

MURILO RUIZ FERRO

**PONTOS DE CONVERGÊNCIA
ENTRE AS TESES DOUTRINÁRIAS BRASILEIRAS
QUANTO AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO
INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professora Doutora Maria Sylvia Zanella Di Pietro

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2014

RESUMO

Dissertação voltada à investigação do debate doutrinário acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no direito administrativo brasileiro. Busca identificar pontos de convergência entre as teses doutrinárias brasileiras que discutem este princípio para então, a partir de tais pontos, verificar a existência de algum substrato teórico evolutivo decorrente dos consensos identificados. Examina o debate mencionado através do estabelecimento de três dimensões de análise: a primeira, investigando as divergências teóricas que dizem respeito à noção jurídica de interesse público; a segunda, investigando as divergências teóricas que problematizam o caráter principiológico da supremacia do interesse público sobre o particular; e a terceira, investigando as divergências teóricas existentes quanto à centralidade do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no ordenamento jurídico brasileiro em potencial situação de compatibilidade ou incompatibilidade com o princípio da dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, com os direitos fundamentais do homem e com a teleologia democrática, promanada da constituição federal de 1988. Precede a mencionada investigação, sem embargo, alguns apontamentos acerca de questões correlatas ao debate, sobretudo, a importância do papel desempenhado pela doutrina administrativista tanto no processo evolutivo do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular quanto no desenvolvimento histórico do direito administrativo brasileiro como um todo.

Palavras-chave: direito administrativo brasileiro, doutrina administrativista, debate doutrinário, princípios jurídicos, supremacia do interesse público sobre o particular.

ABSTRACT

The present dissertation aims at investigating the doctrinal debate about the principle of supremacy of the public over private interest concerning Brazilian administrative law. The study focuses on identifying points of convergence within Brazilian doctrinal theses that discuss this principle to then – from those points on – verify the existence of any theoretical evolutionary substrate emerging from the consensus identified. It examines the above-mentioned debate by establishing three dimensions of analysis: the first, investigating the theoretical divergences regarding the juridical concept of public interest; the second, investigating the theoretical divergences that problematize the law principle character of the supremacy of the public over private interest; and the third, investigating the theoretical divergences within the centrality of the principle of supremacy of the public over private interest concerning the Brazilian juridical system in potential situation of compatibility or incompatibility with the principle of dignity of the human being and, consequently, with the fundamental human rights and with the democratic teleology, which arises from the federal constitution of 1988. However, a few issues regarding questions related to the debate precede the above-mentioned investigation, especially the importance of the role of administrative doctrine not only in the evolutionary process of the principle of supremacy of the public over private interest but also in the historical development of Brazilian administrative law as a whole.

Key-words: Brazilian administrative law, administrative law doctrine, doctrinal debate, law principles, supremacy of the public over private interest.

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Objeto, hipótese e objetivo: considerações sobre a delimitação da proposta de pesquisa

Esta dissertação presta-se ao estudo do atual debate doutrinário acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no direito administrativo brasileiro. O intento é, em boa medida, inspirado por algumas das ideias de Niklas LUHMANN, em especial, pelo conjunto de proposições que consubstanciam o seu modo de descrever os mecanismos de comunicação dentro do que é, por ele, chamado de sistema científico.

É que, embora pouca relação possa haver entre Niklas LUHMANN e qualquer tema de direito administrativo, o que aqui serve de inspiração é a proposição do autor no sentido de que o direito – bem como a economia, a política e etc – é um sistema de comunicação. E como parte desta comunicação é desenvolvida no plano teórico, logo, a comunicação científica também integra o complexo de instâncias comunicacionais do sistema jurídico. Sendo assim, deve-se dizer que a presente dissertação busca investigar, portanto, os *problemas de comunicação* que dizem respeito à teoria do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no direito administrativo brasileiro.

Mas quais problemas de comunicação poderiam existir no debate ora mencionado? Cuida-se de indagação que certamente revela a necessidade de delimitação da hipótese de pesquisa a ser perseguida por todo o caminho trilhado nas páginas seguintes.

Pois bem, neste sentido, é preciso consignar que chamou a atenção, ainda à época das primeiras leituras, isto é, dos primeiros contatos com a matéria – o debate propriamente dito –, certa passagem no artigo escrito por Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, aduzindo que “a doutrina que se considera inovadora (...) incide no erro de achar que está inovando, quando, na realidade, está fazendo afirmações que desde longa data são amplamente aceitas pela doutrina e pela jurisprudência”. Com isso, pode-se dizer que a primeira das inquietações a mover a presente dissertação de mestrado surgiu, portanto, de mero e até

simplório exercício lógico, eis que, de certo modo, tal apontamento por parte da autora torna cogitável, logicamente, a seguinte hipótese: *se “a doutrina que se considera inovadora (...) está fazendo afirmações que desde longa data são amplamente aceitas pela doutrina e pela jurisprudência”, isso significa que existem pontos de convergência no debate travado entre os críticos e os defensores do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.* Eis, assim, a formulação de uma hipótese para ser confirmada.

Por conseguinte, registre-se também que novas inquietações foram, pouco a pouco, ganhando forma e importância, pois, começava a ficar cada vez mais claro que a potencial confirmação desta hipótese suscitada imporia, com efeito, a investigação de algumas outras indagações, que dela, naturalmente, estariam a decorrer. Por exemplo: *quais seriam estes pontos de convergência doutrinária? Sobre o que, afinal, no direito administrativo brasileiro, concordam os críticos e os defensores do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular?*

O raciocínio apto a justificar os esforços acadêmicos empenhados na busca de respostas para as questões acima apresentadas é bastante simples, direto e pragmático: se identificar os *pontos de convergência* imaginados for uma medida acadêmica útil para o monitoramento da tendência evolutiva do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, então, tem-se aqui – ao final da pesquisa, caso bem sucedida, é verdade – uma contribuição científica válida para o estudo do direito administrativo brasileiro como um todo.

Ocorre que a busca deste objetivo – investigar e identificar os pontos de convergência no debate travado entre os críticos e os defensores do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular –, entretanto, requer uma proposta metodológica diferente das assumidas nos trabalhos de mesma pertinência temática publicados por outros autores até o presente momento. Explica-se: a diferença ora referida consiste em não assumir – tal como os doutrinadores têm assumido –, *a priori*, uma posição contrária ou favorável ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular;¹ mas tão somente investigar, guiando-se pelo objetivo acima definido, os

¹ Segue, à guisa de ilustração, o exemplo da posição assumida por Daniel Wunder HACHEM: “Cabe registrar, desde logo, que a posição ora adotada inclina-se para a improcedência de tais críticas, como se pode extrair de plano do título da segunda parte deste estudo”. Daniel Wunder HACHEM. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. p. 216.

embates argumentativos que dividem os juristas neste já tão repercutido debate doutrinário, para que deste estudo, então, possa-se confirmar a hipótese aventada, bem como responder aos questionamentos que naturalmente passam a ser relevantes, partindo desta potencial confirmação.

