

"INTERESSE PÚBLICO: VERDADES E SOFISMAS"

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO *

SUMÁRIO: 1. Uma breve palavra inicial; 2. Noção clássica; 3. Noção moderna; 4. Interesse público: as verdades; 5. Interesse público: os sofismas; 6. Conclusões.

1. UMA BREVE PALAVRA INICIAL

Faz parte do sentimento humano o desejo de insurreição contra as tradições, os pensamentos clássicos, as ideias dos mais velhos e, por que não dizer, as verdades imorredouras. Nem sempre merece crítica esse intuito de revolucionar, mudar, alterar, revolver as coisas do passado. Ao contrário, a história nos apresenta inúmeros fatos que nasceram de novos pensamentos e suplantaram óticas e ações da antiguidade, permitindo às sociedades o ingresso na modernidade e a evolução natural dos povos.

De outro lado, não merece aplauso o mero intuito de mudar por mudar, malferindo axiomas que se revelam verdadeiramente imutáveis, ainda que sob o peso do passar dos tempos. O modismo não muda rigorosamente nada: sendo efêmero, subverte tão somente durante um período mínimo, mas não tem capacidade de provocar uma verdadeira revolução no *statu quo*. Da mesma forma, não tem como desfazer aquela verdade que transita nos bastidores e que, no fundo, lhe serve de apoio.

* Mestre em Direito (UFRJ). Professor da UFF - Univ. Federal Fluminense (Curso de Pós-Graduação). Professor da UCAM - Univ. Cândido Mendes (Pós-Graduação). Professor da FDV - Faculdade de Direito de Vitória (Pós-Graduação). Professor da EMERJ - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Membro do IBDA - Inst. Bras. de Direito Administrativo. Membro do IDAERJ - Inst. Dir. Administrativo do Estado do Rio de Janeiro. Membro do IAB - Instituto dos Advogados Brasileiros. Procurador de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (aposentado). Consultor Jurídico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Isso tudo ocorre em todos os setores da sociedade e, como não poderia deixar de ser, também no Direito. Se é certo que alguns institutos jurídicos passaram a sofrer o influxo de novas ideias, que os modificaram, não menos certo é que, em alguns casos, estudiosos tentam simplesmente escravizar, à sua própria e exclusiva visão, pensamentos e parâmetros desde sempre adotados. A despeito de semelhantes tentativas, a essência do instituto, seu núcleo central, sua verdade intrínseca, afinal, lhes ficam imunes e permanecem com o mesmo contorno.

A postura, diante das escaramuças modificativas desse tipo, deve ser de compreensão e condescendência, quase que de carinho paternal. Mas ao analista cabe distinguir com rigor aquilo que corresponde a uma indiscutível revolução do estado atual daquilo que traduz mero enfoque pessoal, que não causa nenhuma fresta na verdade essencial das coisas.

Se a verdade é essencial, não será fácil tentar demonstrar que não o é. Por isso, é comum que o estudioso se socorra de *sofismas*, através dos quais, partindo de uma premissa verdadeira, procure conduzir a uma conclusão falsa ou incompatível com a premissa. Em dicionário, sofisma é o “*argumento ou raciocínio falso e capcioso feito de má fé e com o qual se pretende enganar o adversário; falso raciocínio com aparências de verdade*”.¹ A designação vem do grego “*sofós*” (sábio, instruído) e desse radical se formou a denominação da teoria sofista (sofística helênica), pré-socrática, cuja característica era a de dissimular verdades ilusórias, parecendo trilhar raciocínios lógicos, merecendo severa crítica de Platão, que bradava serem impostores os seus adeptos.

Do ponto de vista sociológico, a insatisfação relativamente aos paradigmas clássicos propicia inquietação e intranquilidade. Quando parte do grupo social assimila a aparente inovação, vão-se criando as etapas de seu desenvolvimento, só se atingindo a finalidade modificativa se a inovação for acolhida inteiramente. Distinguem-se, portanto, em Sociologia os estágios da *agitação, excitação, formalização e institucionalização* no desenvolvimento da inquietude social.² No caso das verdades sofismáticas, porém, pode ser atingida no máximo a etapa da formalização, mas nunca será conquistada a institucionalização, como viés aceito de maneira consensual e universal.

Pretende-se, neste trabalho, analisar, de forma sucinta, como o recomenda seu objetivo, as verdades e os sofismas relacionados à noção de *interesse público*. Provavelmente em virtude da força de que se reveste o sentido da expressão, e sobretudo por ser parâmetro da Administração desde a formação do Estado de direito, algumas investidas têm sido desfechadas contra o instituto,

1. CALDAS AULETE, *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, Delta, 1958, vol. 5, pág. 4729.

2. EVA MARIA LAKATOS, *Introdução à Sociologia*, Atlas, 1997, págs. 172/173.

muito embora não o tenham atingido em sua essência – que permanece íntegra, exigindo apenas a necessária adequação às novas realidades sociais e jurídicas.

2. NOÇÃO CLÁSSICA

A noção clássica do interesse público desempenha papel mais expressivo a partir da constituição do Estado de Direito, de cujos postulados fundamentais ressaí o que identifica sua função basilar, qual seja a de gerir os interesses das coletividades alvejando o bem-estar e a satisfação dos indivíduos.

