

Uma análise da tese desconstrutivista da supremacia do interesse público sobre o particular.

Analysis of deconstructionist theory of the supremacy of the public interest over private.

Fábio Corrêa Souza de Oliveira¹

Larissa Pinha de Oliveira²

Resumo: Investiga-se o conteúdo do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, cânone do direito público, a partir da discussão provocada por aqueles que recentemente vieram a negar a referida norma, alinhados à tendência contemporânea de mitigação e enfraquecimento de alguns institutos de direito administrativo, de sorte a saber se o ataque perpetrado merece prosperar. Para além da sistematização, levanta-se um conjunto de objeções às críticas investidas contra o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, no intuito de verificar se as antíteses são mais aparentes do que reais, visto que em muito da crítica dirigida, há concordância geral.

Palavras-chave: Supremacia do interesse público sobre o privado; princípio; Direito Administrativo.

Abstract: This article investigates the content of the principle of supremacy of the public interest over private, canon of public law, from the discussion provoked by those who have recently come to deny that standard, aligned with contemporary trend mitigation and weakening of some institutes of administrative law, lucky to whether if the attack deserves to thrive. Beyond systematization, rises a set of objections to criticism attacks against the principle of the

¹ Coordenador-adjunto do Mestrado/Doutorado em Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Professor Adjunto de Direito Administrativo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e de Direito Constitucional da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Mestre em Direito e Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisador Visitante e Pós-Graduação *Lato Sensu* na Faculdade de Direito de Coimbra (2004). Pós-Doutorado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Coordenador do *Centro de Direito dos Animais, Ecologia Profunda*, UFRJ-UFF.

² Professora Assistente de Direito Administrativo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Bacharel em Direito e Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). Ex-aluna especial do Programa de Doutorado em Direito (Direito Administrativo) da Universidade de São Paulo (USP).

supremacy of the public interest over private, in order to verify if the antitheses are more apparent than real, since in much of the criticism directed, there is general agreement.

Keywords: Supremacy of the public interest over private; principle; Administrative law.

1. Introdução

A problemática da supremacia do interesse público sobre o privado, conquanto recorrente na academia, despertou recentemente acesa discussão, a qual se transformou na *bola da vez* da doutrina administrativista brasileira. É assim também no Direito: procura-se por novidades. Como um antídoto contra a monotonia. Além, é claro, de chamar holofotes, alavancar carreiras, manifestar genialidades incubadas, fazer a fama da vanguarda. Em nome do progresso. E da ordem. Porém, muitas vezes, as novidades são mais do mesmo, constituem, para lembrar o músico Cazuzza, um *museu de velhas novidades*.³ Algo repaginado, revisitado, *sob nova direção*, maquiado, sem que se consiga, contudo, esconder as rugas. Sem embargo, sublinhe-se, o passar da idade pode se fazer acompanhar de méritos, o museu tem algo a ensinar. A alardeada queda do *princípio da supremacia do interesse público sobre o privado* é realmente uma novidade? Ou é novidade a imagem emprestada ao *interesse público*, que passou a ser visto como um gigante trôpego, perdido no tempo, longe de casa, estranho a todos, a um passo de cair? Aqui, a novidade estaria no empurrãozinho. Mas, e se o gigante estiver firme? E se ele se mantiver em pé? E se o que se está vendo são apenas moinhos de vento?

Pois bem. Questão de centralidade incontestada para o Direito Administrativo, alçada à verdadeira *pedra de toque* do regime jurídico-administrativo,⁴ a referida primazia conhece na contemporaneidade desafios e confrontações decorrentes de tendência atual de desconstrução e redução de institutos tradicionais da Cadeira, reflexo de influência crescente do Direito Comunitário Europeu e do Direito Estadunidense⁵ em *terrae brasilis*.

