

**O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O
MITO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: OS DIREITOS
FUNDAMENTAIS COMO DELIMITAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO**
*THE FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD PUBLIC ADMINISTRATION AND THE
MITH OF THE SUPREMACY OF PUBLIC INTEREST: FUNDAMENTAL RIGHTS AS
LIMITS TO THE PUBLIC INTEREST*

*Anderson Vichinkeski Teixeira.**

*Isadora Ferreira Neves ***

Resumo: O direito fundamental à boa administração pública, como um feixe de princípios e regras, preconiza um controle sistemático dos atos administrativos. Os direitos fundamentais, os princípios e os objetivos constitucionais funcionam, portanto, como limitadores do voluntarismo dos agentes públicos. Neste sentido, propõe-se uma aproximação deste conceito com a discussão sobre a coerência de um princípio da supremacia do interesse público no direito brasileiro. Observa-se, por fim, que o interesse público não pode funcionar como uma alegação vazia, devendo ser entendido como uma consagração dos direitos fundamentais. Diante destas colocações, não há como sustentar no ordenamento jurídico brasileiro uma prevalência apriorística do interesse público como razão suficiente para se restringir as liberdades individuais, tendo em vista a relevância que os direitos fundamentais assumem para o Estado Democrático de Direito.

* Estágio pós-doutoral junto ao Departamento Teoria e História do Direito da Università degli Studi di Firenze (IT), sob a orientação do Prof. Maurizio Fioravanti - 2010-2010. Doutor em Teoria e História do Direito pela Università degli Studi di Firenze (IT), com estágio de pesquisa doutoral realizado junto à Faculdade de Filosofia da Université Paris Descartes-Sorbonne (FR) - 2006-2009. [Diploma revalidado como "Doutor em Direito" pela Universidade de São Paulo (USP) em 06.04.2011] 2004-2005: Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 1998-2003: Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Atuação profissional: Advogado e consultor jurídico (OAB/RS 57.132). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professor visitante da Faculdade de Direito da Universidad de la Republica (UdelaR/Uruguay). Professor palestrante na Fundação Escola da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul (FESDEP). Professor palestrante na Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst).

** Mestre em Direito Público pela UNISINOS. Especialista em Direito Público pela FAINOR. Graduada em Direito pela UESC. Servidora do Ministério Público do Estado da Bahia. Professora no curso de Direito da Faculdade de Ilhéus (CESUPI). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6778278829147343> E-mail: isadoraneves@gmail.com

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Boa Administração Pública. Interesse Público.

Abstract: The fundamental right to good public administration, as a bundle of principles and rules, calls for a systematic control of administrative acts. Fundamental rights, principles and constitutional objectives work as limits to the voluntarism of public agents. In this sense, we propose an approach of this concept with the discussion on the consistency of a principle of the supremacy of the public interest in Brazilian law. It is observed finally that the public interest cannot function as an empty claim, and must be understood as a consecration of fundamental rights. Given these settings, there is no support into the Brazilian legal system for the public interest as a sufficient reason to restrict individual freedoms, given the relevance of fundamental rights take to the democratic rule of law.

Keywords: Fundamental Rights. Good Public Administration. Supremacy of Public Interest.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo examinar como o direito fundamental à boa administração se insere no debate acerca da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, dando especial atenção ao papel dos direitos fundamentais como categoria normativo-constitucional.

Para tanto, será abordado o direito fundamental à boa administração pública como uma concepção decorrente de regras e princípios que constroem a Administração Pública a pautar suas atividades nos direitos e objetivos fundamentais previstos na Constituição Federal. Em seguida, procurar-se-á identificar os reflexos do direito fundamental à boa administração para a conceituação de interesse público, no sentido de traçar premissas para um conceito que se adeque à ideia de boa administração.

Em outro momento, passa-se ao estudo do conceito de interesse público, desde a sua abordagem tradicionalmente dada pela doutrina brasileira até o questionamento da prevalência abstrata desse interesse sobre o particular. A partir daí, pretendemos demonstrar que a simples alegação de promoção do interesse público não autoriza a restrição de direitos fundamentais, tão caros ao Estado Democrático de Direito. Tais questionamentos objetivam evitar a utilização

deste interesse de forma arbitrária, o que pode sempre produzir a consequente negação da eficácia plena dos direitos fundamentais.

2 A TUTELA CONSTITUCIONAL DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 EM BUSCA DAS ORIGENS DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O direito fundamental à boa administração pública foi positivado no texto da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em seu art. 41¹ que dispõe sobre as garantias que o cidadão detém diante da Administração Pública, em especial quanto à imparcialidade, isonomia e duração razoável dos procedimentos administrativos, contraditório, publicidade e fundamentação das decisões administrativas, além da previsão de responsabilidade civil da Administração pelos danos causados aos particulares.

No Brasil, a noção de um direito fundamental à boa administração pública decorre de uma visão sistêmica do ordenamento jurídico, tendo em vista o próprio corpo textual da Constituição Federal de 1988, do qual decorre a elevação da boa administração pública a um patamar de fundamentalidade. Nesse sentido, asseveram Cleize Kohls e Mônia Leal (2015, p. 190):

Um Estado Democrático de Direito, que tem como fundamento a dignidade da pessoa humana e que possui uma Constituição encharcada de direitos fundamentais, necessita de uma administração pública boa. Destarte, o reconhecimento do direito fundamental à boa administração pública está diretamente ligado à concretização de direitos fundamentais. Seria possível dizer que uma boa administração pública é aquela que, através de políticas públicas e serviços públicos, consegue efetivar os direitos fundamentais consagrados constitucionalmente.

Trata-se a boa administração pública sob a perspectiva de um direito fundamental tendo em vista, ainda, a sua fundamentalidade material por se constituir em desiderato do princípio da dignidade da pessoa humana. Além disso, não obstante estar formalmente previsto num tratado europeu do qual o Brasil não é signatário, todos os elementos que o constituem

*O direito fundamental à boa administração pública e o mito da supremacia do interesse público:
os direitos fundamentais como delimitação do interesse público*

estão previstos no direito brasileiro. Diante disso, é plenamente viável que seja defendido, pelo menos doutrinariamente, o direito à boa administração pública como um direito fundamental no ordenamento jurídico pátrio².