Na antiguidade, obviamente, não havia espaço para definir o interesse público, diversas que eram as condições políticas, sociais e econômicas. No direito romano, entretanto, particularmente à época de ULPIANO, já se podiam encontrar certos axiomas que se relacionavam ao interesse do Estado, conquanto este ainda não representasse o instrumento de representação popular. É clássico o brocardo da dicotomia jurídica: “*Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singularum utilitatem*”.³ Com certeza, tratava-se apenas de noção embrionária, mas registrava como ponto central o *interesse*: se este era do Estado, a norma seria de direito público; se dos indivíduos, seria de direito privado.⁴ De outro ângulo, reconhecia-se algum poder jurídico (*ius*) do povo, diverso do direito dos indivíduos.⁵

Quase de forma instintiva, a interpretação do interesse público levava em consideração dois vetores: um relativo ao interesse do próprio Estado e outro pertencente à coletividade, com representação do Estado. Seja direta, seja indiretamente, o Estado sempre polarizou o interesse público e desempenhou o papel de árbitro para identificá-lo no âmbito das relações sociais, políticas e econômicas. E, como não podia deixar de ser, as relações jurídicas se viram permeadas pelo influxo da mesma ideia.

Ao tratar das linhas conceituais do Direito Administrativo, BIELSA partiu da premissa de que esse ramo se constitui de normas que regulam a ação dos órgãos da Administração pública e a *situação dos administrados*, quer quando impõe deveres, quer quando reconhece direitos e interesses legítimos, realçando a bipolarização do interesse público como do Estado e da coletividade.⁶

3. Em tradução livre: “Direito público é o que tange ao estado das coisas romanas, (ao passo que o) privado (pertine) à utilidade dos indivíduos” (Digesto, 1,1,1,2).

4. VANDICK LONDRES DA NÓBREGA, *Sistema do Direito Privado Romano*, Freitas Bastos, 3ª ed., 1961, pág. 119.

5. “*Populus itaque Romanus partim suo proprio, partim communi omnium hominum jure utitur*” (“Assim o povo romano usa, em parte, de seu direito próprio e, em parte, do comum a todos os homens”).

6. RAFAEL BIELSA, *Derecho Administrativo*, Depalma, B. Aires, Tomo I, 5ª ed., 1955, pág. 45.

Já no Império – época em que apenas na Europa, principalmente na França, começava a vicejar o Direito Administrativo – um dos poucos estudiosos, malgrado talentoso, do direito público, o Visconde de Uruguai (PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUSA), já assinalava o interesse como ponto distintivo do ramo. Considerava o ramo como aquele que “*rege direitos e interesses sociais*” e “*interesses de ordem pública*”, ao passo que o Direito Civil o fazia para “*direitos e interesses privados*”.⁷ No cenário da época, queria o jurista destacar exatamente aquilo que mais tarde veio a consolidar o sentido de *interesse público*.

Mesmo em tempos mais próximos, mas ainda com visão clássica, o interesse público veio associado à própria noção de Estado, principalmente aos objetivos que colima. Exemplo dessa associação está nas palavras de THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, calcado na teoria de KAMMERER, para quem “*exercer uma função do Estado é realizar um dos deveres, um dos fins para os quais existe o Estado*”, sendo, portanto, “*a tradução material de um serviço qualquer à causa pública*”.⁸ A ligação do interesse público com os fins do Estado se afigura plenamente compreensível: seria inimaginável que o Estado se preordenasse a fins e interesses privados, refugindo à sua missão fundamental de organizar a coletividade e prestar-lhe a devida satisfação quanto a seu bem-estar.

É sempre oportuno relembrar – e o fazem, por reverência ao talento de seu autor, quase todos os modernos estudiosos – a lógica de CIRNE LIMA, quando trata da relação de administração, procurando distingui-la da relação de direito privado, mais extensa e com menos limitações. Para o grande professor, “*à relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente, chama-se relação de administração*”. Completa seu pensamento afirmando que administrar é o oposto ao domínio, daí porque: “*na administração, o dever e a finalidade são predominantes; no domínio, a vontade*”.⁹ A lição é, por si, inteira. E a finalidade de a que se refere o autor reside exatamente no interesse público.

Infere-se da visão dos clássicos que a noção de interesse público sempre foi alvo de cogitação, ainda que entrelaçada à ideia de Estado, de poder e de finalidade de sua atuação. Por mais que a noção tenha sido modelada sob o impacto de cenário bem diverso, não havia como deixar de lado o sentimento de que certos interesses são grupais, coletivos, metaindividuais, tanto diretamente como de modo indireto.

7. VISCONDE DE URUGUAI, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, ed. Depto. Imprensa Nacional, 1960, pág. 36.

8. THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Direito e Processo Disciplinar*, Fund. Getúlio Vargas, 2ª ed., 1966, pág. 17

9. RUY CIRNE LIMA, *Princípios de Direito Administrativo*, RT, 6ª ed., 1987, págs. 51/52.

3. NOÇÃO MODERNA

Os tempos modernos aprofundaram a necessidade de refletir melhor sobre o sentido de interesse público, pois que com a criação do Estado de Direito e a decorrente elevação dos direitos e interesses da coletividade passou a sobressair o sentimento de que o Estado, em última instância, só se justifica em função dos interesses da sociedade, ou seja, o móvel de sua instituição repousa no intuito de servi-la e administrar-lhe direitos e interesses.

O Direito Administrativo, então, passou a realçar o elemento *finalidade* nas atividades administrativas: o fim último do Estado é o interesse público. Em cada conduta estatal caberia perscrutar o elemento teleológico da Administração e, dependendo do alvo a alcançar, poder-se-ia distinguir a legalidade ou a arbitrariedade da conduta.¹⁰ Ao mesmo tempo, a finalidade se atrelaria à própria causa dos atos: “O fim a atingir pelo acto administrativo só pode descortinar-se através dos motivos revelados no processo gracioso ou expressos na fundamentação”, destacava MARCELLO CAETANO.¹¹

Na doutrina francesa, tomou dianteira a investigação sobre a finalidade dos atos da Administração: o interesse público foi o elemento que serviu como parâmetro para identificar as condutas legítimas dos administradores públicos. VEDEL, depois de distinguir o interesse público sob os aspectos político e jurídico, assinala, em relação a este último, que o Estado deve ter como alvo a salvaguarda da tranquilidade, da segurança e da salubridade, além do fato de que a busca de um objetivo de interesse público é condição positiva da própria legalidade dos atos.¹²

Associado o interesse público à finalidade das atividades do Estado, logo surgiu a figura que demarcava a dissociação entre tais elementos: o *desvio de finalidade* (ou *desvio de poder*). Segundo RIVERO, ocorreria o desvio (“*détournement de pouvoir*”) quando a Administração perseguisse fim diverso daquele previsto no direito, desviando-se, por conseguinte, do fim legal que o poder lhe confiara. Na verdade, averbava o autor, a Administração não poderia direcionar-se para outro fim que não o interesse público.¹³

10. RAFAEL ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madri, vol. I, 7ª ed., 1981, pág. 205.

11. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra Edit., Lisboa, Tomo I, 10 ed., 1973, pág. 484.

