

O INTERESSE PÚBLICO E A SUSTENTABILIDADE DO PROJETO CONSTITUCIONAL

PUBLIC INTEREST AND THE SUSTAINABILITY OF THE CONSTITUTIONAL PROJECT

HENRIQUE RIBEIRO CARDOSO

Pesquisador em Estágio Pós-Doutoral no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB) na área de concentração Direitos Humanos e Desenvolvimento; Doutor e Mestre em Direito, Estado e Cidadania (UGF/Rio); Especialista em Direito Constitucional Processual (FAPESE/UFS); Professor do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Sergipe (Mestrado/PRODIR/UFS); Professor do Programa de Pós-Graduação da Universidade Tiradentes (Mestrado/PPGD/UNIT); Coordenador de Ensino da Escola Superior do Ministério Público (ESMP/SE). Promotor de Justiça Curador da Fazenda Pública em Sergipe (MPSE); Líder do grupo de pesquisa “Direito e Filosofia” da Universidade Federal de Sergipe.

JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO

Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (PRODIR/UFS) e Procurador do Ministério Público de Contas de Sergipe.

RESUMO

Busca o presente artigo repensar o conceito de interesse público à luz da Constitucionalização do Direito, da força normativa da Constituição e da sua sustentabilidade. Nesta medida, o faz, primeiro, diferenciando interesses egoísticos de interesses privados, e assentando que tanto não há um real antagonismo entre interesse público e interesse privado; como ainda não há uma automática supremacia

entre interesses estatais e interesses de particulares. Demonstra, ainda, o artigo, que os interesses egoísticos podem vir do indivíduo, mas também do próprio Estado, de agentes políticos, de servidores públicos e que o próprio interesse da maioria pode revelar interesse egoístico. Neste diapasão, defende-se que o real interesse público é aquele vinculado ao projeto constitucional, que incentiva e homenageia a sua execução, o que está estritamente correlacionado à concretização dos direitos fundamentais, não só no presente, mas também, de forma sustentável, no futuro.

PALAVRAS-CHAVE: Constitucionalização do direito; sustentabilidade; interesse público.

ABSTRACT

This article aims to rethink the concept of public interest in the context of the constitutionalism theory, the normative power and sustainability of the Constitutional rights. This paper does its tasks, first, distinguishing between selfish interests and private interests, and then arguing that there is no real antagonism between public interest and private interest. As well, there is not an automatic supremacy between state interests and private interests. It also demonstrates that selfish interests can come from the individual, but also from the state itself, the politicians, the civil servants and the people's majority. This article also argues that the real public interest is that which encourages and honors the constitutional project, and, which is closely correlated to the realization of fundamental rights, not only nowadays, but also in a sustainable manner into the future.

KEYWORDS: Constitutionalism; public interest; sustainability

INTRODUÇÃO

Na atualidade se reconhece a que o Estado-Administração não é um fim em si mesmo, e que o poder por ele exercido não deve servir para legitimar privilégios, estratégias de manutenção de posições dominantes ou de favorecimento de oligarquias.

Neste sentido, o Estado, e todo o direcionamento do seu poder e de recursos devem ser reverentes ao interesse maior da comunidade, ao bem comum de todos. Por bem comum se entenda, no âmbito deste artigo, a possibilidade concreta e real de uma vida digna e de desenvolvimento social a todos os membros daquela sociedade.

O Estado deve ser comprometido com a consecução do interesse público. Mas que interesse público seria este? O que poderia ser albergado dentro deste amplo conceito jurídico indeterminado?

São perguntas relevantes, notadamente em um país onde o nível de concretização de direitos fundamentais, especialmente os sociais, é muito baixo, ainda mais porque sob o manto de um suposto interesse público, pode-se muitas vezes esconder a colonização do Estado por interesses particulares, fazendo avultar a ineficiência, o mau corporativismo e a corrupção.

Muito bem, mas será que nosso sistema jurídico, a partir da Constituição, pode funcionar como um instrumento axiologicamente determinado a conformar o poder estatal com vistas à consecução do interesse público?

Sustenta-se que sim. E pretende-se fundamentar esta afirmação com base naquilo que se convencionou denominar, de modo bastante amplo, de constitucionalização do direito.

Com efeito, de acordo com a teoria constitucional, tem-se que a Constituição é o *locus* apropriado para o desenho da limitação do poder do Estado e da garantia de concretização dos Direitos Fundamentais.

Por outro lado, desde o advento das primeiras constituições escritas, demorou-se a reconhecer sua efetiva normatividade. Nos seus primórdios, eram vistas como cartas essencialmente políticas, de exortação ao legislador, mas sem força normativa. O que tinha efetividade era a lei – esta tinha eficácia jurídica e não as constituições.

Muito bem, com a evolução do constitucionalismo, houve a percepção de que o sistema jurídico tinha que ser efetivamente compreendido a partir de sua Lei Maior, daí o reconhecimento da força normativa da Constituição, passando esta a existir como fonte normativa autônoma, não somente apta a condicionar a produção de leis e a conformidade do seu conteúdo com o ordenamento constitucional, mas sim a exarar uma normatividade própria e primária.

A partir deste novo paradigma, o processo hermenêutico não se inicia mais na lei, verificando o seu alcance, seu sentido e sua compatibilidade com a Constituição. O processo hermenêutico no âmbito desta constitucionalização do direito começará a partir da Constituição, que servirá de prisma e de lente para verificar não só a compatibilidade da lei com o ordenamento constitucional, mas também para informar, conformar e influenciar a extração do alcance e do sentido da norma contida na lei, que terá que ser lida e apreendida a partir da axiologia constitucional.

Neste passo, todas as normas jurídicas que condicionam e conformam a atuação do Estado terão que ser lidas, interpretadas e aplicadas a partir da Constituição. Ou seja, todo o agir estatal terá que ser apreendido primariamente a partir da Constituição, do que decorre que o interesse público, que, como visto, deve ser o fim último da atuação estatal, também terá que ser aferido e efetivado a partir das disposições da Lei Maior.

Neste sentido, em face das preocupações e indagações mencionadas, é que se desenvolverá no presente artigo algumas reflexões acerca do que poder ser compreendido ou não como um agir orientado em prol do interesse público.