A ideia de um direito fundamental à boa administração pública foi contemplada também na obra de Juarez Freitas (2009, p. 29-155), na qual o autor concebe o referido direito como um feixe de princípios e regras que possuem relevante papel no controle substancial das relações administrativas, no intuito de reduzir a enorme distância entre o ser e o dever-ser.

Para o referido autor, o controle dos atos administrativos, estritamente apegado a formalidades, não se mostra eficiente e tampouco célere. Faz-se necessário que os princípios, objetivos e direitos fundamentais descritos na Constituição Federal orientem toda e qualquer atividade administrativa, inclusive aquela relativa aos atos de controle.

O direito fundamental à boa administração pública pode ser definido como o direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas (FREITAS, 2009, p. 36). Este conceito envolve os seguintes princípios: interesse público e dignidade humana, proporcionalidade, legalidade temperada, imparcialidade (imessoalidade), moralidade, publicidade (máxima transparência), confiança legítima (boa-fé recíproca), motivação, ampla sindicabilidade e participação, unicidade da jurisdição, eficiência, eficácia e economicidade, legitimidade, responsabilidade objetiva da Administração Pública, precaução e prevenção e intervenção essencial.

Positivado pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o direito subjetivo fundamental a uma boa administração prevê as garantias de o cidadão ser previamente ouvido pela Administração Pública antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual desfavorável, o direito de ter acesso aos processos que lhe sejam referentes e a obrigação por parte da Administração de fundamentar suas decisões.

Nesse sentido, a atividade controladora dos atos administrativos deve estar orientada para objetivos fundamentais. Somente assim tais atos guardarão plena conformidade ou

adequação valorativa com a Constituição, sem que a recomendável tolerância se confunda com abominável condescendência. (FREITAS, 2009, p. 151)

Pode-se perceber que o controle tradicional, repressivo e legalista, desatrelado da consecução de uma finalidade pública, mostrou-se desatento e oneroso: desatento porque, preso às questões formais, deixou de ver as finalidades constitucionais e de controlar devidamente os resultados obtidos, assim como não ofereceu alternativas aos erros crônicos. Oneroso, porque repleto de redundâncias e incoerências, foca-se na vigilância extensiva, despida de caráter mensurável.

Convém ao Estado, portanto, programar novas técnicas de controle com base no incentivo, no prêmio pelo cumprimento das metas pactuadas e, preferencialmente, na persuasão, de forma a “despartidarizar” ao máximo a tomada da decisão, na linha da imparcialidade e da transparência (FREITAS, 2009, p. 153-154).

A abordagem do direito fundamental à boa administração pública e o consequente controle substancial e sistemático dos atos administrativos, na visão do citado autor, apresenta diversos pressupostos, dos quais cabem ressaltar: a superioridade ontológica dos princípios em relação às regras, a interpretação sistemática (circularidade criativa e produtiva), a ressalva de que não se aplica aos princípios de direito administrativo a interpretação “tudo-ou-nada”, e, enfim, a aversão a verdades acabadas, unilateralidades, visto que os princípios de constituem mutuamente e não se excluem, ou seja: não há hierarquia abstrata entre os princípios constitucionais. A estes, deve ser dado o grau de relevância diante das configurações do caso concreto, de modo a evitar o sacrifício total de qualquer que sejam os direitos fundamentais em apreço, de modo a conferir o máximo de eficácia aos direitos fundamentais³.

Em consonância com as afirmações de Vanice Lírio do Valle (2010, p. 135), a substancial democratização da função administrativa – intrinsecamente relacionada à concretização de um direito fundamental à boa administração pública – consiste num objetivo/propósito que demanda um caminho no sentido da revisão das estruturas institucionais e relacionais da administração pública brasileira (VALLE, 2010, p. 135).

No que tange ao direito fundamental à boa administração pública é possível aferir, portanto, que a sua fundamentalidade está diretamente atrelada ao aperfeiçoamento e

*O direito fundamental à boa administração pública e o mito da supremacia do interesse público:
os direitos fundamentais como delimitação do interesse público*

concretização da função administrativa mediante uma atualização da principiologia do art. 37 da Constituição Federal de 1988, no sentido de promover a democratização da função pública por meio da redução da margem discricionária de decisão do administrador (VALLE, 2010, p. 135).

2.2 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO E O INTERESSE PÚBLICO

O princípio do interesse público e a correlata subordinação das ações administrativas ao princípio da dignidade humana, no que diz respeito à abordagem dada por Juarez Freitas ao direito fundamental à boa administração pública, inserem-se no contexto da colisão de princípios. Nesse contexto, havendo colisão entre princípios que preservem o interesse público e aqueles que preservem o interesse privado, devem preponderar os primeiros (FREITAS, 2009, p. 54).

Esta noção de interesse público, todavia, não se confunde com a simples vontade do aparato estatal ou o desejo da maioria, sob pena de se incorrer em entraves teóricos. O interesse público, assim, deve prestigiar a tutela da dignidade da pessoa humana de todos os cidadãos, a exemplo do que assevera Juarez Freitas:

Os ilustrativos desdobramentos não devem fazer perder de vista – convém sublinhar – que o sistema constitucional jamais de coaduna com escolhas despóticas ou imposições arbitrárias da maioria sobre a vontade particular legítima, dado que se estatui a concretização apenas *prima facie* da vontade geral. Prepondera em relação àquela vontade que se revela conspiratória contra o “bem de todos” (art. 3º, CF) (FREITAS, 2009, p. 57)

Percebe-se, nesse ponto, a íntima relação que guarda a discussão sobre o conceito de interesse público e uma teoria dos direitos fundamentais fundados na dignidade da pessoa humana. Explica-se: apesar de Freitas inserir a primazia do interesse público no contexto da colisão de princípios de cunho coletivo e individual (o que conduz diretamente a uma teoria dos direitos fundamentais embasada no procedimento – técnica – de ponderação), o mesmo coloca que o princípio do interesse público não se reduz à vontade da maioria ou ao interesse do aparato estatal.