Materiais e método: considerações sobre a delimitação do “universo” de pesquisa

O pensamento de Niklas LUHMANN ilumina também boa parte do processo de escolha do critério estritamente metodológico para o manejo do material teórico adequado a ser utilizado nesta pesquisa, especificamente, a saber: a escolha dos textos doutrinários fundamentais e, portanto, obrigatórios à investigação do objeto acima definido, isto é, o debate doutrinário acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no direito administrativo brasileiro.

Explica-se: quando se elege qualquer debate doutrinário como objeto de pesquisa, parece lógico que esta deva ser realizada com base em sua natural e necessária fonte de consulta, que é a própria produção doutrinária pertinente ao tema do debate então investigado. No entanto, vê-se que o imperativo da pertinência temática torna-se problemático sempre que este debate está a versar sobre uma questão tão relevante, plurívoca e abrangente como é a encartada pela expressão “interesse público” em relação ao direito administrativo. Considerando, pois, que o interesse público exsurge não raramente confundido com a própria ideia de direito administrativo, é de se constatar que, no limite, de uma forma ou de outra, todos os integrantes da doutrina administrativista produzem, bibliograficamente, elementos teóricos mais ou menos relacionados com a noção de interesse público.

É obviamente necessário delimitar este universo que, na teoria de Niklas LUHMANN, está localizado no sistema científico e funciona através de uma linha de comunicação baseada em publicações técnicas e especializadas. Sabe-se que embora a participação seja aberta para todas as pessoas, nem todos reúnem condições dela participar, dada a própria complexidade do conteúdo que é veiculado pela chamada comunicação científica. Isso não significa que o volume de informações cientificamente comunicadas

não seja enorme, razão pela qual, o próprio sistema se autorregula, ininterruptamente, por meio de um mecanismo de seletividade, um filtro denominado reputação científica.

Para Niklas LUHMANN, essa reputação representa um tipo de medida na escala de importância científica atribuída a todos os estudos, visando, justamente, reduzir a arbitrariedade na seleção do que deve ser lido e levado em consideração em cada campo da ciência,² já que somente os trabalhos publicados por autores, instituições ou periódicos de maior reputação influenciam o fluxo da comunicação científica de maneira efetiva.³ Como se vê, trata-se de atributo construído propriamente dentro do sistema e é conferido tanto aos cientistas quanto às universidades e institutos de pesquisa e etc.⁴

Segundo o autor, ainda, inúmeras instituições estão, no sistema científico, a serviço do processamento da reputação científica, notadamente, com entregas de prêmios, promoções de homenagens, assim como outros tipos de *laudatio*.⁵ Claro que dentro deste sistema existem também as “reputações de conveniência”, as “ações entre amigos” e as interferências de cunho político e ou econômico-financeiro que podem realmente ocorrer e quando ocorrem, reduzem a potencialidade do sistema científico.⁶ São, por isso, limitações que devem ser coibidas por normas de observação que se voltem não apenas ao nome – entenda-se: currículo, biografia, histórico acadêmico – do cientista, mas também ao objeto de cada estudo e principalmente ao valor das descobertas e das teses propostas em cada debate.⁷

Isto posto, entende-se que a pesquisa sobre o debate doutrinário acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no direito administrativo brasileiro impõe a investigação dos textos que, produzidos pela doutrina brasileira, contemplem duas regras: 1) discutir, efetivamente, qualquer das questões referentes à supremacia do interesse público sobre o particular, seja na defesa ou na crítica direcionada a este princípio; e 2) designar estudo que desfrute da aceitação por parte da chamada comunidade acadêmica ou científica.

² Cf. Niklas LUHMANN. *La ciencia de la sociedad*. p. 177.

³ Cf. Niklas LUHMANN. *La ciencia de la sociedad*. p. 254.

⁴ Cf. Niklas LUHMANN. *La ciencia de la sociedad*. p. 178.

⁵ Cf. Niklas LUHMANN. *La ciencia de la sociedad*. p. 178.

⁶ Cf. Murilo Rodrigues da Cunha SOARES. *Dogmática jurídica entre reflexão e redundância: uma análise luhmanniana da produção acadêmica na área do direito tributário*. p. 42.

⁷ Cf. Niklas LUHMANN. *La ciencia de la sociedad*. p. 162.

Para concretizar as regras acima estipuladas, esta pesquisa explora as informações veiculadas por, essencialmente, quatro tipos de material: 1) monografias sobre o tema; 2) obras elaboradas – sobretudo, manuais e cursos – por professores universitários, portanto, de uso consagrado no meio acadêmico; 3) artigos extraídos de obras coletivas – coletâneas que sabidamente trazem ensaios que fazem parte deste debate; e 4) artigos extraídos dos periódicos técnicos e especializados, publicados no campo do saber jurídico. Deste modo, pode-se dizer que nos quatro itens ora enunciados, encontra-se toda a produção doutrinária obrigatória para a investigação do objeto da presente pesquisa.

Quanto ao levantamento de todos os ensaios pertinentes ao debate, veiculados por periódicos jurídicos, utilizou-se a base de dados mantida pela Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – o sistema *IUSDATA* –, tendo por critério a busca de artigos com a expressão “supremacia do interesse público” contida no título; e, em complemento, fora realizado o mesmo procedimento para as expressões “primazia do interesse público”, “prevalência do interesse público”, “predominância do interesse público” e “superioridade do interesse público”. Como resultado, o sistema disponibilizou para a primeira opção de busca, 40 artigos; para a segunda opção, 2 artigos; e para as demais opções, nenhum artigo fora disponibilizado. Do total de 42 artigos, portanto, uma última filtragem mostrava-se necessária, de modo que, primeiramente, atentou-se para as ocorrências repetidas, isto é, para os estudos publicados por mais de uma vez, em diferentes periódicos; e, ao final, tratou-se de identificar também os artigos que, apesar de tratarem do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, não diziam respeito ao seu debate, ora por abordarem o tema em face de outras questões ou institutos, ora por, eventualmente, por tratarem de seu exame à luz do aspecto exclusivamente jurisprudencial.⁸

