷² *Idem*, p. 54.

interesses da sociedade ou os interesses, por vezes inexplicáveis, da administração viciada e autoritária”.⁷³

Enfim, o que se objetiva, para além de uma administração pública que cumpra os fins a que se presta, é uma administração pública democrática, onde o povo possua voz e a sociedade tenha suas reivindicações cumpridas, em autêntica observância ao preconizado pela supremacia do interesse público sobre o privado.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESSI, Renato. *Diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè, 1949.

ARISTÓTELES. *A política*. Brasília: UNB, 1985.

_____. *Ética a Nicomaco*, São Paulo: Nova Cultural, 1991, p. 194.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A noção jurídica de interesse público no direito administrativo brasileiro. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). *Direito Administrativo e interesse público – estudos em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 89-116.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A noção jurídica de interesse público. In: *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 181 – 191.

_____. Apêndice – O neoconstitucionalismo e o direito administrativo. In: *Curso de direito administrativo*, 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 1067-1081.

_____. *Curso de direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Elementos de direito administrativo*. 1 ed. 6 tir. São Paulo: RT, 1987.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, São Paulo, v. 120, n. 1, p. 3-27, jan./dez. 2003.

CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. Tomo I, 6 ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998.

CASSESE, Sabino. A arena pública: novos paradigmas para o Estado. In: *A crise do Estado*. Trad. Ilse Paschoal Moreira e Fernanda Landucci Ortale. Campinas: Saberes, 2010, p. 83 – 146.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito constitucional (e de teoria do direito)*. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 34.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito constitucional (e de teoria do direito)*. São Paulo: Acadêmica, 1993.

COSTA, Pietro. *Soberania, representação e democracia – ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2 ed., 4 reimpr., São Paulo: Atlas, 2007.

_____. O princípio da supremacia do interesse público. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 11, n. 56, p. 35-54, jul/ago, 2009.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 7 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.

GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GARCÍA DE ENTERIA, Eduardo. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. 2 ed. Madrid: Civitas, 2000.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. In: MORRIS, Clarence. *Os grandes filósofos do direito*. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 102-129.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. In: MORRIS, Clarence. *Os grandes filósofos do direito*. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.130-155.

MATTEUCCI, Nicola. Bem comum. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13 ed., vol. 1, Brasília: UNB, 2007, p. 106-107.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. Direito administrativo: direito da supremacia do interesse público. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). *Direito Administrativo e interesse público – estudos em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 221-238.

OLIVEIRA, Fernando Andrade de. *Direito administrativo – origens, perspectivas e outros temas*. Curitiba: Juruá, 2003.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. In: MORRIS, Clarence. *Os grandes filósofos do direito*. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 211-234.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o direito de greve dos servidores públicos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). *Direito Administrativo e interesse público – estudos em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 377 – 405.

SILVEIRA, Raquel Dias da. Princípio da supremacia do interesse público como fundamento das relações de trabalho entre servidores públicos e Estado. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). *Direito Administrativo e interesse público – estudos em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 347-375.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4 ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 92.

TÁCITO, Caio. Direito administrativo participativo. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro, n. 242, out-dez, p. 133-138, 2005.

TOMÁS DE AQUINO. Suma Teológica. In: MORRIS, Clarence. *Os grandes filósofos do direito*. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 49-72.

ZANCANER, Weida. Prefácio – Homenagem ao pensamento jurídico de Celso Antônio. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coords.). *Direito Administrativo e interesse público – estudos em homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 11-13.