Esta questão será tratada com afincos mais adiante, entretanto se ressalta por hora que o estabelecimento de uma primazia (ou supremacia) abstrata em ocasião de conflito entre

interesses públicos e particulares (ainda que estes sejam consagrados como direitos fundamentais do cidadão) pode conduzir a uma negação da eficácia dos direitos fundamentais de cunho individual.

Caso se estabeleça que em todas as ocorrências de colisão de princípios ou de interesses será prestigiado o interesse público, e que a mera alegação desta supremacia seja suporte suficiente para que sejam restringidos os direitos fundamentais individuais consagrados na carta constitucional, então o chamado “princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado” estará submetido aos possíveis arbítrios e desmandos do administrador que o invoca.

Esse posicionamento arbitrário e abstrato de supremacia do interesse público, não se coaduna, ainda, com o direito fundamental à boa administração pública na medida em que este impõe – como visto anteriormente – que as decisões administrativas sejam devidamente fundamentadas sempre que provoquem consequências na esfera dos direitos fundamentais (vide nota de rodapé n. 1).

Ora, se a mera alegação do interesse público, em todas as circunstâncias (em abstrato, sem análise coerente e adequada das peculiaridades que permeiam o caso concreto), for suficiente para que seja restrito ou até mesmo sacrificado um direito fundamental individual, então esta alegação estará sendo utilizada de forma autoritária.

De fato, e até mesmo em consonância com a visão de Robert Alexy (2008, p. 97) a respeito da colisão de princípios (notadamente utilizada na construção de Freitas sobre o direito fundamental à boa administração pública), os direitos fundamentais não guardam hierarquia axiológica abstrata, sua ponderação (prevalência, preponderância), deve se dar em atenção às razões, circunstâncias e peculiaridades que compõem o caso concreto em análise, sob pena de um tratamento do interesse público que não se adapta ao Estado Democrático de Direito. Em sentido semelhante, Gustavo Zagrebelsky (1992, p. 182) ressalta que “a interpretação é a busca pela norma adequada tanto ao caso quanto ao ordenamento”. O intérprete/aplicador do direito deve tentar compreender “as exigências regulativas do caso concreto”, (ZAGREBELSKY, 1992, p. 187) de modo que lhe seja possível contrastá-las com a ordem principiológica, axiológica e

teleológica composta de normas, princípios⁴, valores e fins, hierarquizados, com base nas peculiaridades do caso, pelo intérprete/aplicador em diálogo com a integralidade do sistema.

Juarez Freitas (2009, p. 58) acrescenta ainda que “a singela invocação do interesse público, maculada por supostas razões subalternas, não pode mais servir de biombo ou argumento para o acintoso e comum menosprezo aos princípios fundamentais”. Observa-se, pelo fragmento exposto, que o autor parte de uma perspectiva democrática do princípio da supremacia do interesse público limitado em sua atuação pelos direitos fundamentais. Ocorre que a afirmação do interesse público como um critério de prevalência para a solução da colisão de princípios pode provocar *data venia* a exposição do autor, uma aplicação indiscriminada desta supremacia, suprimindo a eficácia dos direitos fundamentais do indivíduo, como será abordado mais adiante.

3 O INTERESSE PÚBLICO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO

A tradicional dogmática administrativista brasileira estrutura o estudo do direito administrativo sob dois pilares: a supremacia e a indisponibilidade do interesse público. Esse entendimento se justifica historicamente e doutrinariamente tendo em vista as peculiaridades da administração pública brasileira, que tende a confundir e mesclar o interesse público com as suas conveniências pessoais⁵.

Como aponta Marçal Justen Filho (2010, p. 59), a orientação teórica de que a supremacia e a indisponibilidade do interesse público são os pilares (ou elementos fundantes) do direito administrativo, aparece no direito brasileiro com a finalidade de destacar o caráter publicístico das finalidades perseguidas pelo Estado, separando-as das conveniências particulares de seus governantes.

Tal posicionamento no direito brasileiro encontra o seu maior expoente na obra de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 58), autor que defende com afincos a relevância da supremacia e indisponibilidade do interesse público para a formação de um regime jurídico administrativo, acarretando inclusive na prevalência desse interesse sob o particular, a saber: “Trata-se (a supremacia do interesse público) de verdadeiro axioma reconhecível no moderno

Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e assecuramento deste último.” (MELLO, 2009, p. 69)

Este posicionamento, entretanto, pode resultar em problemas significativos e que merecem ser discutidos. Uma parcela representativa dos juristas brasileiros tem questionado a noção tradicionalmente difundida da supremacia e indisponibilidade do interesse público, especialmente em razão dos direitos fundamentais.

É interessante observar que o interesse público consiste em um conceito impreciso e que já foi usado em determinados contextos históricos para justificar uma atuação estatal dissociada dos preceitos constitucionais e democráticos. Elio Gaspari, por exemplo, aponta na obra *A Ditadura Escancarada* a influência que teve a utilização do conceito de “segurança nacional” para a justificação de atitudes arbitrárias e até mesma da prática de tortura durante a ditadura militar no Brasil:

[...] relaciona-se com a concepção absolutista da segurança da sociedade. Vindo da Roma antiga (“A segurança pública é a lei suprema”), ele desemboca nos porões: “Contra a Pátria não há direitos” informava uma placa pendurada no saguão dos elevadores da polícia paulista. Sua lógica é elementar: o país está acima de tudo, portanto tudo vale contra aqueles que o ameaçam. (...) A ação policial da ditadura foi rotineiramente defendida como resposta adequada e necessária à ameaça terrorista. (GASPARI, 2002, p. 17)

O acima exposto ilustra a adoção de uma noção absoluta de prevalência ou supremacia do interesse público que dá margem a arbitrariedades, visto que a concretização desse conceito vago será dada por um agente público, composto por todas as suas idiossincrasias. É exatamente com o intuito de não repetir os mesmos equívocos que se justifica a revisão da supremacia do interesse público sobre as liberdades individuais como elementos fundantes do direito administrativo.