Contudo, para além destes chamados textos doutrinários obrigatórios, definidos em modo de delimitação do universo de pesquisa, esta dissertação, sem embargo, não deixa de explorar as demais e tão diversas fontes doutrinárias nacionais e estrangeiras, o que o faz, basicamente, como recurso de apoio para algumas frentes paralelas, tais como o

⁸ Sem embargo, registre-se a existência de publicações muito interessantes com esse tipo de proposta e que aqui não foram utilizadas apenas em razão do recorte metodológico proposto. É o caso, por exemplo, de: Paulo Roberto Ferreira MOTTA. *A supremacia do interesse público (e a sua indisponibilidade) e os direitos fundamentais: o caso Glória Trevi*. in *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, n.º. 40. p. 251-269.

exame do desenvolvimento do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular ao longo da história pela doutrina administrativista brasileira ou, ainda, como auxílio na construção de algumas linhas de pensamento bastante úteis no estudo das argumentações contrárias ou a favor a este princípio, por exemplo. Neste segundo caso, vale dizer, são utilizadas, principalmente, obras de direito constitucional, filosofia jurídica e teoria geral do direito.

Estrutura e formatação: considerações sobre a delimitação dos aspectos formais de pesquisa

Entre o presente intróito e as conclusões arroladas ao final, esta dissertação segue estruturada por duas partes centrais, preenchidas com três capítulos cada, sendo que estes estão desmembrados em tópicos sequenciais.

Justifica-se a divisão em duas partes porque dupla é a relação deste trabalho com o seu objeto, especificamente, quando entende ser indispensável descrevê-lo antes de investigá-lo. Daí o corte, para que a primeira parte trate *do objeto investigado* e a segunda cuide *da investigação do objeto*.

Sendo assim, pode-se dizer que a ordenação dos três primeiros capítulos desempenha um papel primordialmente didático, já que, posto de forma sucinta, o primeiro capítulo enfoca a doutrina administrativista brasileira; o segundo capítulo relaciona o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular com a doutrina administrativista brasileira; e o terceiro capítulo apresenta o debate acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular promovido pela doutrina administrativista brasileira.

Há, nisso, uma proposital – porquanto necessária – gradação da carga informativa entabulada na sequência destes três capítulos. O intuito – bem sucedido ou não – é o de colocar o leitor “dentro” do debate doravante destrinchado por meio de três dimensões teóricas de análise, desenvolvidas, então, na segunda parte do trabalho.

A dissertação prossegue, portanto, com o quarto capítulo dissertado, que traz a primeira dimensão de análise do debate e trata das divergências teóricas acerca da noção

jurídica de interesse público; seguido, logicamente, pelo quinto capítulo, que é sede de desenvolvimento da segunda dimensão de análise do debate, com as divergências teóricas que problematizam o caráter principiológico da supremacia do interesse público sobre o particular; sendo finalizada pelo sexto capítulo, correspondente à terceira dimensão de análise, a versar sobre as divergências teóricas existentes quanto à centralidade do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no ordenamento jurídico brasileiro em potencial situação de compatibilidade ou incompatibilidade com o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como com os direitos fundamentais do homem e com a teleologia democrática advinda da constituição federal de 1988.

Já no que diz respeito aos procedimentos formais utilizados no desenvolvimento da pesquisa, duas considerações devem ser gravadas. A primeira delas é que, em razão da própria característica do objeto dissertado, optou-se por prestigiar o recurso das citações diretas. A ideia, naturalmente, é a da preservação, na maior medida possível, do sentido original de todas as manifestações doutrinárias examinadas. Neste sentido, anote-se que nenhuma grafia colocada entre aspas fora alterada, nem formalmente. Isso significa, inclusive, que qualquer palavra expressa em *itálico*, **negrito** ou grifada, assim está porque assim fora transcrita da obra consultada. E a segunda, em relação à forma de registro destas citações nas notas de rodapé, cumprindo esclarecer que, especialmente para facilitar o reconhecimento da fonte por parte do leitor, optou-se por evitar as expressões do tipo “op. cit”, “idem”. “ibidem” etc., preferindo sempre repetir, em cada nota, os dados da obra referida.

CONCLUSÕES

Diagnóstico preliminar: a polissemia e a sinonímia como impasses linguísticos do debate

Na companhia da chegada hora de concluir, vem certa lembrança sobre outro debate doutrinário conhecido e importante para os estudiosos do direito administrativo: o embate de ideias promovido entre Eros Roberto GRAU e Celso Antônio BANDEIRA de MELLO, no âmbito da teoria dos conceitos jurídicos indeterminados.

Por apertadíssimo resumo da polêmica ora rememorada,⁹ apenas registre-se que Celso Antônio BANDEIRA de MELLO não concordou com a colocação de Eros Roberto GRAU afirmando que conceitos jurídicos indeterminados, na verdade, não existem, eis que indeterminação linguística é qualidade a ser atribuída às palavras e não aos conceitos que elas expressam. E assim, na linha oposta, complementou que caso fosse, mesmo, imprecisa a palavra – não o conceito – bastaria a sua substituição por outra e isso resolveria a imprecisão daquilo que se quis comunicar.¹⁰

Neste momento, de modo tanto mais geral quanto menos técnico que o discutido por estes dois autores, é preciso assinalar, sem embargo, que se tais imprecisões de linguagem – sejam elas próprias dos conceitos ou dos termos que os rotulam – geram incertezas e ou dificuldades de entendimento sobre algum conteúdo comunicado é porque constituem, logicamente, *problemas de comunicação*.

Desta feita, fecha-se, aqui, o círculo de uma proposta de raciocínio que, com arrimo em alguns dos pensamentos propalados por Niklas LUHMANN, fora semeado nas considerações introdutórias desta pesquisa, no exato sentido de que, analiticamente, o direito deve ser concebido como um sistema de comunicação; um sistema a ser estudado, portanto, a partir dos seus problemas de comunicação.

⁹ Um relato mais substancial sobre este diálogo, sem prejuízo, obviamente, da consulta dos textos originais dos interlocutores do debate ora mencionados, é encontrado no artigo: Dinorá Adelaide Musetti GROTTI. *Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa*. in *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, n°. 12. p. 87-88.

¹⁰ Cf. Eros Roberto GRAU. *O direito posto e o direito pressuposto*. p. 197.