12. GEORGES VEDEL, *Droit Administratif*, P.U.F., Paris, 1976, págs. 312/313. Admirável a precisão do autor: “La recherche d'un but d'intérêt public est la condition positive de la légalité de l'action administrative”.

13. JEAN RIVERO, *Droit Administratif*, Dalloz, Paris, 8ª ed., 1977, pág. 250. Eis a peremptória lição do grande mestre francês sobre o fim da Administração: “De façon générale, elle ne doit jamais exercer ses compétences qu'en vue de la satisfaction de l'intérêt public, en vertu d'un principe général du droit”.

Esses postulados sobre o interesse público a ser alvejado pela Administração reproduziram-se em praticamente todos os sistemas jurídicos modernos, numa clara indicação de serem inafastáveis quando se trata de demarcar a fisionomia do Estado de Direito. Não por outra razão HELY LOPES MEIRELLES deixava claro que “*não se compreende ato administrativo sem fim público*”, concluindo: “*A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o Direito Positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica*”.¹⁴

Pouco a pouco, os estudiosos de Direito Público foram acentuando a importância do interesse público como necessário à legitimidade dos atos administrativos. Não se desconhece – é verdade – que o agente expressa sua volição quando pratica atos em nome da Administração. Mas o fim público é condição de validade. Nessa trilha OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO anotava: “*O interesse público vincula todo ato administrativo, devendo ser esta a finalidade do agente ao efetivá-lo, embora a ele alie outra de caráter pessoal*”.¹⁵

CRETELLA JR., a seu turno, bradava: “*Satisfação do interesse público – eis o querer supremo da Administração, eis o fim último a que devem atender os agentes administrativos editores do ato*”.¹⁶ Tais leituras permitem que o intérprete conclua que o interesse público deve constituir efetivamente o fim maior do Estado, o alvo a que se deve dirigir, a meta, enfim, a alcançar.

4. INTERESSE PÚBLICO: AS VERDADES

Visto que a doutrina moderna, seja a de algumas décadas atrás, seja a mais atual, assimila a ideia do interesse público à finalidade do Estado, cumpre proceder a uma breve resenha sobre seu sentido e contorno jurídico. Além disso, vale a pena recordar alguns axiomas relativos ao interesse público – todos indicativos de verdades aceitas pelos intérpretes em geral e repelidas por alguns poucos mais por amor ao desejo de inovar do que por critérios científicos.

Não há como negar, primeiramente, que a atividade de gestão da coisa pública alvitra o interesse público, independentemente da forma de que possa revestir-se. OLIVEIRA TORO, a respeito, reproduz as palavras de SIMON, SMITHBURG e THOMPSON, que salientam o aspecto grupal do interesse a ser perseguido pela Administração: “*Quando dois homens se ajudaram a mover uma pedra que nenhum dos dois podia mover sozinho, apareceram os rudimentos da administra-*

14. HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, 29ª ed., 2004, pág. 149/150.

15. OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Forense, vol. I, 2ª ed., 1979, pág. 522.

16. JOSÉ CRETELLA JUNIOR, *Direito Administrativo*, Forense, 1983, pág. 307.

ção. Existe um propósito, uma ação conjunta; por isso, a administração pode definir-se como as atividades de grupos que cooperam para alcançar determinados objetivos".¹⁷

O interesse público, portanto, se antagoniza com a ideia do isolacionismo e do egocentrismo. Ultrapassa as fronteiras dos interesses individuais e representa uma demanda de satisfação por parte das comunidades. Ainda que nem sempre sejam personalizados, os grupos sociais têm anseios próprios e interesses específicos a serem satisfeitos. Quando o Estado administra tais interesses, deve ter em mira os grupos e os benefícios que reclamam. Infere-se, pois, 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.

Outra verdade que se pode apontar é a que foi difundida pela doutrina italiana, especialmente por ALESSI, na qual se procura distinguir o interesse público primário e o secundário. O primeiro corresponde ao interesse geral, da coletividade, dos grupos sociais como um todo, ao passo que o segundo é o que pertence ao próprio Estado como pessoa jurídica pública.¹⁸ A classificação visa a demonstrar que, em caso de contrariedade, deve prevalecer o interesse primário.

Entretanto, a despeito da verdade que cerca tais categorias, a contrariedade dos interesses já seria uma corruptela do dever estatal: afinal o Estado não teria interesses apenas seus, como têm os entes privados; os seus interesses devem ser os da própria coletividade. Numa outra visão, é possível que o interesse público se divida em *direto* e *indireto*. Quer dizer: o interesse é sempre da coletividade, mas algumas vezes a satisfação do interesse é consumada diretamente; significa que a coletividade recebe de forma direta o resultado de seu anseio. Em outras, o Estado será o veículo da satisfação, porque, embora seja o destinatário imediato do interesse, faz o repasse à coletividade como destinatária final.