Nesse sentido, assevera Gustavo Binbenbom:

[...] em grande medida, o uso arbitrário do dito princípio da supremacia do interesse público ocorreu sob o manto dessa fluidez conceitual. Como o interesse público é um conceito vago, o Poder Público sempre desfrutou de ampla margem de liberdade na sua concretização; a partir do momento em que concretizado, tal conteúdo passava a gozar de supremacia sobre os interesses

particulares; assim, o voluntarismo dos governantes adquiria supremacia sobre os interesses individuais. Neste sentido, o exemplo histórico da justificação da malsinada *doutrina da segurança nacional* a partir do princípio da supremacia do interesse público é eloquente e irresponsável. Um princípio que tudo legitima não se presta a legitimar absolutamente nada. (p. 102)

A Constituição brasileira de 1988 teve como foco principal a proteção das liberdades individuais (os interesses dos indivíduos). Isso se manifesta exatamente nos agudos anseios populares de retorno a uma ordem democrática. Ressalte-se que a Constituição de 1988 está norteada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, do qual se infere a necessidade de garantir a proteção dos interesses individuais, caso o cidadão tenha suas liberdades ameaçadas pelo Estado.

O conceito de interesse público é discutido como uma projeção de interesses individuais e privados em um plano coletivo, ou seja, um interesse comum a todos os indivíduos, e que representa um ideal de bem-estar e segurança almejado pelo grupo social (BINENBOJM, 2008, p. 87).

O maior entrave teórico, o qual será abordado a seguir, reside na adoção da premissa de um conceito unitário de interesse público, bem como na concepção de um direito administrativo brasileiro que tem como um de seus pilares o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular. Há que se questionar, afinal, o sentido de se estabelecer uma norma de prevalência apriorística, tendo em vista o relevo que ganha uma teoria dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito, bem como a necessidade de se determinar razoável e proporcionalmente do que seja interesse público, para que este não implique o sacrifício total das liberdades individuais.

Sabe-se que os direitos fundamentais agregam um elemento ético justificador ao texto constitucional. As constituições modernas possuem caráter humanista e se voltam para a ética com racionalidade, o que envolve a eleição dos direitos fundamentais a um patamar significativo no ordenamento jurídico (SCHIER, 2006, p. 24). Sendo assim, a integração dos direitos fundamentais ao conteúdo constitucional se torna um elemento caracterizador do Estado Democrático de Direito, que nada mais é que um Estado que promove e respeita os direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos, sejam eles manifestos individual ou coletivamente.

Tais direitos se caracterizam por partir da noção de dignidade da pessoa humana, que justifica ainda as formas de atuação do Estado. No entanto, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular tem funcionado, da forma como está colocado, como uma “cláusula geral” de restrição aos direitos fundamentais. Esta premissa conduz ao questionamento a respeito da colocação do interesse público (com todos os problemas que este conceito possa apresentar) num patamar superior aos direitos e liberdades individuais (SCHIER, 2006, p. 23).

Os direitos fundamentais constituem conquista histórica da formação política e jurídica dos Estados. Sua preservação é ponto fulcral para a legitimidade do Poder Público, motivo pelo qual estes direitos não podem ser violados pelo Estado e, por se tratarem de garantias conferidas aos cidadãos pelo poder constituinte, só podem ser restringidos de forma expressa e desde que respeite do princípio da legalidade.

Tendo em vista o importante papel desempenhado pelos direitos fundamentais na estrutura e legitimação do Estado Constitucional atual, a não observância desses direitos na atuação do Poder Público, além de padecer de flagrante inconstitucionalidade, estará eivada de absoluta falta de legitimidade. Dessa forma, é facilmente perceptível que toda restrição a algum desses direitos deverá ocorrer sempre de maneira excepcional e preencher diversos requisitos legais (ABBOUD, 2011, p. 94).

Além disso, o processo civilizador inclui uma ordem de planos e ações isoladas (impulsos humanos entrelaçados), o que leva à conclusão de que a positivação dos direitos fundamentais nos textos constitucionais espelha algo que é fruto de um processo histórico que não é nem racional no sentido de ter sido planejado, nem irracional no sentido de que tenham surgido de uma maneira incompreensível (ABBOUD, 2011, p. 93).

No entanto, é fundamental a ressalva de que, não obstante o surgimento e formação dos direitos fundamentais não estarem atrelados necessariamente à sua positivação, o fato de tais direitos ganharem espaço nas cartas constitucionais lhes confere, sem dúvidas, uma carga adicional de normatividade.

A *judicial review* ganha importância acentuada diante de restrições aos direitos fundamentais do cidadão por algum ato do Poder Público formalmente legal, visto que somente por meio do controle de constitucionalidade seria possível ao particular corrigir a ilegalidade e

preservar seu direito fundamental. Em outros termos, sem a existência da *judicial review*, o direito de ação (acesso à justiça) fica seriamente prejudicado.

Ganhando a soberania novos contornos e superado o paradigma do absolutismo, a Constituição se revela como a maior garantia que tem o cidadão contra o arbítrio dos Poderes Públicos, além de também ser o texto constitucional responsável pelo estabelecimento de valores a serem cumpridos. A Constituição se manifesta, portanto, como o instrumento que baseia os direitos e liberdades e não como mero manifesto ideológico ou político, como ocorria com as declarações de direitos dos períodos revolucionários.