Em relação aos problemas de comunicação que prejudicam, de maneira específica, o debate doutrinário acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, algumas dificuldades devem ser apontadas, também de forma geral, quanto aos aspectos da *polissemia* e da *sinonímia* que caracterizam as palavras sobre as quais recaem as divergências teóricas apontadas e examinadas em cada uma das três dimensões de análise desenvolvidas na segunda parte da presente pesquisa.

Basicamente, então, identifica-se o problema da polissemia quando os autores divergem a respeito do significado de determinada locução, como a palavra “princípio”, pois, como é cediço, esta carrega diversas possibilidades de significações. E o mesmo ocorre com a expressão “interesse público”, vez que, no limite deste problema, a propósito, pode-se compreendê-lo tanto como interesse da sociedade quanto como interesse da administração pública. Destarte, também é possível que se o considere como interesse do Estado; neste caso, como os juristas definem a palavra Estado? Num sentido mais amplo, o conceito de Estado pode englobar a própria ideia de sociedade? E sem embargo, entretanto, não há quem, por via contrária, em muitos escritos, trate o Estado como sinônimo exclusivo de administração?

Neste ponto, verifica-se, também, o problema da sinonímia, que acontece, possivelmente, quando e porque os autores lançam mão de termos sinônimos, na busca de maior elegância linguística para a concatenação argumentativa dos seus discursos e, assim, acabam prejudicando a univocidade conceitual que pragmaticamente se espera de cada formulação terminológica, em termos científicos. Isso acontece, por exemplo, novamente, com a expressão “interesse público”, já que frequentemente substituída por outras, tais como “interesses gerais”, “interesses coletivos”, “bens coletivos”, “bem comum”, “bens públicos” e etc.

É em razão de todo o entabulado que se afirma que a polissemia e a sinonímia certamente configuram impasses linguísticos que prejudicam o entendimento entre os doutrinadores no debate acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no direito administrativo brasileiro. Trata-se, pois, de conclusão importante no contexto de esclarecimento a respeito da verificação da hipótese de pesquisa inicialmente formulada.

Verificação da hipótese de pesquisa

Quando a polissemia e a sinonímia tornam-se problemas de comunicação, terminologias semanticamente incompatíveis podem expressar ideias similares. Algumas questões aprofundadas nas três dimensões de análise desenvolvidas demonstram que isso realmente ocorre, por diversas vezes, no debate ora investigado. Deste modo, não há dúvidas de que a hipótese de pesquisa formulada em sede introdutória resta, portanto, confirmada.

Todavia, se existem pontos de convergência doutrinária no debate acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, é necessário que algo seja dito sobre eles. Afinal, não convém perder de vista as seguintes indagações, também formuladas em início de trabalho: *quais seriam estes pontos de convergência doutrinária? Sobre o que, afinal, no direito administrativo brasileiro, concordam os críticos e os defensores do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular?*

O enfrentamento objetivo destas questões demanda o desenvolvimento de tópico próprio, destinado exclusivamente a este propósito.

Síntese dos pontos convergentes identificados no debate

Para iniciar esta síntese expositiva e objetiva dos consensos doutrinários que confirmam a hipótese formulada para o desenvolvimento da presente pesquisa, repisando, pois, as ilações alcançadas ao longo do exame então dedicado às três dimensões de análise do debate propostas, pode-se dizer que este estudo identificou, logo de plano, um primeiro bloco de convergências doutrinárias sobre o assunto, verificando, primeiramente, que no enfrentamento específico da matéria, a chamada indeterminação conceitual da noção jurídica de interesse público não é ignorada por nenhum doutrinador administrativista brasileiro; e, com efeito, verificando também que esta noção, do mesmo modo, aliás, resta compreendida de forma pluralizada por todos os integrantes do aludido debate doutrinário, eis que todos os autores que defendem o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular não rejeitam a ideia de pluralidade de interesses públicos tal como problematizada pelos autores que, de outra banda, o criticam.

Ainda em relação ao que pertine às dificuldades conceituais que envolvem a noção jurídica de interesse público, verificou-se uma interessante tendência doutrinária no sentido de bipartir conceitualmente esta expressão e isso acontece, basicamente, como já descrito, de duas formas: ou no intuito de contemplar a coexistência de um interesse público mais generalizado em contraste com outro, mais individualizado; ou na tentativa de respaldar uma espécie de pragmatismo, caracterizado por uma relação entre meios e fins, que considera a autoridade do Estado como meio para a consecução da finalidade pública, traduzida em ações afins com os interesses da sociedade. E neste ponto, a propósito, é de se repisar também que as distinções teóricas vislumbradas entre uma bipartição conceitual e outra, por certo, não podem ser desprezadas porque em que pesem serem motivadas por diferenças quanto aos ideais políticos e ideológicos de cada autor, não são – e nem podem ser – nutridas fora do principal paradoxo de equilíbrio do direito administrativo: a clássica dicotomia extremada pelos valores da autoridade e da liberdade. De qualquer modo, tem-se claro que a compreensão bipartida do conceito jurídico que reveste a noção de interesse público como objeto de estudo, a despeito das diferenças que marcam os diversos tipos de abordagem conceitual trazidos nesta pesquisa, também não deixam de evidenciar, portanto, um mínimo lógico de concordância doutrinária, pelo menos, quanto à metodologia de estudo do interesse público enquanto conceito jurídico.

Já em relação à polêmica que envolve a interpretação da doutrina administrativista brasileira e o seu possível erro de leitura acerca da formulação conceitual sustentada por Renato ALESSI e Celso Antônio BANDEIRA de MELLO, vislumbrou-se como primeiro sinal de convergência doutrinária o entendimento comum a todos os doutrinadores administrativistas deste país no sentido de que os interesses secundários – fora do mérito concernente ao equívoco terminológico então analisado – só podem ser atendidos quando coincidirem com o atendimento dos chamados “interesses públicos primários”. Com isso, notou-se naturalmente a existência de um consenso doutrinário também na direção de que, conforme aponta Maria Sylvia Zanella DI PIETRO,“(…) embora o vocábulo *público* seja equívoco, pode-se dizer que, quando utilizado na expressão *interesse público*, ele se refere aos beneficiários da atividade administrativa e não aos entes que a exercem”. Parece evidente, afinal, que, nos dias atuais, ninguém esteja a discordar de tal colocação.

