

SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E ESTADO DE DIREITO

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO*

SUMÁRIO: 1) Introdução; 2) Visão tradicional; 3) Visão atual; 4) Postulados verdadeiros; 5) Postulados sofismáticos; 6) Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

É compreensível que postulados clássicos e tradicionais sejam objeto de novas críticas e novas visões. O fato integra o fenômeno social. A história oferece diversos exemplos de pensamentos que suplantaram ou aperfeiçoaram ideias de períodos pretéritos. Mas, em outra vertente, 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.

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 revela-se efêmero e provoca subversão tão somente durante um período mínimo, mas não tem idoneidade de gerar uma verdadeira revolução. Da mesma forma, não tem como desfazer aquela verdade que transita nos bastidores e que, no fundo, lhe serve de apoio.

Sem dúvida, alguns institutos jurídicos passaram a sofrer o influxo de novas ideias, que realmente os modificaram. Entretanto, em certos casos, determinados intérpretes irradiaram sua visão pessoal sobre pensamentos e parâmetros desde sempre adotados. Contudo, sem embargo dessas novas interpretações, subsiste a essência do instituto, seu núcleo central, sua verdade intrínseca, que, afinal, lhes ficam imunes e remanescem com idêntica fisionomia.

* *Mestre em Direito (UFRJ); Professor da UFF – Univ. Federal Fluminense (Curso de Pós-Graduação); Professor da UCAM - Univ. Cândido Mendes (Pós-Graduação); 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) e Consultor Jurídico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.*

Se a verdade é essencial, não será fácil tentar demonstrar que não o é. Por isso, é comum que alguns intérpretes se valham de *sofismas*, por meio dos quais, partindo de uma premissa verdadeira, busquem uma conclusão falsa ou incompatível com a premissa. 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 escamotear verdades ilusórias, como se fundadas em raciocínios lógicos, e isso mereceu a crítica de PLATÃO - que cognominava de impostores os que a perfilhavam.

Dentro do cenário 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. A Sociologia distingue os estágios da *agitação, excitação, formalização e institucionalização* no desenvolvimento da inquietude social.² Todavia, no caso das verdades sofismáticas, pode ser atingida no máximo a etapa da formalização, mas nunca será conquistada a institucionalização, como viés aceito de maneira consensual e universal.

Neste breve estudo, cumpre-nos analisar, sucintamente, as verdades e os sofismas relacionados ao princípio da supremacia do *interesse público*. Em virtude da força de que se reveste o sentido da expressão *interesse público*, e sobretudo por ser parâmetro da Administração desde a formação do Estado de Direito, alguns ataques têm sido desferidos contra o instituto e o respectivo postulado, muito embora não o tenham atingido em sua substância, que permanece íntegra. Exige-se apenas, e com razão, a sua necessária adequação às novas realidades sociais e jurídicas, o que é próprio à dinâmica social.

2. VISÃO TRADICIONAL

É a partir da formação do Estado de Direito que o sentido do interesse público passa a desempenhar papel mais expressivo. Entre os postulados fundamentais no processo de constituição, ressaí o que identifica sua função basilar: a de gerir os interesses das coletividades, alvejando o bem-estar e a satisfação dos indivíduos.

Não havia ensejo, na antiguidade, para definir o interesse público: não o permitiram as diversas condições políticas, sociais e econômicas que imperavam na época. No direito romano, entretanto, particularmente à época de Ulpiano, já se podiam encontrar certos axiomas que se relacionavam com

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.

o 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

A interpretação do que significava o interesse público baseava-se em dois aspectos: 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, evidentemente, as relações jurídicas se viram permeadas pelo influxo da mesma ideia.

BIELSA, delineando a conceituação do Direito Administrativo, 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.⁵

Já no Império – época em que apenas na Europa, principalmente na França, começava a vicejar o Direito Administrativo – um dos poucos estudiosos brasileiros do direito público, o talentoso VISCONDE DE URUGUAI⁶, 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*.

Mais recentemente, embora mantida a noção clássica, o interesse público veio associado à própria noção de Estado, principalmente aos objetivos que este colima. Isso está bem demonstrado nas lições 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

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

6. Era o título nobiliárquico de Paulino José Soares de Sousa.

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.

plenamente justificável: com efeito, não se poderia supor que o Estado alvitrasse fins e interesses privados, afastando-se de sua missão fundamental de organizar a coletividade e prestar-lhe a devida satisfação quanto a seu bem-estar. O interesse público estaria, pois, em posição prevalente.

Na lógica de CIRNE LIMA, quando trata da relação de administração, é mister 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 do 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 a que se refere o autor reside exatamente no interesse público, fundamental na relação de administração pública.