Diante do exposto, é notório que o contexto jurídico atual não mais contempla um conceito de interesse público que não dialogue com os direitos fundamentais. O Estado de Direito tem nesses direitos um de seus elementos caracterizadores, motivo pelo qual se defende que o interesse público legítimo deve ser delineado pelos preceitos constitucionais, inclusive as liberdades individuais. Convém questionar: “Afim, que sentido há na norma de prevalência se um interesse não é mais que uma dimensão do outro? Mais que isto: a dita norma de prevalência não esclarece a questão mais importante da dicotomia público/privado ou coletivo/individual: qual a justa medida da prevalência de um sem que haja a ablação total do outro? (BINENBOJM, 2008, p. 88)

O moderno direito administrativo precisa conjugar o estudo do interesse público com a teoria dos direitos fundamentais, de modo a rever os conceitos de supremacia e indisponibilidade do interesse público da forma como são tradicionalmente difundidos para que esse discurso não lastreie a prática de atos administrativos arbitrários e desmotivados.

4 O MITO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O INTERESSE PRIVADO

4.1 DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO À PRIMAZIA DO INTERESSE CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMO

O princípio da supremacia do interesse público propõe uma fórmula que postula a sempre prevalência do interesse público sobre o particular, o que constitui uma simplificação

equivocada e presente na aparente tensão existente entre o interesse público e os direitos fundamentais.

Diz-se aparente o suposto conflito ou colisão entre o privilégio do interesse público e a garantia dos direitos fundamentais porque, como visto no tópico anterior, o Estado de Direito estruturado pela Carta Constitucional exige que os direitos fundamentais permeiem o que se entende por interesse público, sob pena de este interesse ser utilizado como subterfúgio para atos administrativos arbitrários característicos do paradigma absolutista, o que não se coaduna com o contexto jurídico atual, especialmente no caso brasileiro.

Disso se observa que a garantia e o exercício dos direitos fundamentais estão caracterizados por um entrecruzamento de interesses públicos e interesses individuais e, ao contrário do que preconiza grande parcela da doutrina administrativista no Brasil, a condição de existência e legitimidade do Estado Constitucional passa necessariamente pela submissão do interesse público aos direitos fundamentais (ABBOUD, 2011, p. 98).

A primazia dos direitos fundamentais configura a premissa fundamental para a caracterização do Estado Constitucional, o que impede a sobreposição abstrata do interesse público sobre as liberdades individuais. Caso fosse admitida a restrição de direito fundamental com fundamento na suposta primazia do interesse público, de uma única vez, seriam retiradas as suas principais funções dos direitos fundamentais: (a) oponibilidade contra o Poder Público (b) proteção do cidadão contra a formação de eventuais maiorias, ou contra a atuação governamental supostamente embasada na vontade da maioria (ABBOUD, 2011, p. 101).

A proclamada “supremacia do interesse público” cede diante dos direitos fundamentais, uma vez que estes constituem limites à atuação dos poderes públicos tanto na sua defesa como na sua promoção.

A restrição a direitos fundamentais precisa se lastrear em texto expreso na Constituição e ter fundamento legal infraconstitucional, tendo em vista, inclusive, o caráter analítico da CRFB/88. Mesmo que a restrição possa ser feita pelo Poder Legislativo, deverá ser fundamentada em algum dispositivo constitucional que a autorize.

Aponta-se ainda o princípio da proporcionalidade (proibição de excesso), cuja principal função consiste em possibilitar o controle da atuação da Administração Pública no

Estado de Direito, assumindo, mormente no que se refere aos direitos fundamentais, o papel de limitador da atuação restritiva das liberdades individuais ou direitos fundamentais de cunho individual.

De qualquer forma, o ato proveniente do direito público que tenha como objetivo qualquer direito fundamental deve ser amplamente fundamentado, não sendo suficiente que o administrador invoque o interesse público para tanto. A simples alegação de satisfação do interesse público, no Estado Democrático de Direito, não pode ser fundamento para o sacrifício dos direitos fundamentais.

Nos dizeres de Georges Abboud (2011, p. 114):

[...] Ao contrário, o interesse social demanda justificativa exaustiva por parte do Poder Público quando determinar a restrição a algum direito fundamental, haja vista que terá de demonstrar, pormenorizadamente, quais os direitos fundamentais que serão beneficiados com a medida e qual o dispositivo constitucional autorizativo da referida restrição. (...) Todo ato proveniente do direito público que busque restringir qualquer direito fundamental deve ser amplamente fundamentado, não basta mais simples alegações de que a restrição beneficiaria o interesse público. No Estado Democrático de Direito, a mera alegação de preservação do interesse público não permite a realização de qualquer restrição a direito fundamental.

Não obstante os aspectos discutidos, a ampla maioria dos manuais de direito administrativo publicados no Brasil reafirma o princípio da supremacia do interesse público, erigindo tal princípio à função de pilar (fundamento, pedra angular) do regime jurídico administrativo. Tal aspecto demonstra a relevância dessa discussão, além das inconsistências presentes na afirmação de um princípio que afirma *a priori* a prevalência de uma ordem de interesses, seja ela em seu sentido coletivo ou individual.

Boa parte do embasamento da doutrina administrativista fundada no interesse público se deve ao pensamento organicista e utilitarista. O pensamento organicista se estrutura na concepção do indivíduo como parte da sociedade como um todo, de modo que a satisfação desse indivíduo está subordinada à consecução do bem comum – recorde-se que sociedades organicidades eram características na Antiguidade, sobretudo grega. Em todas as modalidades de organicismo (antigo ou moderno), os interesses do grupo social gozam de supremacia sobre os interesses dos indivíduos.

O pensamento organicista orientou, ainda que reconfigurado, alguns dos grandes regimes totalitários que se estabeleceram no século XX, como o nazismo, o facismo e o comunismo (BINENBOJM, 2008, p. 82).