Prosseguindo, outro importante ponto de convergência doutrinária registrada por esta pesquisa diz respeito ao problema de (in)compatibilidade entre o princípio da

supremacia do interesse público sobre o particular e o princípio da proporcionalidade/razoabilidade, conforme então examinado. Neste quadrante, em termos objetivos, verificou-se que, do ponto de vista estritamente doutrinário, na verdade, este problema não existe, posto que os defensores da supremacia do interesse público sobre o particular – mesmo a despeito do potencial valor de incidência absoluta que a palavra “supremacia” possa carregar – não rejeitam a aplicação da proporcionalidade/razoabilidade como critério de ponderação ou sopesamento na aplicação do princípio ora debatido. Assim sendo, a relativização da supremacia do interesse público sobre o particular em face do princípio da proporcionalidade/razoabilidade também configura consenso entre os doutrinadores no direito administrativo brasileiro.

E por derradeiro, cabendo repisar o último dos consensos doutrinários identificados por esta pesquisa – aliás, possivelmente, o mais óbvio e também mais importante deles, vale dizer – deixou-se consignado que a concordância doutrinária geral – “mesmo que por palavras discordantes” – de que com fulcro na sistemática constitucional, em que nem os interesses coletivos nem os individuais são absolutos, irrestritos ou ilimitados, os valores da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem – vez que presentes nestas duas ordens de interesses ora mencionadas – terminam por traduzir os ideais que, sem dúvidas, consubstanciam a formulação conceitual do chamado *interesse público digno de supremacia e centralidade no ordenamento jurídico*; ideais estes, inquestionavelmente, vivos na mente de todo e qualquer administrativista brasileiro.

Palavras finais

O fim do caminho percorrido no decorrer de toda esta jornada alcança também algumas ilações que vão além dos consensos doutrinários imaginados e perseguidos em consonância com a verificação da hipótese de pesquisa formulada inicialmente.

Sem embargo, é de se bem considerar que tais ilações – não obstante desveladas fora dos objetivos propostos – também sejam potencialmente úteis para o debate doutrinário acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no direito administrativo brasileiro, razão pela qual, portanto, seguem abaixo arroladas,

porém, confessadamente, num sentido mais de complementação do estudo até aqui construído e acima finalizado.

Por este quadro, então, constatou-se que as divergências dos autores sobre as questões preponderantemente conceituais envolvendo a noção jurídica de interesse público estão, na realidade, intrinsecamente relacionadas com o contraste de perspectivas doutrinárias referido no quarto capítulo desta pesquisa, pois, como lá dito, não consistem em dizer se a mencionada noção comporta um conceito jurídico determinado ou indeterminado, tampouco se ela equivale a um fenômeno jurídico unitário ou pluralístico. Vistas por outro ângulo de mirada, afinal, e sendo cediço que ninguém da doutrina administrativista nacional rejeita os atributos de pluralidade e indeterminação conceitual da noção jurídica de interesse público, é de se perceber que estas divergências, na verdade, guardam íntima relação com a concepção de tais características como condições que justifiquem a eliminação ou a preservação do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular dentro do direito administrativo brasileiro. Este entendimento, felizmente ou infelizmente, irá depender da compreensão que cada jurista possui sobre o sistema de direito como um todo.

Destarte, outro ângulo de visão parece ser viável, também, em relação às divergências teóricas concernentes ao caráter principiológico da supremacia do interesse público sobre o particular; campo em que se pôde verificar, tal como Fernando Dias MENEZES de ALMEIDA, “(...) uma excessiva ênfase na análise estrutural do funcionamento dos princípios em detrimento de uma análise finalística do conteúdo valorativo que encerram”. A crítica que se faz, neste sentido, é que, de fato, muito pouco tem sido desenvolvido para além da já mencionada “solução universal da ponderação” que, segundo toda a doutrina, deve sempre ser lançada aos contextos fáticos donde são vislumbrados os conflitos de dois ou mais tipos distintos de interesses públicos – sobretudo, nos casos específicos em que todos esses interesses desfrutam, igualmente, do mais alto grau de valoração constitucional –. Pelas palavras de Floriano Peixoto de Azevedo MARQUES NETO, “[a] questão central parece ser a da efetivação de um interesse público primário em detrimento de outro interesse público, também primário”.¹¹

¹¹ “É o que se põe, por exemplo, quando o Poder Público se depara com a necessidade de decidir sobre a adoção de medidas que preservem um determinado ecossistema ou se promova o assentamento de famílias de agricultores para que, explorando aquela área, dela retirem seu sustento. Em ambos os casos seria sustentável

A exceção à regra é verificada nas próprias lições do autor ora citado. Assim, vem a calhar o seu pensamento, lembrando que a obrigatoriedade de ponderação de todos os interesses públicos enredados no caso concreto, na realidade, configura apenas um dos subprincípios que orientam a função administrativa, devendo ser acompanhado de outros dois: a interdição do atendimento de interesses particularísticos¹² e a imprescindibilidade de explicitação das razões de atendimento de um interesse público em detrimento dos demais.¹³

No mais, a observação última e necessária para o desfecho definitivo da presente pesquisa atenta para a viabilidade – que deve ser observada por todos – dos alinhamentos conceituais, na maior medida possível, em cada assunto debatido doutrinariamente, em especial, no debate doutrinário acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no direito administrativo brasileiro. Com isso, não se quer dizer que os doutrinadores devam compartilhar do mesmo conceito em relação a todos os objetos, até porque, tem-se na discussão conceitual, quase sempre, o aspecto teórico mais importante dos debates doutrinários. Contudo, é preciso que os doutrinadores procurem sempre explicitar quais são suas concepções acerca das expressões que designam o objeto, bem como estar plenamente cientes acerca das concepções adotadas pelos seus interlocutores.

a existência de interesse público primário”. in Floriano Peixoto de Azevedo MARQUES NETO. *Regulação estatal e interesses públicos*. p. 154.

¹² “aqueles desprovidos de amplitude coletiva, transindividual” in Floriano Peixoto de Azevedo MARQUES NETO. *Regulação estatal e interesses públicos*. p. 165.

¹³ Cf. Floriano Peixoto de Azevedo MARQUES NETO. *Regulação estatal e interesses públicos*. p. 165.

BIBLIOGRAFIA

ABBOUD, Georges. *O mito da supremacia do interesse público sobre o privado: a dimensão constitucional dos direitos fundamentais e os requisitos necessários para se autorizar restrição a direitos fundamentais.* in *Revista dos Tribunais*. Vol. 100. n.º 907. p. 61-119.

ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano.* Milano: Antonino Giuffrè, 1953.

ALEXY, Robert. *Derecho y razón práctica.* 2. ed. México: Fontamara, 1998.