Para tanto, a argumentação partirá da identificação do movimento de constitucionalização do direito, com seus marcos histórico, teórico e filosófico, destacando, como a força normativa da constituição influencia a consecução do real interesse público.

Depois, tratará da repercussão da constitucionalização do direito no âmbito do direito administrativo, especialmente no que concerne à necessidade de uma aplicação menos autoritária e ensimesmada deste ramo do direito, e de sua inexorável vinculação à assunção do interesse público.

Mais adiante, expondo um panorama sobre os posicionamentos atuais da doutrina administrativa acerca do que vem a ser interesse público, algumas reflexões serão postas, refutando alguns conceitos que não se adequam à perfeição ao novo paradigma da constitucionalização do direito, com ênfase em desmistificar a supremacia do interesse estatal sobre o particular, bem ainda a falsa dicotomia entre interesse público e interesse privado.

Após, algumas anotações serão introduzidas, apontando uma zona de certeza negativa do que seja interesse público, relatando interesses egoísticos que colonizam o Estado de Direito e que se contrapõem ao projeto constitucional.

Finalmente, as conclusões serão postas, apresentando o que pode ser considerado uma zona de certeza positiva na concretização e na consecução do interesse público.

1. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO

O fenômeno da constitucionalização do Direito (também chamado de neoconstitucionalismo) é algo relativamente recente.

Assinala Barroso (2013, p.267), em relação ao marco histórico, que o neoconstitucionalismo tem início na Europa, após a Segunda Grande Guerra, com a constatação do sofrimento advindo dos horrores do Holocausto, tem relação com a redemocratização em diversos países como Portugal e Espanha, especialmente a contar da década de 70 do século passado, alcançando o Brasil especialmente após a Constituição de 1988.

O neoconstitucionalismo surgiu em um momento histórico de redescoberta da importância da democracia e, principalmente, de percepção da importância da efetividade dos direitos fundamentais, tornando a Constituição a grande barreira contra qualquer tipo de arbítrio.

Só que para alcançar este mister se fez necessário fugir das armadilhas derivadas da aplicação fria da lei, do positivismo estrito, de modo a resguardar os direitos das minorias, maiores vítimas dos regimes totalitários. Neste sentido, buscase um direito comprometido com a realização da Justiça – campo, por excelência, da moral.

Eis que surge, portanto, como marco filosófico da constitucionalização do direito, o pós-positivismo jurídico, que buscou não uma negação da segurança jurídica trazida pelo positivismo, mas sim uma visão do ordenamento jurídico que, longe de estar fechado em si mesmo, revela-se sensível ao atingimento de ideais morais de justiça e de legitimidade social.

Mas o que seria exatamente esta constitucionalização do direito? Barroso (2013, p.284) explica o fenômeno por meio do seu marco teórico, que tem como pedras de toque: a) a força normativa da Constituição; b) a expansão da jurisdição constitucional; e c) e o desenvolvimento de uma nova dogmática de interpretação constitucional.

Neste diapasão, explica o autor, que de uma maneira geral, a Constitucionalização do Direito seria o reconhecimento não apenas formal, mas também material de que a Constituição é a norma fundante e o fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico.

Ou seja, tem-se que a Constituição é bastante em si, e que por ser inicial, fundante, não pode ser lida à luz de outras normas. Apesar poder ser compreendida também como um sistema (o sistema jurídico é também um sistema), a Constituição é um sistema autorreferido, que deve buscar na sua lógica interna, e na máxima eficácia da promoção dos seus valores, a sua própria compreensão (BRITTO, 2006, p.165-167).

Desta forma, tem-se que a Constituição não apenas prevalece em termos hierárquicos perante todas as demais normas do sistema jurídico (normas estas que devem ser produzidas de acordo com os cânones constitucionais), mas também que a Constituição deve ser lida a partir de sua lógica interna, sendo que esta lógica condiciona o conteúdo e a interpretação de todas as demais normas jurídicas, cujo alcance e o sentido devem guardar harmonia com os valores emanados pela Lei Maior.

É a chamada filtragem constitucional, onde a Constituição passa a funcionar como um filtro, um lastro e uma chancela, mediante a qual todas as normas e feixes de normas (regimes jurídicos) devem ser avaliados para que, do conjunto Constituição e normas infraconstitucionais, possa-se extrair o real comando, devendo este ser o mais adequado ao sistema jurídico como um todo.

Esta postura de reverência nada mais é do que o reconhecimento da força normativa da Constituição, do fato de que esta é formada por princípios e regras cogentes da mais alta hierarquia, de que podem ser aplicadas diretamente, mas também, e principalmente, de que estão aptas a influenciar todo o sistema jurídico.

Para assegurar esta força normativa (e a sustentabilidade da Constituição, como adiante se demonstrará), é que se identifica a expansão da jurisdição constitucional, exatamente para controlar a ação do legislador ordinário, para que este respeite a moldura jurídica traçada pelo Poder Constituinte, com o desenvolvimento de uma nova hermenêutica constitucional, pois, como visto, a Constituição, com suas regras e princípios, passa a ser não apenas um filtro de compatibilidade, mas a raiz da compreensão de todo o ordenamento jurídico (BARROSO, 2013, p.390).

No desenvolvimento desta linha argumentativa, como consequência prática deste novo paradigma, deste novel olhar e compreensão do ordenamento jurídico, delineia-se a força normativa da Constituição e a sua imperiosa sustentabilidade como garantia de sucesso do projeto constitucional, com vistas à consecução do interesse público.

1.1 A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E SUA SUSTENTABILIDADE

A Constituição ocupa de forma real e efetiva a centralidade do ordenamento jurídico a partir do reconhecimento de sua força normativa. Tendo esta força cogente, a Constituição passa a condicionar e a conformar todo o ordenamento jurídico, tornando-se um efetivo instrumento de transformação social.

Muito bem, mas será que esta força normativa, independe de condições fáticas para sua realização? Será que o ser do mundo dos fatos sempre será reverente ao dever ser do comando normativo constitucional? E mais do que isso, o que deve ser feito para que esta força normativa possa ter uma eficácia não só presente, mas também prospectiva em direção ao futuro? São estas as perguntas que se pretende responder a partir de agora.