Em se tratando do pensamento utilitarista, Daniel Sarmento registra que o utilitarismo é, em essência, uma ética consequencialista, “porque o juízo sobre determinado ato depende não de sua conformidade com princípios morais anteriores, mas das conseqüências que ele produzirá sobre os interesses dos membros da sociedade” (SARMENTO, 2005, p. 59-60). Em síntese, pode-se observar que, de acordo com o pensamento utilitarista, os conflitos sociais e políticos devem ser solucionados de modo a atender, na maior medida possível, os interesses do maior número de membros da sociedade política,

Aí reside a separação entre o pensamento organicista e o utilitarista: enquanto o organicismo concebe o Estado como um organismo coletivo, no sentido de que este seja detentor de interesses diferenciados dos de seus indivíduos, para o pensamento utilitarista o interesse público nada mais é do que a soma dos interesses individuais. Por isso, para o utilitarismo, a solução dos problemas sociais se dá pela maximização racional dos ganhos (econômicos, políticos, sociais) para o maior número de pessoas. O interesse público, para esta concepção, só se justifica se o seu efeito for a potencialização dos interesses da maioria dos indivíduos.

Ocorre que o Estado Constitucional, estruturado sobre o valor da dignidade da pessoa humana, é concebido como um instrumento para a consagração (garantia, proteção, satisfação) dos direitos fundamentais. Sendo assim, o Estado é que se constitui em instrumento para a consecução dos fins almejados pelos seus membros; não é o indivíduo que será “instrumentalizado”, mas sim o próprio Estado, de forma a proporcionar a emancipação moral e material dos seus indivíduos, proporcionando-lhes autonomia, tanto na esfera pública como na esfera privada.

Dessa forma, é inegável a relevância do interesse em sua dimensão pública (transindividual), que não é necessariamente apartada dos interesses particulares, mas sim uma condição de possibilidade para que esses interesses sejam compatibilizados com a vida do indivíduo em sociedade, de forma razoável e proporcional. Segundo Gustavo Binjenbojm (2008,

p. 85): “A lógica do sistema de direitos fundamentais não é a da maximização dos interesses do maior número possível de indivíduos, mas a da preservação e promoção dos valores morais sobre os quais se erigem noções como a de dignidade da pessoa humana, ainda quando *contraproducentes* de um ponto de vista puramente utilitário.”

Dessa forma, demonstra-se como a justificação da supremacia do interesse público sobre os interesses particulares, por meio dos paradigmas organicista e utilitarista, não se coaduna com os elementos essenciais do Estado democrático de direito.

Cabe lembrar que, assim como a carta de direitos fundamentais presente no texto constitucional, o regime democrático não é negociável por meio de cálculos utilitários. As teses do organicismo e do utilitarismo, portanto, restam refutadas pelo sistema democrático e pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

4.2 A INCOMPATIBILIDADE DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Outro aspecto essencial da discussão a respeito da supremacia do interesse público gira em torno dos efeitos que este princípio provoca para a Administração Pública. Um equívoco comumente cometido pela doutrina brasileira consiste em apontar a dita supremacia como necessária para que a máquina administrativa não seja utilizada para favorecimentos pessoais.

É de extrema relevância ressaltar, contudo, que os interesses particulares que constituem as liberdades individuais como direitos fundamentais serão sempre aqueles legítimos, assim considerados a partir das normas constitucionais. Ora, se na presente pesquisa são apresentadas algumas reflexões sobre o estreitamento das fronteiras entre o público e o particular, não há, contudo, que se considerar os interesses ilegítimos nesta equação. Só são consideráveis, portanto, os interesses particulares legítimos, quando se aponta a tensão entre os mesmos e o interesse público.

Como aponta Gustavo Binenbojm (2008, p. 90), “a questão da dicotomia público/particular só se coloca quando a Administração Pública se vê diante de interesses legítimos de parte a parte”. Não cabe, nesse sentido, a justificação de uma dita supremacia do

interesse público baseada na alegação de utilização inadequada do aparato estatal, pois esta utilização não está amparada constitucionalmente.

Tais questões se resolvem sistematicamente, tendo em vista o conjunto das normas constitucionais que estabelecem as diretrizes para a atuação da Administração Pública, os princípios que regem a atividade administrativa (inclusive aqueles referidos no item 2, a respeito da boa administração pública), bem como o conjunto de leis aplicáveis à Administração Pública.

A fundamentação do princípio da supremacia do interesse público apresenta, ainda, inconsistências relativas ao seu enquadramento como princípio jurídico e sua compatibilidade com a ordem constitucional. Primeiramente, como já foi dito, não há como considerar constitucional esta supremacia se ela acarretar restrição a direitos fundamentais sem embasamento expresso na Constituição.

Além disso, a ideia de supremacia abstrata do interesse público sobre o particular não de compatibiliza com os postulados da proporcionalidade e razoabilidade, que determinam a concordância prática (cedência recíproca) de interesses em conflito (BINENBOJM, 2008, p. 94). Este argumento é muito bem ilustrado na obra de Binenbojm (2008, p. 94):

O ponto mais evidente aqui passível de crítica é o de uma circularidade no raciocínio. Com efeito, na Constituição encontram-se os fundamentos para a restrição de direitos individuais em prol de interesses da coletividade. Ora, se é a Constituição que, explícita ou implicitamente, estabelece quando e em que medida direitos individuais podem ser restringidos, (I) o fundamento da restrição é a norma constitucional específica, e não o dito princípio, e (II) a medida da restrição, conforme permitida pela Constituição, é dada por uma norma de proporção e preservação recíproca dos interesses em conflito, e não de prevalência *a priori* do coletivo (estatal) sobre o individual (privado).

Como visto, fundamento para a restrição a direitos individuais é a norma constitucional, e não o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular. Não há, assim, prevalência *a priori* do público sobre o privado e sim uma harmonização dos interesses em conflito, de acordo com os ditames da hermenêutica e sempre em atenção ao texto constitucional.