O princípio da *supremacia do interesse público* decorre da natureza desse tipo de interesse. Não há maior lógica que essa: se o interesse é público tem que preponderar sobre o interesse privado quando estiverem em rota de colisão. A disciplina social impõe semelhante premissa: seria o caos na organização social se as demandas gerais não suplantassem as individuais. Na verdade o que caracteriza aquelas é a *unidade*, por seu caráter grupal, enquanto que estas últimas são marcadas pela *heterogeneidade*, oriunda, como não poderia deixar de ser, das personalidades individuais da sociedade.

17. JORGE OLIVERA TORO, *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 4ª ed., 1976, pág. 9.

18. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, 26ª ed., 2009, pág. 72. O autor faz alusão à obra de ALESSI, *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*, Milão, 1960.

O princípio proveio justamente da época em que findava o período do primado do individualismo. Em fins do século XIX, a reação ao egocentrismo cedeu lugar à busca da justiça social, numa transformação que modificou os parâmetros da função do Estado, exigindo-lhe novo perfil no que tange à propriedade e à liberdade dos indivíduos, e dele resultava naturalmente postura de maior interferência.¹⁹ A transformação, afinal, viera para realçar os interesses públicos que ao Estado cabia resguardar.

É claro que a posição de supremacia do Estado não pode alvejar fins despóticos, mas, ao contrário, tem o intuito de proteger e garantir os indivíduos no que concerne aos interesses públicos. Diante disso, é totalmente impossível conceber o Estado, nos moldes atuais, que não congregue a necessária autoridade para sobrepor o interesse público aos interesses privados.

Não se pode, em sã consciência, ferir a verdade que emana de tal premissa. Não se trata de mero privilégio outorgado gratuitamente ao Estado. “Significa que o Poder Público se encontra em situação de autoridade, de comando, relativamente aos particulares, como indispensável condição para gerir os interesses públicos postos em confronto”, como registra CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, um dos estudiosos que mais se debruçaram sobre esse princípio.²⁰

Trata-se de axioma irrefutável e insuscetível de supressão no regime jurídico-administrativo. Também não se pode dissociar, como acentuamos anteriormente, o princípio jurídico da finalidade das condutas administrativas. Consignamos em outra oportunidade: “Realmente não se pode conceber que o administrador, como gestor de bens e interesses da coletividade, possa estar voltado a interesses privados. O intuito de sua atividade deve ser o bem comum, o atendimento aos reclamos da comunidade, porque essa de fato é a sua função”.²¹

Em idêntica senda, CASSAGNE observa que a finalidade “configura por cierto otro requisito esencial del acto administrativo que se relaciona, como bien se ha dicho, con el aspecto funcional del acto representado en el fin de interés público o bien común, que por el mismo se persigue” (grifo nosso).²²

Como permeia a finalidade (ou os fins) dos atos administrativos como um de seus elementos, o interesse público acaba sendo ponto de referência para o controle de legalidade quando a Administração se desvia do objetivo a que se

19. MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *Direito Administrativo*, Atlas, 22ª ed., 2009, pág. 65.

20. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, ob. cit., pág. 70.

21. JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, Lumen Juris, 22ª ed., 2009, pág. 114.

22. JUAN CARLOS CASSAGNE, *El Acto Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1974, pág. 222.

dirige o ato. Cuida-se de outra verdade inarredável ligada ao interesse público: uma vez que este seja desatendido, quer por violação expressa da lei, quer por ofensa dissimulada que a atinja, não há como aceitar a validade da conduta, tendo-se que considerar sua contaminação por vício na finalidade. Esse desvio – o desvio de finalidade ou desvio de poder – reflete indiscutível agressão ao interesse público e, por esse motivo, tem-se desenvolvido o controle de atos e condutas inquinados desse defeito.

O controle da finalidade das condutas administrativas representa o próprio controle do interesse público. Quando se fala em controle da finalidade é de se considerar que o desvio de conduta não se consuma apenas quando o administrador se envolve com fins privados, mas o desvio ocorre da mesma forma quando o fim, aparentemente de interesse público, é diverso do que a lei indicou. Nesse caso, o desvio é mais ostensivo do que no anterior – este usualmente escamoteado pela aparência de legalidade. É como ensinam ENTERRÍA e RAMON FERNÁNDEZ: *“Para que se produzca desviación de poder no es necesario que el fin perseguido sea un fin privado, un interés particular del agente o autoridad administrativa, sino que basta que dicho fin, aunque público, sea distinto del previsto y fijado por la norma que atribuya la potestad”*.²³

Todos esses apontamentos são aqui invocados para consolidar o princípio da supremacia do interesse público, que, para alguns mais recentes estudiosos, não mais subsistiria no direito pós-positivista, em que se pretende reafirmar a garantia dos direitos fundamentais. Como se verá adiante, porém, o núcleo do princípio não mudou; o que tem mudado – e isso sucede com todos os institutos sociais e jurídicos – é sua aplicação para adequar-se às novas realidades sociais. Bem lembrava o saudoso DIÓGNES GASPERINI que *“a aplicabilidade desse princípio, por certo, não significa o total desrespeito ao interesse privado, já que a Administração deve obediência ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito, consoante prescreve a Lei Maior (art. 5º, XXXVI)”*.²⁴

O normal nas relações jurídicas é que os interesses público e privado coincidam, mas tal situação seria utópica dado o caráter naturalmente egocêntrico do ser humano. No caso de haver rota de colisão entre eles, não pode haver outra solução: *“os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais”*.²⁵

Essas são verdades que nenhuma nova visão pode suprimir. E se isso é o que pretendem alguns, estaremos diante de uma revolução inócua e passageira e, o que parece mais grave para a ciência do direito, inverfídica.

23. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA e TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas Ed., Madri, vol. I, 10ª ed., 2000, págs. 467/468.

24. DIÓGNES GASPARINI, *Direito Administrativo*, Saraiva, 11ª ed., 2006, pág. 20.

25. É como afirma peremptoriamente MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, ob. cit., pág. 65.