Com efeito, as constituições – e, por conseguinte os ordenamentos jurídicos -, não prevêm concretizações pontuais de sua normatividade. Uma Constituição normalmente visa a sua estabilidade e permanência. Ou seja, a flecha da sua concretização não se finca exclusivamente no presente, mas volta-se também para o futuro.

Porém, para que a força normativa dos comandos constitucionais funcione de modo perene, alguns pressupostos devem ser observados. Neste sentido, a lição de Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2013, p.196):

A força normativa da constituição (sua pretensão de eficácia e efetividade) é assegurada mediante os assim chamados pressupostos realizáveis, dentre os quais os mais importantes são os que dizem respeito ao conteúdo da constituição, no sentido de tentar corresponder à natureza singular do presente, à interpretação constitucional, que deve pretender dar realização ótima aos preceitos da constituição, e, como pressuposto fundamental, uma práxis constitucional voltada à vontade da constituição, prática que deve ser partilhada por todos os partícipes da vida constitucional, especialmente pelos atores responsáveis da ordem jurídica.

Tudo porque a Constituição condiciona a realidade social, e ao mesmo tempo depende da adesão dos membros desta mesma realidade para a sua efetivação.

É o que explicou Konrad Hesse (1991, p.19-23), em sua obra “A Força Normativa da Constituição”, esmiuçando como a Constituição tem por si só uma pretensão de eficácia, sustentando que quanto mais efetivamente praticada e realizada, mais o projeto constitucional tem possibilidade de sucesso.

Mas como assim? A Carta Magna funciona como centro irradiador do sistema jurídico, sendo o marco inicial, um começo da ordem jurídica, a partir da qual esta ordem obtém um novo fundamento de legitimidade para todas as normas.

Porém, frise-se, este grau de importância de gênese e fulcro de todo o ordenamento jurídico não faria sentido se a constituição não tivesse um compromisso consigo mesma, com sua efetividade e continuidade.

Isto porque, do mesmo modo que para haver jurisdição constitucional parte-se do pressuposto de uma Constituição rígida, para a Constituição ser parâmetro de referência de todo o ordenamento jurídico urge que esta referência mantenha-se, ao menos em sua essência, intocada.

E a doutrina explica isto de várias formas: a) pela invocação do poder constituinte originário, que como força fundante da ordem jurídica se expressa em um período breve de tempo, e depois volta à latência, somente podendo ser modificado o seu produto – a constituição - nas hipóteses em que ele mesmo prevê. b) Pela existência de cláusulas pétreas (caso brasileiro), que seriam a garantia de permanência e imutabilidade daquilo que seria o núcleo essencial, a verdadeira face da Constituição. c) Pelo simples fato de que as constituições não são normas de vigência limitada, que têm uma expectativa de eficácia plena, sendo certo que esta eficácia é fruto de um círculo virtuoso, que exsurge não só da formalização de uma constituição enquanto norma ápice de um sistema jurídico, mas também da legitimidade que este documento adquire, por expressar os anseios e projetos de vida boa almejados pela sociedade que ela regula.

Nesta linha (c), Lassalle (2015), com sua constituição em sentido sociológico e Hesse (1991), com sua força normativa da constituição, explicam o entrelaçamento entre a força da constituição e sua legitimidade social.

Lassalle (2015, p.39) adverte que a verdadeira constituição é a soma dos fatores reais de poder que dirigem uma sociedade: poder econômico, poder político,

poder militar, entre outros. Que a constituição jurídica é apenas um pedaço de papel, e que as relações sociais são reguladas a partir de uma determinada conformação dada por estes poderes.

Para Lassale (2015, p.39), qualquer contraponto entre a constituição real e a constituição jurídica, deve ser resolvido em favor da primeira, pois o pedaço de papel sucumbiria diante dos fatores reais de poder dominantes no país.

Também em relação ao tema, Konrad Hesse, respondendo a Lassale, argumenta que realmente, “tanto na praxis política cotidiana quanto nas questões fundamentais do Estado, o poder da força afigura-se sempre superior à força das normas jurídicas, que a normatividade submete-se à realidade fática”. (1991, p.10).

Mas, em contraponto a Lassale, Hesse (1991, p.24) estipula que a Constituição não seria aquele mero pedaço de papel, com serventia apenas simbólica. Para Hesse, a constituição, enquanto norma jurídica, tem, neste plano (jurídico), uma pretensão de eficácia. E que esta pretensão de eficácia é tanto mais efetivada no mundo dos fatos quanto esta mesma constituição estiver conectada à realidade histórica e à sua percepção de legitimidade, que induz a vontade de obediência por parte do corpo social.

A Constituição não “seria apenas um expressão de um ser, mas também um dever ser”, pois além de espelhar determinadas concepções fáticas, a Constituição procura atribuir ordem ao todo social. Nesta linha, a constituição, enquanto *ser*, é determinada pela ordem social; mas enquanto *dever ser*, ela é determinante desta mesma ordem. (HESSE, 1991, p.15).

E, neste ponto, finaliza Hesse (1991, p.15): “A força condicionante da realidade e a normatividade da Constituição podem ser diferenciadas; elas não podem, todavia, ser definitivamente separadas ou confundidas”.

Neste sentido, a Constituição, enquanto norma jurídica, procura sua eficácia, sua possibilidade de conformação da realidade social, e encontra, por certo, obstáculos a essa conformação. Será na superação destes obstáculos que a Lei Maior conseguirá sua plena força normativa.

É certo que, à luz de Hesse (1991, p.19-21), terá tanto mais respaldo social e força normativa aquela Constituição que obtiver maior capilaridade e profundidade em termos de aquiescência social; ou melhor dizendo, quanto mais a sociedade e quanto mais indivíduos comungarem desta vontade de Constituição.

Para tanto, “há de ser, igualmente, contemplado o substrato espiritual que se consubstancia num determinado povo, isto é, as concepções concretas e o baldrame axiológico que influenciam decisivamente a conformação, o entendimento e a autoridade das proposições normativas.” (HESSE, 1991, p.15). Isto sem perder, entretanto, sua perspectiva transformadora, pois é relevante que a constituição espelhe, da melhor forma possível, as equações de poder vigentes no seio social, mas esta não se limitaria a espelhar, pois teria o condão de também de modificar estas equações de poder (HESSE, 1991, p.24).