Neste aspecto, fica evidente a dissociação entre a regra abstrata de prevalência absoluta em prol do interesse público e a aplicação gradual dos princípios favorecida pelo caráter

abstrato dos mesmos. Ainda em se tratando da incompatibilidade da referida supremacia com o conjunto do ordenamento jurídico, cabe lembrar que o referido princípio não encontra respaldo normativo, ainda, por três razões apontadas por Humberto Ávila (2007, p. 14-29): a primeira, por não decorrer da análise sistemática do ordenamento jurídico; a segunda, por não admitir a dissociação do interesse público do interesse privado, colocando-se em xeque o conflito pressuposto pelo “princípio”; a terceira, por demonstrar-se incompatível com os preceitos normativos erigidos pela ordem constitucional.

Em um Estado Democrático de Direito a atividade da Administração Pública deve se pautar nas normas constitucionais, retirando delas o fundamento direto e imediato do agir administrativo, na medida em que a própria lei deixou de ser incontestável e tem sua constitucionalidade constantemente verificada (ABBOUD, 2014, p. 190).

Nesse contexto, a Constituição é elevada a fundamento direto do agir administrativo, norma habilitadora da competência administrativa e critério imediato da decisão administrativa (ABBOUD, 2014, p. 191), o que impede a restrição a direitos fundamentais com base em interesse público. Tais direitos fundamentais garantem, de um ponto de vista cidadão, ao mesmo tempo a limitação da atuação estatal e a proteção aos ataques de maiorias circunstanciais.⁶

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram apresentadas nesta pesquisa algumas premissas para a afirmação de que o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado merece uma revisão na análise do ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista a ampla proteção que a Constituição de 1988 confere aos direitos fundamentais. Defender a primazia abstrata do interesse público, como foi observado durante a pesquisa, ofende a unidade constitucional, no sentido de impedir que os princípios jurídicos sejam harmonizados e não sacrificados.

Verificou-se que a dicotomia entre interesse público e interesse privado apresenta determinadas inconsistências no Estado Democrático de Direito, uma vez que este é limitado pelo dever de promoção e garantia dos direitos fundamentais. A consagração dos direitos fundamentais permeia a noção atual de interesse público, sendo relativizada a noção de conflito ou embate entre eles, que interagem mais por complementaridade do que por exclusividade. A

satisfação do interesse público, assim, pode significar a garantia das liberdades individuais, assim como um interesse particular pode convergir com um interesse público, desde que legítimos os dois.

A ideia de supremacia apriorística do chamado interesse público sobre o interesse particular, nesse sentido, não atende à necessidade atual de concordância prática entre os princípios jurídicos que consagram direitos fundamentais. Ocorre que a defesa de um princípio da supremacia do interesse público sobre o particular ignora todas essas especificidades e peculiaridades, ainda mais no caso brasileiro em que expressões como “interesse público” e “segurança nacional” já foram usadas como subterfúgio para a prática de arbitrariedades em determinados momentos da nossa história. A Constituição de 1988 surge como forma de contemplar os anseios populares por um regime democrático de garantia do respeito às liberdades individuais.

Sobressalta, diante do exposto, a urgência de que a doutrina jurídica brasileira enfrente essas questões, sob pena de acabar se afastando do cumprimento dos objetivos consagrados na Constituição. Ainda por motivos de ordem lógico-jurídica, a imposição de uma sempre prevalência do interesse público não se coaduna com a Constituição de 1988, que é eclética e analítica, ou seja: agrega em si uma multiplicidade de bens jurídicos fundamentais muito bem delineados pelo texto constitucional.

Por esse raciocínio, toda e qualquer restrição a direito fundamental deve ser fundada em norma constitucional, não bastando para tanto a simples alegação de estar a privilegiar o interesse público. Pelos motivos observados é que se refuta um princípio da supremacia do interesse público sobre o particular como pedra angular do direito administrativo, tal qual é descrito por boa parte da doutrina nacional.

Ressalte-se que não se rejeita a relevância do estudo de um conceito de interesse público coletivo, diverso do interesse particular dos indivíduos, desde que essa abordagem leve em consideração a unidade constitucional, o princípio da dignidade da pessoa humana como elemento material para os direitos fundamentais, bem como uma teoria dos direitos fundamentais que proponha a harmonização de direitos e interesses conflitantes, evitando-se o sacrifício dos

mesmos. O que se refuta, portanto, é o conceito de interesse público dotado de prevalência, supremacia, privilégio, em especial no nível abstrato e *a priori*.

Uma das dificuldades teóricas em se abordar a questão se encontra, notadamente, na fluidez do conceito de interesse público, sabidamente um conceito jurídico indeterminado. Por conta disso, diversos regimes totalitários de aproveitaram desse fato para incutir neste conceito o voluntarismo e subjetivismo de seus governantes, conferindo a este voluntarismo uma supremacia diante de direitos fundamentais.

Considera-se, portanto, que as dimensões individual e coletiva convivem em complementariedade no conteúdo constitucional, constituindo-se em parâmetros normativos que vinculam a interpretação da Constituição. Não obstante as dificuldades teóricas apontadas no que tange à conceituação de interesse público, essa discussão deve ter sempre em atenção a necessidade de garantia e promoção dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente.

Em consonância com o que defendem Juarez Freitas e Vanice do Valle, os direitos fundamentais interagem como um feixe de princípios e regras a formar o que aquele denomina “direito fundamental à boa administração pública”: todos os atos administrativos devem observar os direitos fundamentais e os princípios e objetivos constitucionais. Nesse sentido é que se pauta um controle sistemático dos atos administrativos, de forma a colaborar para que a mera alegação de interesse público não corrobore para a convalidação de atos arbitrários.

Nesse passo, o agente público não é dotado de liberdade de escolha para decidir os rumos que irão pautar a atividade administrativa. Clamado a realizar o interesse público, ao se deparar com um interesse particular legítimo, deve o administrador considerar as peculiaridades do caso concreto para que sejam preservadas a coerência e a integridade do direito e que seja dada a solução mais adequada constitucionalmente.

NOTAS

¹ A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia prevê o direito a uma boa administração em seu artigo 41, nos seguintes termos: “1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente, o direito de qualquer

pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.”