O que se nota é que, dentro da visão dos clássicos, 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, bem diversos, por via de consequência, daqueles que se situam no âmbito das vontades particulares.

3. VISÃO ATUAL

O principal axioma da modernidade, no que tange ao Estado de Direito e ao interesse público, consistiu na prevalência do 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 administrá-lhe direitos e interesses.

Passou-se, então, a destacar 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

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

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.

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. Registra VEDEL, analisando o interesse público sob os aspectos político e jurídico, que, em relação a este, 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; em suma, tal interesse seria o fim último do Estado.¹³

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

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*" (Em tradução livre: "*A busca de uma finalidade de interesse público é a condição positiva da legalidade da ação administrativa*").

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: "*Em regra, ela não deve jamais exercer suas competências senão tendo em vista a satisfação do interesse público, em virtude de um princípio geral de direito*" ("*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*").

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.

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

Semelhantes ideias rendem ensejo a que o intérprete conclua no sentido de que o interesse público deve constituir efetivamente o fim maior do Estado, o alvo a que se deve dirigir, a meta, enfim, a alcançar. Por via de consequência, se essa não fosse a meta, ilegítima deveria caracterizar-se a atividade do administrador.

4. POSTULADOS INTANGÍVEIS

A repulsa por alguns estudiosos a determinados axiomas aplicáveis ao interesse público mais se justifica pelo amor à intenção de inovar do que por critérios científicos. Cuida-se, porém, de postulados intangíveis, indissociavelmente atrelados à própria função do Estado.

O primeiro axioma marcado por seu conteúdo intangível reside em que a atividade de gestão da coisa pública deve sempre alvitrar o interesse público, independentemente da forma de que possa revestir-se. OLIVERA 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 administração. 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

Esse paradigma do interesse público, portanto, antagoniza-se 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, o bem comum é o valor a ser alcançado.

Um segundo postulado é o que foi disseminado pela doutrina italiana, especialmente por ALESSI. Segundo essa doutrina, demarcam-se, em campos diversos, o interesse público *primário* e o *secundário*. Aquele corresponde ao interesse geral, da coletividade, dos grupos sociais como um todo, ao passo

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

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

que este 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. Esse o alvo da demarcação doutrinária.

Diga-se por oportuno que, 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 são os que possuem os entes privados; os seus interesses devem ser os da própria coletividade. Em outro ângulo, é possível dizer que o interesse público se divide 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: conquanto seja o destinatário imediato do interesse, repassa-o à coletividade como sua beneficiária última.

O princípio da *supremacia do interesse público* decorre da natureza do tipo de interesse. Não há maior lógica que essa: se o interesse é público, tem ele 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 estas últimas são marcadas pela *heterogeneidade*, oriunda, como há de ser, das personalidades individuais da sociedade.

A gênese do princípio encontra-se justamente na época em que findava o período do primado do individualismo. Em fins do século XIX, a reação ao egocentrismo cedeu espaço 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.

Obviamente 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, dentro dos moldes atuais, que não assuma 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*

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

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

aos particulares, como indispensável condição para gerir os interesses públicos postos em confronto”, como registra CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, um dos estudiosos que mais se debruçaram sobre esse princípio.²⁰

Inegavelmente esse é um postulado irrefutável e insuscetível de supressão no regime jurídico-administrativo. Também não se pode desamarar, como acentuamos anteriormente, o princípio jurídico da finalidade, afastando-o das condutas administrativas. Expressamos 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

CASSAGNE, na mesma trilha, 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 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 RAMÓN 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

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

21. JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, Lumen Juris, 24ª ed., 2011, pág. 110.

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

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

A presente análise é aqui desenvolvida com o escopo de resguardar o princípio da supremacia do interesse público contra alguns ataques contra ele desferidos: de fato, para alguns mais recentes estudiosos, o princípio 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 DIÓGENES GASPARINI 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

Trata-se de postulados e 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 - lamentavelmente equívoca.

5. POSTULADOS SOFISMÁTICOS

De plano, impõe-se consignar que este trabalho resulta de uma visão analítica sobre o interesse público, considerando seu perfil jurídico e seus efeitos nas relações políticas, sociais, econômicas e, particularmente, jurídicas. Na dialética do ponto e contraponto, é importante anotar que as críticas a seguir transmitidas não relegam a plano inferior o respeito que se deve emprestar à opinião alheia, ainda que dela ousemos divergir. Ao contrário, representam um embate natural na interpretação dos fatos jurídicos.

Alveja-se apenas, neste breve estudo, arguir algumas ponderações quanto à ideia, adotada por uma corrente de estudiosos, de que deve apagar-se a figura do interesse público e, por via de consequência, proceder à *“desconstrução”* do 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 recém-divulgado pensamento.