Para Hesse, com razão, é exatamente da síntese entre o conteúdo da Constituição (e sua vontade conformativa, mas também transformadora) e a legitimidade deste conteúdo enquanto expectativas fáticas dos componentes da sociedade, que redonda o sucesso (ou o fracasso) do projeto constitucional (HESSE, 1991, p.23).

Delineada a necessidade da constituição de se afirmar enquanto norma e de se legitimar em relação ao seio social, cabe esclarecer sua necessidade de efetivar a o projeto constitucional em termos de *sustentabilidade*.

Em função do que foi apresentado, verifica-se que a constituição tem um compromisso consigo mesma, com sua vigência e com sua força normativa, tendo mecanismos interpretativos e de jurisdição constitucional para sua defesa. Se a mesma é de ser interpretada como filtro e lente de todo o ordenamento jurídico, todo o ordenamento jurídico deve ser interpretado em função do sucesso deste projeto constitucional.

Neste sentido, estipula Hesse (1991, p.19) que a Lei Maior tem que despertar as forças sociais em seu favor, para que na luta de forças entre interesses antagonistas e interesses em prol do projeto constitucional, prevaleça o desenho plasmado pelo poder constituinte.

Sendo certo que é por meio da hermenêutica que se dá a compreensão do ordenamento jurídico, e desta compreensão que se dá a aplicação do direito, serão, em última análise, as escolhas hermenêuticas que estabelecerão as interpretações que favoreçam ou prejudiquem o projeto constitucional.

Deste modo, há uma circularidade virtuosa entre a hermenêutica que favorece a força normativa da Constituição e a concretização do projeto constitucional no

mundo dos fatos; ou seja, quanto mais se acredita na constituição, mais esta será apta a realizar seus comandos no mundo real.

Deste modo, adotando-se o projeto constitucional como o compromisso maior do ordenamento jurídico, e tendo como premissa que o Estado deve ser reverente a este mesmo ordenamento jurídico que o personifica, tem-se por óbvio que a atuação do Estado (e da sociedade) tem que ser reverente ao projeto constitucional, e compromissada com sua sustentabilidade.

Se por outro lado o compromisso do Estado é com a assunção do interesse público, facilmente se vislumbra uma identidade entre interesse público e a promoção do projeto constitucional. Tema que será retomado adiante.

1.2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Muito bem, mas quais seriam as conseqüências práticas do novo parâmetro da constitucionalização do direito para o direito administrativo?

Muitos aplicadores do direito administrativo, talvez porque tenham por base exatamente ideias transpostas do direito estrangeiro, sem a devida adaptação ao direito pátrio, ou ainda parâmetros interpretativos com viés autoritário - esquecendo, talvez que não estamos mais sob a égide da Carta de 1967 e sim sob a regência da Constituição Cidadã; ou ainda esquecendo que a própria Lei Magna atual trouxe importantes contribuições em matéria de direito administrativo, insistem em ver este ramo do direito como aquele que de forma unívoca e unilateral determina e cataloga os muitos poderes da Administração Pública, em detrimento dos ditos *administrados*.

Este paradigma é de ser ultrapassado, exatamente pelo advento da constitucionalização do direito, onde o surgimento da Constituição de 1988 retratou não só um novo parâmetro normativo de legitimidade para as leis ordinárias, mas também a consolidação de um novo viés democrático, coroando uma nova roupagem para o Estado e para a Administração Pública Brasileira, o que levou a relevantes modificações na maneira de ler e compreender este ramo do Direito.

Neste sentido, Barroso (2014, p.37):

Na quadra presente, três conjuntos de circunstâncias devem ser considerados no âmbito da constitucionalização do direito administrativo: a) a existência de uma vasta quantidade de normas constitucionais voltadas para a disciplina da Administração Pública; b) a seqüência de transformações

sofridas pelo Estado brasileiro nos últimos anos; c) a influência dos princípios constitucionais sobre as categorias do direito administrativo. Todas elas se somam para a configuração do modelo atual, no qual diversos paradigmas estão sendo repensados ou superados.

Otero, em obra que já é referência sobre o tema, aponta uma falha de raciocínio comum a muitos que operam com o Direito Administrativo. Sustenta o mestre português que, ao contrário do que se repete irrefletidamente nos bancos das faculdades, o Direito Administrativo não nasce atrelado à *legalidade administrativa*, tampouco reverencia a separação dos poderes, nos moldes propostos por Montesquieu. Diz ele que a criação do Direito Administrativo pelo Conselho de Estado francês, com a Administração Pública pautando-se por normas diferentes daquelas que regulavam a atividade jurídico privada, não foi um produto da vontade da lei, antes se configura como uma intervenção decisória autovinculativa do executivo sob proposta do próprio *Conseil d'Etat*. (OTERO, 2011, p. 271)

Tal postura adotada na gênese do Direito Administrativo gera sérios reflexos: para a França revolucionária, em sua interpretação da separação dos poderes, o Poder Judiciário não poderia julgar a Administração, pois assim estaria, de fato, administrando. E, na mesma linha de raciocínio, o Poder Legislativo também não poderia legislar na matéria, pois, de igual modo, estaria interferindo na Administração. A legalidade administrativa produzida pelo Conselho de Estado francês é, ainda segundo Otero (2011, p. 271), “rebelde ao parlamento, alheia à lei e contrária à supremacia do poder legislativo, pois encontra no poder executivo a sua força jurídica”. Mais ainda: rebelde ao Poder Judiciário também. Neste sentido, Binenbojm (2014, p. 10-11), com lastro no referido autor português, aponta que a história da origem e do desenvolvimento do direito administrativo é um erro; que a história passada irrefletidamente nos manuais é falsa.

A raiz histórica na origem autovinculativa e autoritária do Direito Administrativo – seu “pecado original”, como se refere Binenbojm (2014, p. 15) pode ser identificada na atualidade na leitura de manuais de Direito Administrativo. Não raro, no polo passivo de uma relação de direito administrativo, como sujeitos da relação jurídico-administrativa, encontram-se referências ao súdito do Estado, ou ainda mais corriqueiramente, ao “administrado”. O cidadão, sujeito e destinatário de toda a atuação administrativa, parece esquecido pela doutrina...