5. INTERESSE PÚBLICO: OS SOFISMAS

Antes dos comentários críticos a serem feitos a propósito de algumas recentes considerações sobre a noção do interesse público, urge deixar claro que este trabalho resulta de uma visão analítica sobre o instituto, seu perfil jurídico e seus efeitos nas relações políticas, sociais, econômicas e, particularmente, jurídicas. Com essa ressalva, deve observar-se a honesta dialética, de forma que o tom crítico se harmonize com o respeito que se deve emprestar à ótica alheia, ainda que dela ousemos divergir.

O que se pretende, neste breve estudo, é apenas arguir algumas ponderações à ideia, adotada por uma corrente de estudiosos, de que merece sepultamento a figura do interesse público e, por via de consequência, merece “desconstrução” o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Quando nos referimos a *sofismas*, não pretendemos trazer o rigor do sentido greco-filosófico de embuste ou armadilha, mas - isto sim - suscitar alguns contra-argumentos que fragilizam ou desnaturam as bases desse pensamento.

De início, a nova doutrina começa por afirmar que o interesse público não se identifica com o bem comum e que este retrata “a composição harmônica do bem de cada um com o de todos; não o direcionamento dessa composição em favor do interesse público”.²⁶

Pensamos, porém, que distinguir o interesse público e o bem comum, além de traduzir distinção inócua, não retrata a realidade natural dos pensadores. É claro que o sentido de interesse público tem por lastro o interesse da coletividade e o grande interesse desta é seu próprio bem, portanto o bem comum. É o bem comum que o Estado se propõe a oferecer, e o faz justamente por ser o interesse público. Por outro lado, a afirmação de que o bem comum é a composição que harmoniza o bem de cada um com o de todos, sem direcioná-la em prol do interesse público, parece-nos, com a devida vênia, mero jogo de palavras, com pouco sentido lógico.

Tem-se afirmado também que a supremacia do interesse público não é conceitualmente nem normativamente uma norma-princípio, sendo inapto para descrever uma relação de supremacia. Além disso, não poderia o interesse público ser descrito separada ou contrapostamente aos interesses privados.²⁷

26. HUMBERTO ÁVILA, “Repensando o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”, em *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*, ob.colet., org. Daniel Sarmiento, Lumen Juris, 2007, pág. 174.

27. HUMBERTO ÁVILA, trab. e ob. cit., págs. 213/214.

Ainda aqui se nos afiguram equivocadas as premissas. A supremacia do interesse público, primeiramente, é, sim, por conceito, um princípio administrativo, posto que reflete um dos alvos da função do Estado de Direito. Normativamente também o é, porque a existência do princípio de direito não reclama necessariamente a sua expressão no *ius positum*; muitos são os princípios reconhecidos que não têm expressividade positiva, mas decorrem do sistema num todo. Está correto, pois, afirmar que muitos deles estão abrangidos, em interpretação lógica, nos princípios expressos, ao passo que outros são *"implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo"*.²⁸

Quanto à impossibilidade de o interesse público ser descrito separada ou contrapostamente aos interesses privados, repetimos aqui o que já antecipamos: interesses público e privado não têm que se contrapor como fenômeno recorrente; o ideal é que tenham convergência teleológica. Mas cada um deles tem fisionomia própria e frequentemente entram em conflito. O fato, aliás, é normal em qualquer tipo de corporação (casas legislativas, órgãos colegiados, condomínios, associações etc). *"Se é o interesse público que está em jogo – portanto, de toda a coletividade –, é lógico deva ele prevalecer sobre o privado"*, observa reconhecida e saudosa doutrinadora²⁹, e essa premissa demonstra que se algo prevalece sobre outra coisa é porque a prevalência constitui solução do conflito.

Outro aspecto do pensamento ora comentado consiste na necessidade de dar-se nova formulação ao princípio da preponderância do interesse público, isso porque haveria *"uma absoluta inadequação entre o princípio da supremacia do interesse público e a ordem jurídica brasileira"*, como também em razão dos *"riscos que sua assunção representa para a tutela dos direitos fundamentais"*.³⁰ Segundo tal pensamento, poder-se-ia supor que a negação do referido princípio indicasse postura anticívica, contribuindo como incentivo ao egocentrismo gerador de *"tendências centrífugas já tão disseminadas no mundo contemporâneo"*.³¹

Em nosso entender, inexistente qualquer inadequação entre o princípio da supremacia do interesse público e a ordem jurídica brasileira. A rigor, não se vislumbra incompatibilidade do princípio com a ordem jurídica de qualquer sistema moderno. O princípio não expressa violação à ordem jurídica, mas, ao contrário, a ordem jurídica é que, para ser *"ordem"*, se socorre do princípio, que é, como sabido, inerente ao Estado de Direito, o que já foi mencionado anteriormente. Na lição de eminente administrativista, os princípios da su-

28. A correta anotação é de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, ob. cit., pág. 95.

29. LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, 9ª ed., 2008, pág. 68.

30. DANIEL SARMENTO, *"Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional"*, em *Interesses Públicos...*, obr. colet. cit., pág. 27.

31. A conclusão é de DANIEL SARMENTO, trab. e obra cits., pág. 115.

premacia do interesse público e o da indisponibilidade dos interesses públicos – evidentemente conexos entre si – merecem ser “*realçados não em si mesmos, mas em suas repercussões no ordenamento jurídico em geral*”.³² Se repercutem no ordenamento jurídico, tais princípios se legitimam justamente em função deste, sendo totalmente congruente (e necessária) a sua existência em relação ao ordenamento jurídico.