- ² Ingo Sarlet (2001, p. 97), reconhece a “nota de fundamentalidade” dos direitos por aspectos materiais e formais. No aspecto formal, explica algumas especificidades das normas jurídicas de direitos fundamentais, tais como o seu posicionamento hierárquico superior à legislação ordinária, os limites à sua alteração (o seu caráter de cláusulas pétreas, bem como o procedimento específico de emenda constitucional) e a sua aplicabilidade imediata às instituições públicas e privadas, como geradores de um dever de efetivação desses direitos por parte do Estado. O autor ressalta, contudo, que há direitos fundamentais que são definidos somente por seu conteúdo, em decorrência do regime constitucional, dos princípios fundamentais que regem o Estado, ou de tratados internacionais. É necessário ainda, segundo o autor, que se recorde que o princípio da dignidade da pessoa humana atua como um “valor unificador”, conteúdo comum aos direitos fundamentais.
- ³ Nesse sentido, a doutrina de Juarez Freitas se aproxima da obra de Robert Alexy em sua *Teoria dos Direitos Fundamentais*, defendendo a ponderação entre os princípios constitucionais consagradores de direitos fundamentais pautados na concordância prática, categoria tratada pelo referido autor. Também denominado por Alexy (2008, p. 173) como “princípio da concordância prática”, a chamada lei do sopesamento determina que a medida do comprometimento da efetivação de um princípio será proporcional aos motivos que conduzem à importância da realização de outro, com o qual ele conflita. Nesse sentido, o fragmento: “[...] Quanto maior for o grau de não-satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior terá que ser a importância da satisfação de outro” (ALEXY, 2008, p. 167). De fato, em vista da igualdade de peso entre os direitos fundamentais em abstrato, a afetação de um princípio somente se concebe diante de certo grau de relevância da satisfação do outro com o qual ele colide. A partir daí surgem os dois elementos que são utilizados para fundamentar a ponderação: o grau de afetação de um direito fundamental e a importância da realização do outro. Ao procedimento de ponderação e à teoria da argumentação jurídica de Robert Alexy são tecidas críticas contundentes por Lenio Streck em sua obra *Hermenêutica Jurídica E(m) Crise*, tendo em vista a margem de discricionariedade que é intrínseca à ponderação, que dá margem à possibilidade de que a decisão judicial seja feita por escolha do juiz, o que pode provocar (como provoca no Brasil) graves feridas ao regime democrático e à limitação de poder pela Constituição.
- ⁴ Alexy (1988, p. 143) ressalta que os princípios “ordenam que se realize algo na maior medida possível, em relação com as possibilidades jurídicas e fáticas.” Sendo portanto, “mandamentos de otimização que se caracterizam porque podem ser cumpridos em diversos graus e porque a medida ordenada de seu cumprimento não depende apenas das possibilidades fáticas, mas igualmente, de suas possibilidades jurídicas.” (tradução livre) Desta característica, aliás, decorrerá outra importante característica dos princípios, qual seja, a possibilidade de sua colisão, onde não deve preponderar um em detrimento do outro, devendo, sim, relativizar-se ambos para que sejam mantidos.
- ⁵ As características da administração pública brasileira e sua conformação histórica, política e sociológica é um tema por demais complexo e que foge às pretensões deste trabalho. Entretanto, é relevante lembrar que elas nos conduziram a um modelo de administração pública patrimonialista e estatal, que se destaca pela ausência de demarcação entre público e privado, especialmente por aqueles que desfrutaram de uma posição política considerável. A respeito do tema, são referências as

obras de Raymundo Faoro (*Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*) e Sérgio Buarque de Holanda (*Raízes do Brasil*), dentre outras.

- ⁶ No que tange a esse ponto, afirma Georges Abboud (2014, p. 206) que “(...) não se legitimam restrições aos direitos fundamentais meramente porque existiria *prima facie* uma supremacia do interesse público sobre o particular, tal restrição incorreria na discricionariedade performática que já denunciámos, afinal, os direitos fundamentais vinculam a atuação estatal no âmbito dos três poderes, são limites inclusive ao Poder Constituinte, com maior razão não podem ser suprimidos por uma suposta primazia do interesse público – no Estado Constitucional a atividade da Administração Pública não se limita mais apenas pelo princípio da legalidade, mas sua atuação também encontra limites nos direitos fundamentais.”

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, n. 11, set/out/nov de 2007. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 24 de Julho de 2012.

ABBOUD, Georges. *Discricionariedade administrativa e judicial: o ato administrativo e a decisão judicial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

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. *Revista dos Tribunais*, n. 907, maio de 2011, p. 61-119.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

ALEXY, Robert. Sistema jurídico, princípios jurídicos y razón práctica. *Revista Doxa*, Vol. 5, 1988, p 139-151.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Renovar, 2008.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

FREITAS, Juarez. Direito Fundamental à Boa Administração Pública e o Direito Administrativo Brasileiro do século XXI. *Direito Administrativo em Debate*. Rio de Janeiro, setembro, 2008. Disponível em: <http://direitoadministrativoemdebate.wordpress.com> Acesso em : 14 de Maio de 2016.

GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 5 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

KOHL, Cleize Carmelinda; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Boa Administração Pública e fundamentos constitucionais das Políticas Públicas na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. *RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 7, p. 188-196, 2015.

SARMENTO, Daniel [et. al.] *Interesses Públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

SARMENTO, Daniel. Colisões entre direitos fundamentais e interesses públicos. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de [et. al.] *Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro : Renovar, 2006, p. 267-350.

SARLET, Ingo. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. *Revista dos Tribunais*: ano 95, n. 845, março de 2006, p. 22-36.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica E(m) Crise*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. *O que é Isto – Decido Conforme Minha Consciência?* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa*. 2010. 254 f. Tese (Pós-Doutorado em Administração) -- Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2010.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il diritto mitte*. Torino: Einaudi, 1992.

Recebido em: 20/03/2016.

Aprovado em: 27/04/2016.