_____. *Teoria dos direitos fundamentais.* Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

AMARAL, Diogo Freitas do. *O direito administrativo sem estado – com a colaboração de Lino Torgal.* Vol. II. Coimbra: Almedina, 2001.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Dogmática e sistema penal: em busca da segurança jurídica prometida.* Tese de Doutorado – Florianópolis: Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. 1994.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O direito administrativo sem estado – crise ou fim de um paradigma?* Coimbra: Coimbra, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A “Supremacia do Interesse Público” no advento do Estado de Direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo.* in SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____.; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.) *Direito administrativo e seus novos paradigmas.* Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ATALIBA, Geraldo. *Mudança da constituição.* in *Revista de Direito Público*, n.º 86. Ano 21. p.181-186. abril-junho de 1988.

_____. *Sistema constitucional tributário brasileiro*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”*. in SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. *Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”*. in Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros. n.º 24, p. 159-180, 1998.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe.; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. *A noção jurídica de interesse público no direito administrativo brasileiro*. in BACELLAR FILHO, Romeu Felipe.; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *A noção jurídica de “interesse público”*. in BANDEIRA de MELLO, Celso Antônio. *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Curso de direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Curso de direito administrativo*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1991.

_____. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

_____. *O Conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico*. in Revista de Direito Público, vol.2, 1967.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Conceito de direito administrativo*. in Revista da Universidade Católica de São Paulo, vol.XXVII, 1964.

_____. *Princípios gerais de direito administrativo. v.1.* Rio de Janeiro: Forense, 1969.

BAPTISTA, Isabelle de. *O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: uma análise à luz dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito.* in *Fórum Administrativo – Direito Público.* n. 130, Belo Horizonte: Fórum, p. 50-62, 2011.

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

BARROSO, Luís Roberto. *A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo.* in ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.) *Direito administrativo e seus novos paradigmas.* Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. *Interpretação e aplicação da Constituição.* São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. Prefácio: *O Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público.* in SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil).* in *Revista Trimestral de Direito Público,* ed. 44. p. 18-53. 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo.* São Paulo: Saraiva. 1994.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. *Princípios de direito administrativo brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 2002.

BIELSA, Rafael. *Metodología jurídica.* Santa Fé: Librería e Editorial Castellví S.A., 1961.

BIGOT, Grégoire. *Introduction historique au droit administratif depuis 1789.* Paris: PUF, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo.* in SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. *Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007.

_____. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BORGES, Alice Gonzalez. *Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução?* in *Interesse Público*, nº37, Porto Alegre: Notadez, p. 29-48, maio/jun., 2006.

CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo. T. 1*. Coimbra: Livraria Almedina, 2010.

CARRIÓ, Genaro R. *Notas sobre derecho y lenguaje*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994.

CARVALHO, Iuri Mattos de. *O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: parâmetros para uma reconstrução*. in *Revista Diálogo Jurídico*. nº. 16. maio-junho-julho-agosto. 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 09 de setembro de 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Interesse público: verdades e sofismas*. in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Caio Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

CASSESE, Sabino. *Tendeze e problema del diritto amministrativo.*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milão n.º 4, 2004.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Instituições de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1936.

CHEVALLIER, Jacques. *Presentation*, in CHEVALLIER, Jacques (org.). *Public/Privé*. Paris: PUF, 1995.

CIRNE LIMA, Ruy. *Princípios de direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1954.

COSTA, Alexandre Araújo. *Introdução ao direito: uma perspectiva zetética das ciências jurídicas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

COSTA, Carlos Eduardo Batalha da Silva e. *A filosofia jurídica como saber metaideológico: anotações a partir da função social da dogmática no enfoque de Tércio Sampaio Ferraz Jr in RODRIGUEZ, José Rodrigo; COSTA, Carlos Eduardo Batalha da Silva e; BARBOSA, Samuel Rodrigues (org.). Nas fronteiras do formalismo: a função social da dogmática jurídica hoje*. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTALDELLO, Angela Cassia. *A supremacia do interesse público e a cidade – a aproximação essencial para a efetividade dos direitos fundamentais*. in BACELLAR FILHO, Romeu Felipe.; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CRETELLA JR, José. *Dicionário de direito administrativo*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

_____. *Direito administrativo brasileiro*. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

_____. *Filosofia do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

_____. *Princípios informativos do direito administrativo*. in *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. vol. 93. p. 1-10. 1968.

CRUZ, Alcides. *Direito administrativo brasileiro: exposição summária e abreviada*. Paris: Aillaud, Alves & Cia. 1914.

CUNHA Carlos Eduardo Bergamini. *Discricionariedade administrativa e interesses públicos: superando a supremacia em busca da ponderação*. in *Fórum Administrativo*. v. 11. n. 122. p. 9-21. 2011

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2010.

DELGADO. José Augusto. *Interesses difusos e coletivos: evolução conceitual – doutrina e jurisprudência do STF*. in *Revista Jurídica*, n.º 260. , jun. 1999.

DIEZ, Manuel María. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba, 1963.

DIMOULIS, Dimitri. *Manual de introdução ao estudo do direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 24. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. *Do direito privado na administração pública*. São Paulo: Atlas, 1989.

_____. *Introdução: existe um novo direito administrativo?* in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Caio Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. *Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa*. in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Caio Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. *O princípio da segurança jurídica diante do princípio da legalidade*. in MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. *O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo*. in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Caio Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. *O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo*. in *Revista Trimestral de Direito Público*, ed. 48. p. 63-76. 2004.

_____. *O direito administrativo brasileiro sob influência dos sistemas de base romanística e da Common Law*. in *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 8, novembro/dezembro de 2006/janeiro de 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2012.

_____.; RIBEIRO, Caio Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

DUGUIT, León. *Les transformations du droit public*. Paris: Armand. Colin, 1913.

DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1999.

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

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FALDINI, Cristiana Corrêa Conde. *A constitucionalização do direito administrativo*. in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Caio Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

FARIA, José Eduardo. *Direito e economia na democratização brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1993.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *A constitucionalização do direito administrativo e políticas públicas in . A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. p 271-290. Belo Horizonte: Fórum. Ano 10. n°. 40. abril/junho 2010.

_____. *Reserva do possível, direitos fundamentais sociais e a supremacia do interesse público*. in BACELLAR FILHO, Romeu Felipe.; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FERRAZ JR, Tercio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Gustavo Assed. *A legitimidade do Estado e a supremacia do interesse público sobre o interesse particular*. in MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012.