Riscos para os direitos fundamentais – como se argumenta – nunca deixaram de existir e sua ocorrência provém do natural confronto entre Estado e sociedade. Não é a supremacia do interesse público, todavia, que gera esses riscos; muito menos provoca ofensa a tais direitos. Na verdade, protege-os contra interesses privados e egocêntricos de indivíduos e grupos. O enfrentamento dos supostos riscos se desenvolve mediante a aplicação da Constituição: afinal é nela que se enumeram e prescrevem, expressamente ou não, os direitos fundamentais. É preciso, contudo, atribuir à Carta valor normativo, como advertem ENTERRÍA e FERNÁNDEZ: “*No hay una palabra vana en la Constitución y todas ellas, como meros ‘princípios’, como enunciado de ‘valores constitucionales’, como expresión de sentido a tener en cuenta en la interpretación, tienen valor normativo directo. Podrá discutirse su alcance, que, obviamente, tendrá que ser distinto, nunca esse valor normativo*”.³³

Endossamos, no entanto, a conclusão rejeitada pelo autor das premissas: a negação do princípio configura-se, *efetivamente*, como postura anticívica e egocêntrica, já que confere proeminência a interesses privados, como o fez, desastrosamente, o liberalismo conservador do século XIX. Aliás, nada se revela mais reacionário do que submeter o interesse da coletividade a interesses privados. Se é verdade que em alguns casos a satisfação do interesse público se consuma quando o Estado atende a necessidades particulares, “*também se mostra possível que, em dadas circunstâncias, as intenções privadas, se concretizadas, signifiquem grave comprometimento do bem comum*”, sendo “*isto que o pilar da supremacia do interesse público busca evitar*”.³⁴

Esses novos dados trazidos como fonte de hostilização ao princípio da supremacia do interesse público, tanto quanto os demais, não se fundam em dogmas científicos suasórios, nada mais retratando do que uma visão de congruência com o sistema moderno, longe, portanto, da agressão direta ao princípio ou da tendência à sua “*desconstrução*”.

32. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, ob. cit., pág. 55.

33. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA e TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, ob. e vol. cit., pág. 110.

34. A feliz observação é de RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO, *Curso de Direito Administrativo*, Parte Geral, Ed. Podium, 2008, pág. 67.

Respeitável autor, que também perfilha a neocorrente da desconstrução do interesse público, ampara-se na teoria da argumentação para concluir que a pluralidade de argumentos em situações de relevância no direito público encerra a necessidade de uma metodologia adequada à limitação da subjetividade do julgador e do administrador, culminando por afirmar que o direito público “*não pode mais ser visto como garantidor do ‘interesse público’ titularizado no Estado, mas sim como o instrumento da garantia, pelo estado, dos direitos fundamentais positivos ou negativos*”.³⁵

Relembre-se, preliminarmente, que a teoria da argumentação jurídica, desenvolvida por ALEXY em seus estudos no direito alemão, tem como base o Estado democrático de direito e visa a investigar a racionalidade do discurso jurídico e dos argumentos que o compõem, buscando integrar o discurso jurídico e o discurso prático racional geral. A base da teoria está em que as decisões de casos singulares devem partir logicamente de normas pressupostas ou enunciados solidamente fundamentados de um sistema, ou ainda devem resultar da incidência de regras da metodologia jurídica. Quando inviáveis essas premissas, restará ao intérprete um campo de ação no qual se lhe apresentam várias soluções, cabendo-lhe a escolha daquela que melhor se harmonize com as regras e os métodos de sistemas jurídicos não determinados ulteriormente.³⁶

Sem falar da teoria em si, complexa e por vezes incompreensível (a não ser para os filósofos que se prendem mais a abstrações do que às realidades sociais e à efetiva aplicabilidade do direito), além do fato de ser objeto de estudos em cenário europeu totalmente diverso do de nosso país, onde nem sempre suscitam integração, nenhuma relação direta tem a dita teoria – a nosso ver – com a noção do interesse público e de sua supremacia quando o conflito se dá com interesses privados.

A limitação do subjetivismo de julgadores e administradores já se vem consolidando com o próprio desenvolvimento da noção moderna de discricionariedade, pela qual, diversamente dos antigos parâmetros de liberdade desses agentes, condutores a situações de arbítrio sob a capa do interesse público, se permite investigar mais acuradamente os motivos e a finalidade das condutas administrativas. O rigor dessa investigação, contudo, não tem o condão de pôr em risco o princípio da supremacia do interesse público. O inverso é que ocorre: o princípio fica tanto mais protegido quanto maior for a

35. ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO, “A Supremacia do Interesse Público no Advento do Estado de Direito e na Hermenêutica do Direito Público Contemporâneo”, em *Interesses Públicos...*, obra colet. cit., pág. 2.

36. ROBERT ALEXY, *Teoria da Argumentação Jurídica*, trad. Zilda Schild Silva e revisão técnica de Cláudia Toledo, Ed. Landy, 2ª ed., 2005, pág. 37.

veracidade de que se devem revestir os elementos motivadores dos atos e os fins por eles colimados. O atual processo hermenêutico vem avançando nitidamente para conter o excessivo subjetivismo dos agentes públicos, sejam quais forem as funções que lhes sejam cometidas. Nada, porém, que agrida o postulado de que o interesse coletivo sobrepuja o interesse privado, quando colidentes.

Por outro lado, constitui verdadeira tautologia, com a devida vênia, afirmar que o direito público não pode mais ser visto como garantidor do interesse público titularizado pelo Estado, mas sim como instrumento estatal de garantia dos direitos fundamentais. O Estado, já foi visto, não é o titular, como pessoa jurídica, de nenhum interesse público; seu titular é a coletividade. Ainda quando se admite classificá-lo em *primários* e *secundários*, como o fizeram ALESSI e outros autores da doutrina italiana, o escopo é o de demonstrar que a titularidade é sempre do grupo social, distinguindo-se apenas pelo fato de alguns interesses serem diretamente vertidos para ele e outros o serem indiretamente, através do Estado. A tautologia estaria em afirmar que o interesse público existe porque é público. Mas nenhuma relação isso tem com a garantia dos direitos: se é o Estado que representa o interesse público, ninguém mais pode garanti-lo a não ser o próprio Estado. O que o direito público tem a seu cargo é inconformar-se com o arbítrio, ou mau uso dessa representatividade, e combatê-lo por meio de paradigmas de legitimidade e justiça.