Na atualidade, com processo de constitucionalização do direito, o conceito de legalidade deve ser alargado, passando a ser compreendido como de *juridicidade*.

Esta concepção traz ainda mais *parâmetros* para a atuação administrativa. Neste sentido, Otero (2011, p. 15):

A juridicidade administrativa traduz uma legalidade mais exigente, revelando que o poder público não está apenas limitado pelo Direito que cria, encontrando-se também condicionado por normas e princípios cuja existência e respectiva força vinculativa não se encontram na disponibilidade deste mesmo poder. Neste sentido, a vinculação administrativa à lei transformou-se numa verdadeira vinculação ao Direito, registrando-se aqui o abandono de uma concepção positivista-legalista configurativa da legalidade administrativa, tal como resulta do entendimento doutrinal subjacente à Constituição de Bonn.

Nesta senda, o Direito Administrativo deve ser visto, compreendido e interpretado pela ótica de proteção do indivíduo, do cidadão titular de direitos sociais – prestacionais -, mais ainda a partir da Constituição de 1988, que é indubitavelmente uma Constituição reverente aos Direitos Fundamentais.

Reverência demonstrada em termos materiais, face o farto leque de direitos e garantias primordiais albergadas na Carta Magna, bem como em termos topológicos, pois a primeira preocupação da nossa Constituição foi exatamente definir e garantir os Direitos Fundamentais já no art. 5º, antes mesmo de desenhar o arcabouço estatal, estabelecendo um catálogo aberto de Direitos Fundamentais, protegidos por cláusula pétrea.

Incorrerá em erro quem correlacionar direito administrativo a privilégios e prerrogativas da Administração Pública. Os poderes conferidos à Administração são meramente instrumentais, talhados para o alcance de fins de interesse público.

O direito administrativo, quando lido a partir da Constituição, deverá voltar-se e comprometer-se com os fins do Estado que podem ser sintetizados nas regras do art. 3º da Lei Magna Federal: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Comprometido com a concretização dos Direitos Fundamentais, e nesta medida, como adiante se demonstrará, comprometido com o projeto constitucional e com a consecução do interesse público.

Os procedimentos e meios de ação que tanto caracterizam o direito administrativo são relevantes? Claro que sim, mas na exata medida em que se harmonizam e se sintonizam aos fins a serem alcançados. Ou, em última análise,

quando somam-se ao projeto constitucional de transformação evolutiva da sociedade na busca da concretização - *atual e futura* - dos Direitos Fundamentais.

Neste sentido, a constitucionalização do direito administrativo será relevante para retirar sua feição ensimesmada, de fins e meios que parecem advir de uma doutrina alienígena, sem justificação no mundo dos fatos e tampouco na Constituição Brasileira. Deverá fazer com que o direito administrativo torne-se uma área do saber jurídico totalmente reverente ao projeto constitucional, pois todo o seu arcabouço jurídico terá que ser apreendido a partir da Constituição. E se o fim último do direito administrativo é a consecução do interesse público, este terá que ser fatalmente extraído da Lei Maior.

2. O INTERESSE PÚBLICO

É assertiva comum na cátedra do Direito Administrativo que a finalidade última de um Estado Democrático de Direito é a assunção do interesse público.

Mas que interesse público seria este? Qual o seu alcance e finalidade? Quem é o seu destinatário? Ele tem alguma baliza pré-fixada, ou está totalmente aberto à sua especificação pelo intérprete e/ou aplicador?

Realmente, são perguntas relevantes. Sendo certo que responder o que é e o que representa o interesse público, talvez seja senão a maior, mas ao menos uma das maiores questões a serem respondidas pelo direito público.

Na busca de uma resposta possível, algumas reflexões serão expostas, objetivando-se delinear um entendimento melhor do que seja este interesse público que está sendo preconizado.

2.1 FALSA DICOTOMIA ENTRE INTERESSE PÚBLICO E INTERESSE PRIVADO

Interesse, consoante Justen Filho, e na linha da mais tradicional teoria geral do direito, “consiste numa posição produzida pela ordem jurídica, mas que não envolve a atribuição do dever de algum sujeito realizar uma prestação específica em benefício de outro sujeito determinado”. (2014, p.153).

Neste sentido, ainda segundo o mencionado autor, o interesse traduz uma conveniência para o titular, que apenas seria mero reflexo da disciplina normativa. Algo que pode vir a ser atribuído pelo plexo de decisões emanado pelos agentes

detentores de poder de transformação social, mas que ainda não é devido, enquanto direito subjetivo, ao titular do interesse. O interesse é algo em potência, que deve ser buscado mediante o comprometimento do agente público - para externar a vontade do Estado - e do indivíduo.

Daí que este interesse pode ser voltado ao bem-comum ou bem-estar coletivo, ou simplesmente algo voltado à satisfação de uma pretensão egoística individual.

O que diferenciaria este interesse visando o coletivo, a que se denomina de interesse público, e o mero interesse egoístico, de intenção individualista?

Bandeira de Mello (2002, p.71) trabalha o conceito de interesse público mediante uma contraposição entre interesse público e interesse privado. Porém, adverte o autor que esta contraposição não se faz simplesmente em antagonizar o que seja o interesse do todo com o interesse individual de cada uma das partes.

Isto porque, segundo o autor, tem-se que vislumbrar o interesse do todo, mas não como “algo que existe por si mesmo, dotado de consistência autônoma, ou seja, como realidade independente e estranha a qualquer interesse das partes”. (BANDEIRA DE MELLO, 2002, p.71).

Tudo porque há sim uma ligação entre o interesse do todo e o interesse das partes na verificação do interesse público, pois este será visto como uma manifestação qualificada dos interesses das partes. Uma qualificação dada pela função de buscar o interesse maior da coletividade – o bem comum.

E neste ponto, Bandeira de Mello arremata que interesse público nada mais é que “a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)” (BANDEIRA DE MELLO, 2002, p.75).

Merece relevo que a definição acima colacionada está especificamente de acordo com a perspectiva rousseauiana de que o interesse público estaria vinculado a uma vontade geral, que poderia ser representada como uma vontade transcendente e indivisível do todo população (ROUSSEAU, 2002, p.15).