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

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

Inicialmente, 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 apontada pelos estudiosos. 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 público o interesse. 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 vênua, mero jogo de palavras, com pouco sentido lógico.

Tem-se afirmado também que a supremacia do interesse público não é conceitual 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

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 abrigados, 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*

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, Lúmen Júris, 2007, pág. 174.

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

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

privado”, observa reconhecida e saudosa doutrinadora ²⁹, e essa premissa demonstra que se algo prevalece sobre outra coisa é porque a prevalência constitui solução do conflito.

Aspira essa nova doutrina, também, a traduzir uma 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 centrifugas já tão disseminadas no mundo contemporâneo*”. ³¹

Não obstante, 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, fato já mencionado anteriormente. A ordem se estabelece justamente porque são prevalentes os interesses gerais da coletividade.

Conforme explica eminente administrativista, os princípios da supremacia 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 Repercutindo no ordenamento jurídico, tais princípios legitimam-se justamente em função dele, 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.

Cumpra, entretanto, atribuir à Carta valor normativo, como advertem ENTERRÍA e FERNÁNDEZ: “*No hay una palabra vana en la Constitución y todas*

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.

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

*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

A conclusão rejeitada pelo autor daquelas premissas, todavia, merece nosso endosso: 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".

Outro estudioso, 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

Não custa lembrar, 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

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.

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.

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

A teoria do hoje festejado jusfilósofo espelha grande complexidade e por vezes se revela incompreensível (a não ser para os filósofos que se prendem mais a abstrações do que às realidades sociais e à efetiva aplicabilidade do direito). De outro lado, a construção das linhas teóricas se ergueu dentro do cenário europeu, cujas realidades não são as mesmas que imperam em nosso país. Na verdade, é difícil encontrar qualquer integração da teoria – a nosso ver – com a noção do interesse público e da supremacia que assume em face de interesses privados.

A questão concernente aos limites 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 arbitrio 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 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.

Constitui verdadeira tautologia, a nosso ver, afirmar que o direito público não mais pode ser visto como garantidor do interesse público titularizado pelo Estado, mas sim como instrumento estatal de garantia dos direitos fundamentais. O Estado 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, por intermédio 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

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

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 econômico, mas, em geral, todas as relativas à normalidade e progresso da vida social”*, acentuava, com acerto, MARCELLO CAETANO.³⁸

Afirma a novel doutrina que não se negaria a existência conceitual do interesse público, mas sim a do princípio da supremacia do interesse público. Explica um dos estudiosos que a perfilham que, sendo o interesse público um conceito jurídico indeterminado, somente aferível 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.

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

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

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. 50.

Considerando-se o sistema de ponderação de valores, é óbvio que será ele inafastável para a correta interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados. Da mesma forma, não nos parece constitua a ponderação de valores óbice ao reconhecimento do princípio da supremacia do interesse público. Em nosso entender, a ponderação mais complexa é aquela que precisa levar em conta 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 recai sobre a incidência do interesse público e do 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. A negação do princípio, então, passa a ser de difícil inteligência.

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 em ordem a concluir pela negação do princípio. Primeiramente, porque o fato não hostiliza de nenhuma forma a ideia de princípio; o núcleo deste é a diretriz geral, o postulado, o axioma que deve reger a relação social.

Não se vislumbra, na hipótese, qualquer 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.

5. CONCLUSÕES

O objetivo deste sucinto estudo foi apenas o de trazer algumas considerações críticas sobre a ideia que prega a “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.

Não se revestem de rigor lógico os fundamentos invocados para a extinção do referido princípio. Sequer ameaçam o postulado, que, ao contrário, vigora em toda a sua plenitude. As realidades encontradas no novo cenário político, social, econômico e jurídico não conduzem à ação de “desconstruir” o postulado, mas sim à de *reconstruir* sua fisionomia mediante *processo de sua adequação* aos novos elementos da modernidade.

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

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. A chave, pois, é a adequação às novas realidades, que tem que ser gradativa, paulatina, e não pode retratar simplesmente uma ruptura instantânea.

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.

É inegável afirmar a prevalência do interesse público como fator indissociável do direito público do qual emerge a relação entre Estado e sociedade. Merecem endosso, pois, as 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

A melhor doutrina, em nossa visão, é aquela pela qual se adverte que 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.

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.

O processo de adequação, todavia, não tem o condão de impulsionar qualquer movimento de “desconstrução” do princípio, mas sim a sua *reconstrução*. Não há, pois, qualquer desconstrução, a menos que se pretenda recorrer a sofismas.

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 Sarmento, Lumen Juris, 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 Sarmento, 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 Sarmento, 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, 24ª ed., 2011.

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.

CRETELLA 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, Montevidéu, 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.