Não se pode perder de vista que muitas transformações na atividade estatal derivaram do primado do interesse público. Foi em nome deste que o Estado ampliou suas ações para atender a reclamos das coletividades. Serviços públicos, poder de polícia, restrições ao direito de propriedade, intromissão do setor econômico, tutela do patrimônio público, todos esses campos foram alvo da intervenção estatal para o atendimento dos interesses públicos. *"Tudo isso em nome dos interesses públicos que incumbe ao Estado tutelar"*, como anotou MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO.³⁷ Afinal, nos grupos sociais onde haja convivência dos indivíduos, *"surgem necessidades colectivas, considerando necessidades não apenas as insuficiências de carácter económico, mas, em geral, todas as relativas à normalidade e progresso da vida social"*, acentuava, com acerto, MARCELLO CAETANO.³⁸

De acordo com a senda trilhada pela mesma novel doutrina, não se negaria a existência conceitual do interesse público, mas sim a do princípio da supremacia do interesse público. Explica um de seus ilustres filiados que, sendo o interesse público um conceito jurídico indeterminado, somente aferível

37. MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, ob. cit., pág. 66.

38. MARCELLO CAETANO, *Manual cit.*, vol. I, pág. 2.

por juízos de ponderação entre direitos individuais e interesses coletivos, não haveria sentido em considerá-lo um princípio jurídico, porque, ao final do processo valorativo, será adotada apenas uma solução que prevalecerá. Sendo assim, não seria ele um princípio jurídico. “Um princípio que se presta a afirmar que o que há de prevalecer sempre prevalecerá não é um princípio, mas uma tautologia”.³⁹

Parecem-nos necessárias algumas observações sobre semelhante pensamento conclusivo. Primeiramente, não é o fato de o “interesse público” expressar conceito jurídico indeterminado que justificaria a supressão do princípio da supremacia. Se é verdade que os conceitos jurídicos indeterminados “permitem que o intérprete ou o aplicador possam atribuir certo significado, mutável em função da valoração que se proceda diante dos pressupostos da norma”, como deixamos consignado em outra oportunidade⁴⁰, não é menos verdadeiro o fato de que outros princípios também expressam esse tipo de indeterminação, como os da moralidade, ordem pública, razoabilidade, proporcionalidade, entre outros. Nem por isso se concluirá por sua inexistência.

Quanto à ponderação de valores, é óbvio que será ela imprescindível no caso dos conceitos jurídicos indeterminados. Da mesma forma, não nos parece constitua a ponderação óbice ao reconhecimento do princípio da supremacia do interesse público. Em nosso entender, a ponderação mais complexa é aquela que precisa considerar mais de um interesse público, porquanto nem sempre será fácil o desfecho em que se tenha de optar pelo interesse mais relevante. Não obstante, quando a ponderação leva em conta o interesse público e o interesse privado, nunca poderá prelevar este último em detrimento do primeiro. Repita-se aqui o que já dissemos anteriormente: em muitos casos tais interesses serão harmonizados, de modo que o influxo da supremacia ocorre tão somente no caso de colidência entre eles. Assim, é difícil entender por que a ponderação estaria a exigir a negação do princípio em foco.

Veja-se ainda a questão da prevalência. De acordo com o pensamento *sub examine*, se pelo princípio da prevalência do interesse público se conclui que este sempre prevalecerá, nenhuma razão nos parece haver que conduza à negação do princípio. Primeiramente, porque o fato não agride de nenhuma forma a ideia de princípio; o núcleo deste é a diretriz geral, o postulado, o axioma que deve reger a relação social. Incorre, na hipótese, qualquer

39. É o pensamento conclusivo de GUSTAVO BINENBOJM, “Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: um Novo Paradigma para o Direito Administrativo”, em *Interesses Públicos...*, obra colet. cit., pág. 167.

40. JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Manual cit.*, pág. 51.

tautologia, vício pelo qual “se repetem constantemente as mesmas coisas em outros termos”.⁴¹ Ao contrário: ao afirmar-se que o interesse público tem sempre supremacia sobre os interesses particulares é porque, logicamente, sempre prevalecerá sobre estes. Se há repetição é do princípio em si - o que está correto - e não do princípio em outros termos para indicar a mesma coisa, o que seria, aí sim, tautológico.

6. CONCLUSÕES

Este modesto e sucinto trabalho teve apenas o escopo de trazer algumas considerações críticas sobre a ideia que consiste no questionamento do sentido de interesse público e na “desconstrução” do princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses privados, pensamento este - sem embargo do respeito que nos merecem seus simpatizantes - inaceitável em qualquer regime democrático e no Estado de Direito, para não dizer inaplicável na vigente ordem jurídica.

Os fundamentos invocados para o sepultamento do referido princípio são despidos de rigor lógico e sequer ameaçam o postulado, que, ao contrário, vigora em toda a sua plenitude. O novo cenário político, social, econômico e jurídico não conduz à ação de “desconstruir” o postulado, mas sim à de *reconstruir* sua fisionomia mediante processo de adequação aos novos elementos da modernidade. Elidir o princípio se revela inviável, eis que se cuida de axioma inarredável em todo tipo de relação entre corporação e indivíduo. A solução, destarte, está em ajustá-lo para que os interesses se harmonizem e os confrontos sejam evitados ou superados.