Desta maneira, tem-se que o interesse público é um interesse transcendente de busca de um bem-estar coletivo, ultrapassando-se, caso necessário, perspectivas de ganhos egoísticos meramente individualizados.

Percebe-se que o interesse público tem relação com os interesses individuais, ou seja, com a subjetividade, com o querer de cada indivíduo, mas se deve ter em

conta que este querer será relevante, em termos de interesse público, naquilo que tenha pertinência com o outro e com a coletividade - o que transcende a esfera exclusivamente particular, que será cada vez mais reduzida.

Isto significa que é possível sim o interesse privado ter relevância coletiva (e proteção jurídica), e o será quando legítimo e integrado à somação de esforços necessários ao desenvolvimento social. Neste sentido, merece relevo lembrar que os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa são fundamentos da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

No mesmo passo, uma ação estatal, sob roupagem de direito público, pode configurar uma colonização do espaço público, uma apropriação deste espaço, e configurar um interesse egoístico.

Deste modo, o interesse público e interesse privado não são antagônicos: estes podem ser ou não convergentes a depender da vinculação ao projeto coletivo que se propuserem.

Sendo certo, consoante estipula Sarmiento (2005, p.83) que:

Portanto, o quadro que se delineaia diante dos olhos é muito mais o de convergência entre interesses públicos e particulares do que o de colisão. Tal situação, repita-se, não constitui a exceção, mas a regra. Na imensa maioria dos casos, a coletividade se beneficia com a efetiva proteção dos interesses de seus membros.

Nesta medida, é equivocada uma dicotomia automática entre interesse público e o interesse privado, bem como uma supremacia automática de um interesse estatal sobre um interesse privado.

O interesse privado legítimo tem que ser respeitado. Como assim, as ações estatais que representam interesses egoísticos devem ser coibidas. Evidentemente, um interesse privado de relevância coletiva, prevalece sobre uma atuação do poder público de fundo egoístico.

Não há, portanto, supremacia entre interesse estatal e interesse privado. O que existe é a supremacia entre interesse público e interesse egoístico. O que representam um e outro será demonstrado a seguir.

2.2 INTERESSE PÚBLICO: ZONAS DE CERTEZA NEGATIVA

A compreensão do que seja interesse público comporta uma série de matizes, uma série de interesses que buscam albergue no plano normativo e no mundo dos fatos. É, portanto, interesse público, um conceito jurídico indeterminado (JUSTEN FILHO, 2014, p.155).

Necessita, pois, a doutrina estabelecer contornos mais precisos para tal mister. E daí a utilidade de discutir e envidar reflexões sobre o assunto.

A busca do bem comum envolve múltiplos interesses, vários deles de caráter supraindividual e qualificáveis como interesse público, a depender de uma visão ética adotada por aquele corpo social, até mesmo em função dos múltiplos projetos de vida boa que são albergados pela Constituição, que reconhece múltiplas possibilidades de desenvolvimento social.

Neste ponto, em sendo o interesse público um conceito jurídico indeterminado, este terá uma zona de certeza negativa e uma zona de certeza positiva.

A zona de certeza positiva será vista adiante, e tem estrita conexão com a concretização de direitos fundamentais, à efetivação do projeto constitucional e sua sustentabilidade.

Nesta senda, para o momento, o intuito é estabelecer uma zona de certeza negativa acerca de interesses que não representam o interesse da coletividade, que não merecem a qualificação de interesse público e, assim, não merecem gozar de privilégio ou proteção especial por parte do ordenamento jurídico.

2.3 INTERESSE DA MAIORIA

Em termos de definição do que seja interesse público, normalmente é tentador estabelecer que interesse público é o interesse da maioria, ou seja, aquele interesse que contempla o maior número de pessoas.

Tal raciocínio tem raízes na corrente filosófica do utilitarismo, que tem como expoente Jeremy Bentham, que pregava que o mais elevado objetivo da moral é maximizar a felicidade, assegurando a hegemonia do prazer sobre a dor. Para tanto, a coisa certa é fazer é aumentar a utilidade, a felicidade para o maior número de pessoas (SANDEL, 2014, p.48).

Porém, como assinala Sarmiento, trazer este pensamento, esta correspondência unívoca, para a discussão sobre interesse público não é

juridicamente válido, a teor da dignidade da pessoa protegida pela Constituição de 1988. Esclarece o autor (SARMENTO, 2005, p.61):

Os utilitaristas partem da premissa que os indivíduos têm às vezes interesses conflitantes, e que, nestes casos, deve-se atribuir um peso igual aos interesses de cada um, na busca da solução mais justa. Assim, justifica-se o sacrifício dos interesses de um membro da comunidade sempre que este sacrifício for compensado por um ganho superior nos interesses de outros indivíduos.

Tal perspectiva seria equivocada, pois “o utilitarismo não trata adequadamente os Direitos Fundamentais como direitos acima dos direitos das maiorias” (SARMENTO, 2005, p.62), como determina nossa Carta Maior e a centralidade e primazia dos Direitos Fundamentais - condição de um Estado Democrático de Direito.

Neste sentido, Justen Filho, assinalando, em última análise, que o conceito de interesse público não é quantitativo (JUSTEN FILHO, 2014, p.57):

Numa democracia, o interesse público não pode ser apenas o interesse da maioria da população. Isso acarretaria a destruição dos interesses das minorias. E um Estado Democrático caracteriza-se pela tutela tanto dos interesses das maiorias como das minorias. A vontade da maioria é preponderante dentro de certos limites, eis que também se protegem os interesses da minoria, tudo segundo parâmetros constitucionalmente fixados. Ou seja, o conceito de interesse público não se vincula a questões apenas quantitativas.

Desta forma, interesse público não é delineado por números, que consubstanciem a prevalência de uma vontade opressora da maioria da população. O interesse público redundará de um processo dialético e democrático, com possibilidades isonômicas de participação e fiscalização.

Desde que não envolvidos direitos fundamentais, o interesse coletivo pode prevalecer sobre o interesse individual. Porém, e isto é certo, haverá situações em que o interesse da minoria prevalecerá (veja-se o caso das CPIs instrumento de investigação que pode ser manejado pela minoria no Congresso); ou mesmo que o interesse de um único indivíduo prevalecerá em relação ao interesse da maioria (em um hospital, pode ser que todos os recursos humanos possam ser direcionados para salvar um único doente em estado grave, se não houver outros em situação de risco).