FERRO, Murilo Ruiz. *Princípio da dignidade da pessoa humana: o problema de um conceito*. in *Cadernos de iniciação científica, Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, n. 4. p. 95-102. 2007.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros. 1994.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Breve síntese da polêmica em torno do conceito de interesse público e sua supremacia: tese consistente ou devaneios doutrinários?* in MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. *Proibidade administrativa (comentários à lei 8.429 e legislação complementar)* 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FINGER, Ana Cláudia. *O princípio da boa-fé e a supremacia do interesse público – fundamentos da estabilidade do ato administrativo*. in BACELLAR FILHO, Romeu Felipe.; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FIUZA, César. *Direito civil: curso completo*. 10.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FONSECA, Tito Prates da. *Lições de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1943.

FORSTHOFF, Ernst. *Traité de droit administratif allemand*. Trad. Michel Fromont. Bruxelas: Bruylant, 1968.

FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. *Supremacia do interesse públicos versus supremacia dos direitos individuais*. in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Caio Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

FROTA, Hidemberg Alves da. *O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado no direito positivo comparado: expressão do interesse geral da sociedade e da soberania popular.* in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Lisboa. v. 45. n.1/2. P. 229-250, 2004.

FURTADO de MENDONÇA, Francisco Maria de Souza. *Excerpto de direito administrativo pátrio*. São Paulo: Typographia Allemã de Henrique Schroeder, 1865.

GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____.; HACHEM, Daniel Wunder. *O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica*. in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Caio Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo. 10 ed.* São Paulo: Saraiva. 2005.

_____. *Direito administrativo. 2. ed.* São Paulo: Saraiva. 1992.

GIACOMUZZI, José Guilherme. *Estado e contrato: supremacia do interesse público “versus” igualdade – um estudo comparado sobre a exorbitância no contrato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2011.

GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto Amministrativo*. Volume primo. Terza edizione. Milano: Giuffrè Editore, 1993.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988. 7. ed.* São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Ensaio sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A problemática dos interesses difusos*. in GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad. 1984.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa*. in *Cadernos de direito constitucional e ciência política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. n°. 12. p. 84-115.

GUEDES, Ricardo Catunda N. *Supremacia do interesse público sobre interesse privado em face dos direitos fundamentais*. in Revista Mestrado em Direito. Ano 7. n.º. 1. p. 273-287.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. *O exercício da função administrativa e o direito privado*. Tese de Doutorado – São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. 2010.

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

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public général*. 11. Ed. Bordeaux: Imprimerie Cadout, 1927.

HORA, Marco Aurélio Senko da *A relativização da supremacia do interesse público em face do fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana*. in Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. v. 36. n. 67. p. 631-657. 2011

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Conceito de interesse público e “personalização do direito administrativo*. in Revista Trimestral de Direito Público, n.º26, São Paulo: Malheiros, p. 115-136, 1999.

_____. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *O direito administrativo de espetáculo*. in ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.) *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

KNIJNIK, Danilo; *O recurso especial e a revisão da questão de fato pelo Superior Tribunal de Justiça*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

LEITE, Carlos Henrique Costa. *A interpretação da idéia de supremacia do interesse público sobre o privado no paradigma do Estado democrático de direito*. in Revista Forense. v. 107. n. 414. p. 69-100. 2011.

LIMA, Gabriel de Araújo. *Teoria da supremacia do interesse público: crises, contradições e incompatibilidade de seus fundamentos com a Constituição Federal*. in Revista de

Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte: Fórum. n.º 36, p. 123-153, abr/jun. 2009.

LITRENTO, Oliveiros; *A doutrina na ordem jurídica: pressupostos fundamentais e subsídios para sua positividade*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

LUHMANN, Niklas. *La ciencia de la sociedad*. Mexico: Anthropos, 1996.

_____. *Sistema jurídico y dogmática jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

MAIA, Cristiano Soares. *A (im)pertinência do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no contexto do Estado Democrático de Direito*. in *Fórum Administrativo – Direito Público*. n. 103, Belo Horizonte: Fórum, p. 17-28, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos. Conceito e legitimação para agir*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque; *O discurso da dogmática jurídica*., in *Nas fronteiras do formalismo: a função social da dogmática jurídica hoje*. in RODRIGUEZ, José Rodrigo; COSTA, Carlos Eduardo Batalha da Silva e; BARBOSA, Samuel Rodrigues (org.). *Nas fronteiras do formalismo: a função social da dogmática jurídica hoje*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARCONDES, Roberto Rangel. . *A importância da participação popular na definição do interesse público a ser tutelado pelo Ministério Público do Trabalho*. Tese de Doutorado – São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. 2010.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *A responsabilidade objetiva das concessionárias de serviço público: a jurisprudência do STF e o papel da doutrina*. in *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 1. vol.0. p. 15-30, mai/jun. 2013.

_____. *Interesses públicos e privados na atividade estatal de regulação*. in MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. *Regulação Estatal e Interesses Públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *O conflito entre princípios constitucionais: breves pautas para sua solução.. in Cadernos de direito constitucional e ciência política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. n°. 10. p. 40-45.

MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

MEIRELLES TEIXEIRA, José Horácio. *Estudos de direito administrativo. v.1*. São Paulo: Departamento Jurídico da Prefeitura Municipal de São Paulo. 1949.

MENDES de ALMEIDA, Fernando Henrique. *Noções de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva. 1956.

MENDES JR., Onofre. *Direito administrativo*. Belo Horizonte: Bernardo Álvares S.A. 1961.

MENDONÇA, João Josué Walmor de. *Fundamentos da supremacia do interesse público*. Porto Alegre: Núria Fabris. 2012.

MENEZES de ALMEIDA, Fernando Dias. *Contrato administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

_____. *Princípio da impessoalidade*. in MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012.

MORAES, Alexandre de. *Constitucionalização do direito administrativo e princípio da eficiência*. in. Carlos Maurício FIGUEIREDO e Marcos NÓBREGA (org.). *Direito*

administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e problemas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2001.

_____. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum. 2008.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. *A supremacia do interesse público (e a sua indisponibilidade) e os direitos fundamentais: o caso Glória Trevi*. in . *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. p. 251-269. Belo Horizonte: Fórum. Ano 10. n°. 40. abril/junho 2010.

_____. *Direito administrativo – direito da supremacia do interesse público*. in BACELLAR FILHO, Romeu Felipe.; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva. 1999.

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

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

NEQUETE, Eunice Ferreira. *Fundamentos históricos do princípio da supremacia do interesse público*. Dissertação de Mestrado – Porto Alegre: Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2005.