Buscou-se demonstrar que premissas como: a) o interesse público não se coaduna com o bem comum; b) a supremacia do interesse público não se configura como norma-princípio; c) inadequação do princípio com a ordem jurídica vigente; d) riscos para a tutela dos direitos fundamentais; e) o direito público não pode ser garantidor do interesse público titularizado pelo Estado - entre outras - não servem para desfigurar o postulado, mas, em contrário, representam meras facetas do pensamento jurídico ou critérios de ajuste insuscetíveis de comprometer a inafastabilidade do princípio. Não sendo uma nova visão, ter-se-á que qualificá-los como inevitáveis sofismas predestinados a confundir, desnecessariamente, os intérpretes em algo que representa verdade consensualmente aceita.

A prevalência do interesse público é indissociável do direito público do qual emerge a relação entre Estado e sociedade. Merecem endosso, pois, as

41. CALDAS AULETE, *Dicionário cit.*, vol. 5, pág. 4880.

palavras de SAYAGUÉS LASO: “El derecho público se caracteriza por regular relaciones en las que uno de los sujetos, la entidad estatal, tiene preeminencia o superioridad sobre la otra, que le está subordinada, mientras que en el derecho privado ambas partes están en situación de igualdad”.⁴²

Do ponto de vista sociológico, não há como olvidar que o Estado é um *subsistema da sociedade*, além de ser uma corporação de indivíduos sujeitos às mesmas regras ou estatutos, com obrigações idênticas ou distintas. Sua criação, portanto, pressupõe uma ordem normativa – a ordem jurídica nacional – que personifica a comunidade. Deve, assim, ser encarado como um subsistema da sociedade, “cujas funções são buscar objetivos coletivos e mobilizar atores e recursos para alcançá-los”.⁴³

É claro que, como bem adverte CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, não só o princípio da supremacia do interesse público, mas todos os princípios, “sofrem, evidentemente, limitações e temperamentos e, como é óbvio, têm lugar na conformidade do sistema normativo, segundo seus limites e condições, respeitados os direitos adquiridos e atendidas as finalidades contempladas em as normas que os consagram”.⁴⁴ Acrescentamos nós que, além de limitações e temperamentos, reclamam adequação às transformações sociais.

Isso, contudo, nem de longe mobiliza a “desconstrução” do princípio, mas sim a sua reconstrução. A menos que se pretenda recorrer a sofismas.

42. ENRIQUE SAYAGUÉS LASO, *Tratado de Derecho Administrativo*, edit. por Daniel Martins, Montevideu, vol. I, 4ª ed., 1974, pág. 18.

43. PEDRO SCURO NETO, *Sociologia Geral e Jurídica*, Saraiva, 6ª ed., 2009, pág. 214.

44. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, ob. cit., pág. 73.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert - *Teoria da Argumentação Jurídica*, trad. Zilda Schild Silva e revisão técnica de Cláudia Toledo, Ed. Landy, 2ª ed., 2005.

ARAGÃO, Alexandre Santos de - "A Supremacia do Interesse Público no Advento do Estado de Direito e na Hermenêutica do Direito Público Contemporâneo", em *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*, ob.colet., org. Daniel Sarmiento, Lúmen Júris, 2007.

AULETE, Caldas - *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, Delta, 1958.

ÁVILA, Humberto - "Repensando o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular", em *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*, ob.colet., org. Daniel Sarmiento, Lumen Juris, 2007.

BIELSA, Rafael - *Derecho Administrativo*, Ed. Depalma, Buenos Aires, Tomo I, 5ª ed., 1955.

BINENBOJM, Gustavo - "Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: um Novo Paradigma para o Direito Administrativo", em *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*, ob.colet., org. Daniel Sarmiento, Lumen Juris, 2007.

CAETANO, Marcello - *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra Edit., Lisboa, Tomo I, 10ª ed., 1973.

CARVALHO FILHO, José dos Santos - *Manual de Direito Administrativo*, Lumen Juris, 22ª ed., 2009.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de - *Curso de Direito Administrativo*, Parte Geral, Ed. Podium, 2008.

CASSAGNE, Juan Carlos - *El Acto Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1974.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão - *Direito e Processo Disciplinar*, Fund. Getúlio Vargas, 2ª ed., 1966.

CRETILLA JUNIOR, José - *Direito Administrativo*, Forense, 1983.

CUESTA, Rafael Entrena - *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Tecnos, Madri, vol. I, 7ª ed., 1981.

ENTERRÍA, Eduardo García de e FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón - *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, Madri, vol. I, 10ª ed., 2000.

FIGUEIREDO, Lucia Valle - *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, 9ª ed., 2008.

GASPARINI, Diógenes - *Direito Administrativo*, Saraiva, 11ª ed., 2006.

LASO, Enrique Sayagués - *Tratado de Derecho Administrativo*, edit. por Daniel Martins, Montevideu, vol. I, 4ª ed., 1974.

LAKATOS, Eva Maria - *Introdução à Sociologia*, Atlas, 1997.

LIMA, Ruy Cirne - *Princípios de Direito Administrativo*, RT, 6ª ed., 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes - *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, 29ª ed., 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de - *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, 26ª ed., 2009.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de - *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Forense, vol. I, 2ª ed., 1979.

NÓBREGA, Vandick Londres da - *Sistema do Direito Privado Romano*, Freitas Bastos, 3ª ed., 1961.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di - *Direito Administrativo*, Atlas, 22ª ed., 2009.

RIVERO, Jean - *Droit Administratif*, Dalloz, Paris, 8ª ed., 1977.

SARMENTO, Daniel - "*Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional*", em *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*, ob.colet., org. pelo autor, Lumen Juris, 2007.

SCURO NETO, Pedro - *Sociologia Geral e Jurídica*, Saraiva, 6ª ed., 2009.

TORO, Jorge Olivera - *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 4ª ed., 1976.

URUGUAI, Visconde de - *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, Ed. Depto. Imprensa Nacional, 1960.

VEDEL, Georges - *Droit Administratif*, P.U.F., Paris, 1976.