E nem por isso, pode-se falar que o interesse público não foi atingido.

2.4 INTERESSE DOS ADMINISTRADORES

Em visão ingênua, poder-se-ia imaginar que, como a vontade do Estado é estabelecida pelos agentes políticos, então necessariamente o que proviesse das decisões administrativas estaria intimamente correlacionado ao interesse público.

Aliás, isto é que se depreende da Lei Magna Federal, na previsão dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, da razoabilidade, ou em uma visão globalizante, do princípio da juridicidade.

Para tanto, é necessário observar que a “gestão da coisa pública pressupõe para o administrador o afastamento de interesses de ordem pessoal, que venham a desvirtuar a atuação do poder público”. (BINENBOJM, 2005, p.133).

Porém, nem sempre é isto que acontece. O jogo político é jogado, conforme salienta Bourdieu, de modo que possa sempre se maximizar o capital político de cada jogador (BOURDIEU, 1989, p.172-173), de modo que se consiga uma precedência nas hierarquias partidárias e uma boa imagem na visão dos eleitores. Tal atuação desvirtuada envolve a manutenção de espaços de poder e a utilização de modelos de financiamento nem sempre lícitos, muitas vezes em desfavor do erário.

Como está bem em evidência nos dias atuais, tal tipo de aparelhamento prestigia o interesse egoístico dos mandatários em detrimento dos interesses da população.

Há que se ter cuidado para não confundir o verdadeiro interesse público com a lógica e os fins daqueles que exercem e manejam o poder estatal em proveito próprio. Como adverte Binenbojm (2005, p.120), interesse público e outras categorias como prerrogativas da Administração, discricionariedade, insindicabilidade do mérito administrativo podem representar “antes uma forma de reprodução e sobrevivência das práticas administrativas do antigo regime que a sua superação.”

2.5 INTERESSE SECUNDÁRIO DO ESTADO

Como decorrência lógica do interesse egoístico dos administradores, temos o interesse egoístico do próprio Estado, já que haverá um interesse da própria classe dominante, em que os administradores estão inseridos, que o Estado mantenha-se forte e apto a garantir privilégios e posições de poder àquele corpo de pessoas que direta ou indiretamente exercem influência no delineamento de suas decisões.

Neste sentido, o poder econômico, agentes políticos, servidores públicos e todos aqueles que partilham o poder estatal trabalharão para que este poder, em termos de recursos financeiros, monopólio da força física ou normativa, mantenha-se perene ao longo do tempo.

Tal postura enseja o reconhecimento do que se denomina, na sempre lembrada lição de Renato Alessi, de interesse público secundário (JUSTEN FILHO, 2014, p.156), que nada mais é do que o interesse do Estado em si, que deve se manter forte e atrativo, seja em termos de posições de poder disputadas politicamente, seja principalmente em termos de recursos, que privilegiarão aqueles que estiverem em posições de decisão da destinação destes valores.

Mais uma vez, como bem adverte Bandeira de Mello (2002, p.75-76), não se pode incorrer no equívoco de supor que todo interesse do Estado (tais como arrecadação superior, manutenção de posições de poder, dentre tantos) corresponde a um interesse público.

Frise-se, por oportuno, que se denomina secundário este interesse exclusivamente estatal porque tal interesse deve ser subalterno, ancilar, e funcional do interesse público verdadeiro, denominado interesse público primário, cujo delineamento se apresentará no próximo tópico.

2.6 INTERESSE PÚBLICO: ZONA DE CERTEZA POSITIVA

Vislumbra-se com nitidez a mudança de paradigma trazida pela nova hermenêutica constitucional. Isto porque, se a Constituição não é apenas a norma hierarquicamente superior do ordenamento jurídico, mas também, e principalmente, a medida axiológica e vetor interpretativo deste mesmo ordenamento, temos que, em vez de departamentos estanques, o conjunto de normas e saberes jurídicos têm que demonstrar um todo harmônico.

E mais do que isso - porque o caráter sistemático do ordenamento jurídico também era uma premissa do paradigma anterior -, a coerência, a harmonia e a unidade do sistema será dada pela Constituição, que traça, no caso do Estado brasileiro, os objetivos da República Federativa do Brasil e os meios de consecução destes objetivos – especialmente no art. 3º -, podendo ser sintetizados como fins vinculados à concretização de Direitos Fundamentais.

Mas quais os meios e procedimentos que devem ser observados para a consecução destes objetivos? Com efeito, como meios para atingimento dos objetivos do Estado Brasileiro, pode-se apontar: o reconhecimento de um regime democrático de governo, com divisão de funções entre diversos poderes; uma forma federativa de Estado; o reconhecimento das eficácias vertical e horizontal dos direitos fundamentais; existência de um aparelho administrativo reverente aos princípios informadores da Administração Pública; fomento de uma ordem econômica pautada pelos valores da livre iniciativa e do trabalho; dentre outros meios.

Se o projeto constitucional tem objetivos que devem ser alcançados por meio de alguns condicionantes, e se a Constituição dá o norte, a coerência, a tessitura e a razão de existir de todas as demais normas do ordenamento jurídico, então todo o Direito deve ser representativo deste projeto constitucional.

Nesta medida, se o Direito conforma as ações do Estado, já que a ação do Estado/Administrador é revelada pelo corpo normativo, tem-se que as ações do Estado também devem ser reverentes ao projeto constitucional.

Tal assertiva aplica-se tanto às ações diretas, como às de ações regulativas, sem precedências de umas sobre outras, já que a Constituição não denota esta preferência.

Neste sentido, facilmente se percebe que são igualmente importantes uma Administração Pública proba, o respeito às instituições democráticas, a observância dos Direitos Fundamentais, um ambiente econômico que proteja a livre iniciativa e a capacidade de investimento. Para o projeto constitucional, e para o bem-estar da população, tão importante quanto assegurar a lisura em licitações, é garantir inflação baixa, crescimento econômico, alto nível de emprego, educação e saúde de qualidade, etc.