NEVES, Zuenir de Oliveira. *Por uma releitura da supremacia do interesse público no contexto do Estado democrático de direito*. in *Fórum Administrativo*. v. 11. n. 121. p. 40-48. mar.2011.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reflexões críticas acerca da tentativa de desconstrução do sentido da supremacia do interesse público no direito administrativo*. in DI PIETRO,

Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Caio Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros. 2006.

OLIVEIRA SANTOS, Eurico de. *Direito administrativo e ciencia da administração*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos. 1919.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro?* in *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Vol. 88. n°. 770. p. 53-92, dezembro de 1999.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. Dissertação de Mestrado – São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. 2010.

PEDRO, Fábio Anderson de Freitas. *O sigilo empregado nos processos de investigação de acidentes aéreos no Brasil e a primazia do interesse público*. in *Revista Forense*. vol. 414. p. 536-554. jul/dez. 2011

PEDRON, Flavio Quinaud. *O dogma da supremacia do interesse público e seu abrandamento pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal através da técnica da ponderação de princípios* in *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, n°. 40. p. 271-290.

PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito publico brasileiro e analyse da constituição do Império*. Rio de Janeiro: Typographia Imp. E Const. de J. Villeneuve e C. 1857.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 9º ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PIZZORUSSO, Alessandro. *Interesse pubblico e interessi pubblici*. in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*. Milano: Antonino Giuffrê, n. 4. P. 57-87. Dicembre 1973

PONDÉ, Lafayette de Azevedo. *A doutrina e a jurisprudência na elaboração do direito administrativo*. in *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar. v.196. p. 85-93, abr/jun. 1994.

PORCHAT, Reynaldo. *Curso elementar de direito romano*. v.I. São Paulo: Duprat & Cia., 1907.

RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do direito*. 2º ed. Trad. Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 4º ed. São Paulo: Saraiva, 1965.

_____. *Lições preliminares de direito*. 3º ed. São Paulo: Saraiva, 1976.

REICH, Norbert. *Intervenção do Estado na economia (reflexões sobre a pós-modernidade na teoria jurídica)*. in *Revista de Direito Público*, n.º 94. Ano 23. abril-junho de 1990.

REIS, Aarão. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Oficinas Graphicas Villas Boas & C. 1923.

RIBAS, Antonio Joaquim. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C. 1866.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Interesse público: um conceito jurídico determinável*. in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. p. 103-119.

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

ROBERTO, Luiz Fernando. *Supremacia do interesse público sobre o interesse privado: um panorama crítico da desconstrução do princípio*. in *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo: v.71, p. 195-215, janeiro/junho de 2010.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. *A persistência do formalismo: uma crítica para além da separação de poderes*, in RODRIGUEZ, José Rodrigo; COSTA, Carlos Eduardo Batalha da Silva e; BARBOSA, Samuel Rodrigues (org.). *Nas fronteiras do formalismo: a função social da dogmática jurídica hoje*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROSS, Alf Niels Christian. *Direito e justiça*. 2. Ed. Tradução: Edson Bini. Bauru: Edipro, 2007.

SAINZ MORENO, Fernando. *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Madrid: Civitas S/A, 1976.

SAMUEL, Geoffrey. *Epistemology and method in law*. Aldershot/Eng., Ashgate, 2003.

SANTOS NETO, João Antunes do. *O impacto dos direitos humanos fundamentais no direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. *Interesses públicos vs. interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional*. in SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. *Supremacia do interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade*. in ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.) *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o direito de greve de servidores públicos*. in BACELLAR FILHO, Romeu Felipe.; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais*. in *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 5. p. 527-551. 2004.

_____. *Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais*. in SARMENTO, Daniel. (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SENHORAS, Elói Martins; Souza Cruz, Ariane Raquel Almeida de. *Debates sobre o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado*. in *Repertório de jurisprudência IOB*, n. 24 – vol.I. p. 798.

SILVA, Virgílio Afonso da. *A Constitucionalização do Direito – Os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Direitos fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Interpretação constitucional e sincretismo metodológico*. in SILVA, Virgílio Afonso da. (org.). *Interpretação constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *O proporcional e o razoável*. in *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Ano 91. Vol. 798. p. 23-50, abril de 202.

_____. *Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção*. in *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais* 1.p. 607-630. 2003

SILVEIRA, Raquel Dias da. *Princípio da supremacia do interesse público como fundamento das relações de trabalho entre servidores públicos e Estado*. in BACELLAR FILHO, Romeu Felipe.; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. *Dogmática jurídica entre reflexão e redundância: uma análise luhmanniana da produção acadêmica na área do direito tributário*. Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado – Brasília: Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. 2006.

SOARES, Rogério Ehrhardt. *Interesse público, legalidade e mérito*. Coimbra: [s.n.], 1955.

SULZBACH, Livia Deprá Camargo. *A responsabilidade subsidiária da administração pública na terceirização de serviços – princípio da supremacia do interesse público x dignidade da pessoa humana? Repercussões do julgamento da ADC n. 16 pelo STF na súmula n. 331 do TST*. in *LTr: Revista Legislação do Trabalho*. v. 76. n. 6. p. 736.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Interesse público em sentido mínimo e sentido forte: o problema da vigilância epidemiológica frente aos direitos constitucionais*. in *Revista Interesse Público*. n.28, Porto Alegre: Notadez, 2010. p. 29-42, nov./dez. 2004.

_____. *Princípio é preguiça?* in Carlos Ari SUNDFELD. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros. 2012.

TÁCITO, Caio. *O poder de polícia e seus limites*. in *Revista de Direito Administrativo*. in *Revista de Direito Administrativo*. n.27, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. p. 1-11, jan./mar. 1952.

TAVARES, André Ramos; BOLZAN, Fabrício. *Poder de polícia: da supremacia do interesse público à primazia dos direitos fundamentais*. in DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva. (coord.). *Tratado de direito administrativo*, 2. São Paulo: Saraiva. 2013.

URUGUAY, Visconde do, Paulino José Soares de Souza. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Nacional. 1862.

VALDIVIA, Diego Zegarra. *El servicio público: fundamentos*. Lima: Palestra Editores. 2005.

VEIGA CABRAL, Prudencio Giraldes Tavares da. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemert. 1859.

VIVEIROS de CASTRO, Augusto Olympio. *Tratado de sciencia da administração e direito administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. 1906.

WARAT, Luis Alberto; *Mitos e teorias na interpretação da lei*. Porto Alegre: Síntese, 1982.