Desta forma, temos que se todos os aspectos mencionados são igualmente importantes (ou ao menos igualmente essenciais), então o interesse público reside no sucesso e concretização de cada um deles. Daí porque, em síntese apertada, caminhar em prol do interesse público, nada mais é do que agir em prol da concretização do projeto constitucional, em todas as suas vertentes.

E, em assim sendo, age em prol do interesse público não só o gestor que melhora as condições das escolas públicas, ou dos hospitais comunitários, ou o Ministro da Fazenda que reduz o déficit fiscal, ou o Presidente que fomenta o

crescimento econômico; mas também o empresário que oferece empregos, os membros de organizações não governamentais que prestam serviço de interesse social, ou mesmo cada um dos trabalhadores deste país que dia-a-dia entregam seu suor para a construção de um Brasil melhor.

Em cada um dos aspectos mencionados, há ações de agentes estatais, ou ações de particulares, mas todas, atuando em prol do interesse público e do projeto constitucional. Daí porque, como já explicitado anteriormente, descabe fazer uma contraposição entre interesse público e interesse particular, como se do particular não proviessem ações que favorecem o interesse da coletividade.

Nesta toada, o contraponto correto do interesse público é sim o interesse egoístico, que nada mais é do que o interesse que não favoreça o projeto constitucional, sendo certo que o interesse egoístico pode advir tanto da iniciativa privada, quando, por exemplo, um empresário maneja uma indústria altamente poluente, ou faz uso de práticas que prejudicam o mercado e a concorrência, ou simplesmente não trata com dignidade seus trabalhadores, quanto do setor público, quando um gestor não faz os ajustes na economia no tempo devido, de modo a causar um bem-estar ilusório na população, com vista a vencer uma eleição; ou quando faz uso do aparelhamento das empresas do Estado para arrecadar fundos de campanha; ou quando atende a interesses de financiadores eleitorais, em detrimento dos interesses reais da população.

Em quaisquer destes casos, vislumbramos um interesse egoístico trabalhando em desfavor do projeto constitucional, sabotando e prejudicando o anseio coletivo da assunção do verdadeiro interesse público.

Quando aqui se menciona o interesse público ancilar do projeto constitucional, está-se a tratar da conservação da força normativa da Constituição, já que a perenidade da força normativa, como argumentado acima, depende exatamente da adesão no mundo dos fatos dos comandos normativos da Constituição.

E o que seria a efetivação do projeto constitucional? Certamente este tem muitas dimensões - cujo detalhamento exaustivo foge do escopo deste artigo -, mas uma delas certamente é a concretização dos direitos fundamentais.

Neste sentido, Alice Gonzalez Borges, aduzindo que os direitos fundamentais representam “o grau mais elevado possível de interesses públicos, que devem, em

regra, prevalecer sobre todos os demais interesses, públicos e individuais”. (2007, p.21).

Mas faria sentido nesta concretização de direitos fundamentais ser pontual, momentânea e estanque? De modo algum, já que, como se demonstrou anteriormente, a concretização dos direitos fundamentais é protagonista do projeto constitucional, faz parte da consecução do interesse público, e deve ser uma preocupação permanente do Estado e de seus agentes.

Neste sentido, o real interesse público estará configurado em ações que garantam de modo *permanente e prospectivo* a concretização dos direitos fundamentais. Em outras palavras, a efetivação dos direitos fundamentais deve ser *sustentável no presente e no futuro*, sendo certo que isto depende um Estado comprometido com este mister; mais do que isso, do comprometimento de todos aqueles responsáveis por externar a vontade estatal.

Somente assim poderá haver a consecução perene e permanente do interesse público e, por pressuposto, a permanência da força normativa da Constituição e a sustentabilidade do projeto constitucional.

CONCLUSÃO

O novo paradigma constitucional trazido pela hermenêutica constitucional faz com que a Lei Magna ordene, conforme e dê toda a tessitura do ordenamento jurídico. E, desta moldura, para o escopo deste artigo decorrem alguns efeitos, dentre eles, o reconhecimento da força normativa da Constituição.

Nesta medida, a força normativa da Constituição será responsável por conformar e condicionar todo o ordenamento jurídico, sendo relevante que a Carta alcance legitimidade social, pois tanto mais a Lei maior conformará e transformará o corpo social, quanto mais ela encontrar amparo nas expectativas legítimas da população.

Neste sentido, a constitucionalização do direito influirá em todo o ordenamento infralegal, alcançando, por óbvio, o direito administrativo. No caso brasileiro, servirá para libertá-lo de paradigmas autoritários e/ou desvinculados do projeto constitucional, sendo relevante, portanto, para identificar o que seria o real interesse público.

E como o interesse público é um conceito jurídico indeterminado, ele será investigado à luz do novo paradigma constitucionalizado, e nesta medida, ele será apartado de interesses egoísticos, que podem existir no âmbito de interesses de agentes políticos, interesses da maioria, e do próprio interesse secundário do Estado.

Será revelado naquilo que, advindo do Estado ou do particular, for incentivador, ou que preste homenagem ao desenvolvimento social coletivo, ou em outras palavras, que preste reverência ao projeto constitucional.

Desta maneira, o interesse público estará intimamente correlacionado (e daí a zona de certeza positiva) à concretização dos Direitos Fundamentais, sendo que esta concretização, por uma questão lógica, não se poderá cingir ao presente, mas também terá que alçar os seus efeitos para o futuro, num viés de sustentabilidade.

Assim, agir em prol do interesse público é agir de acordo com o projeto constitucional, dando sustentabilidade e perenidade à força normativa da Constituição e garantindo, sem prejuízo a outros bens jurídicos, a concretização dos direitos fundamentais no presente e no futuro.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luis Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito**. 2005 (triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil). Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf>. Acesso em 01/12/2014.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

_____. **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, p.117 a 170.

BORGES, Alice Gonzalez. **Supremacia do Interesse Público: Desconstrução ou Reconstrução?**. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, n. 15, jan-mar 2007.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_15.09.2015/CON1988.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Prefácio e organização de Aurélio Wander Bastos. Epílogo de Rosalina Corrêa de Araújo. 9. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**. 2.reimp. Coimbra: Almedina, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. Brasil: Ridendo Castigat Mores: 2002.

SANDEL, Michael J. **Justiça: O que é fazer a coisa certa**. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARMENTO, Daniel. **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, p.23 a 116.