³ Uma dessas pretensas novidades é a teoria segundo a qual a responsabilidade civil do Estado por omissão pode ser explicada pela responsabilidade objetiva. A respeito, em oposição a esta tese, *Responsabilidade civil por omissão: objetiva ou subjetiva?* In: Direito Constitucional no terceiro milênio. (Coords. Celso Martins Azar Filho; Fábio Corrêa Souza de Oliveira; Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca). Rio de Janeiro: Qualitymark, 2011, p. 6-38, 2011. Série Direito IBMEC.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 55.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Introdução: existe um novo direito administrativo?* In: Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo (Coords. Maria Sylvania Zanella Di Pietro e Carlos Vinícius Alves Ribeiro). São Paulo: Atlas, 2010, p.1.

Sem que se precise aqui avançar na discussão ideológica e política de fundo que constitui o substrato desta aproximação entre sistemas jurídicos distintos ou na proeminência cada vez mais evidente de uma lógica econômica advinda do movimento denominado *Law and Economics*, fato é que o Direito Administrativo hodierno tende, em boa medida, a convergir com as concepções dominantes estrangeiras vigentes, incorrendo no que Celso Antônio Bandeira de Mello denominou de *síndrome da dependência*, de *servilismo intelectual*,⁶ porquanto assume para si o colapso de determinados institutos,⁷ ainda que sem correlação com a realidade brasileira ou em desacordo com as disposições normativas (inclusive constitucionais).

Independente disso, poder-se-ia fazer um inventário ilustrativo dos diversos caminhos perfilhados pelos autores no exame da supremacia do interesse público sobre o interesse privado: há quem sustente tratar-se de princípio central e inerente ao Direito,⁸ noção de primeira grandeza⁹ radicada implicitamente em diversos dispositivos da Constituição.¹⁰ Quem reconheça a sua função conformadora, porém alerte para a dificuldade em se definir precisamente os seus contornos.¹¹ Autores que defendem a fundamentalidade da referida supremacia porquanto partilham de uma mesma compreensão acerca do interesse público enquanto resultado “do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem”.¹²

Já a perspectiva crítica, questionadora desse princípio vetor do Direito Administrativo foi inaugurada por Humberto Ávila em artigo no qual conclui pela impossibilidade de se atribuir

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O neocolonialismo e o Direito Administrativo brasileiro*. In: Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 17, 2009, jan./fev./mar. 2009. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: 13 de junho de 2013, p.2.

⁷ Maria Sylvia Di Pietro faz alusão à repercussão, por vezes acrítica das crises estrangeiras no Brasil: “Fala-se em crise do serviço público; crise do princípio da supremacia do interesse público; crise do princípio da legalidade; crise dos contratos administrativos e de suas cláusulas exorbitantes.” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit., p. 2.

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Op. Cit., p. 96.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo*. In: Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo. (Coords. Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Carlos Vinícius Alves Ribeiro). São Paulo: Atlas, 2010, p. 85.

¹⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. *Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no Direito Administrativo brasileiro?* In: Revista de Direito Administrativo, v. 220. Rio de Janeiro: Renovar, abr./jun. 2000.

¹¹ MUNÓZ, Guillermo Andrés. *El interés público es como el amor*. In: Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello (Coords. Romeu Felipe Bacellar Filho e Daniel Wunder Hachem). Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 23.

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A noção jurídica de “interesse público”*. In: Grandes Temas de Direito Administrativo (Celso Antônio Bandeira de Mello). São Paulo: Malheiros, 2009, p. 183. Opta-se aqui por não problematizar esta questão porque em nada prejudica o desenvolvimento do trabalho dado os seus contornos.

status jurídico de regra ou princípio à supremacia do interesse público sobre o particular.¹³ Dentre as várias objeções feitas pelo autor, a censura principal recai sobre uma prevalência *a priori, in abstracto*, em qualquer caso, do interesse público, notadamente diante do amplo catálogo de direitos fundamentais consagrados na Constituição brasileira. Esta posição de combate ao referido princípio da supremacia – ou melhor, ao que os autores apresentam como sendo o conteúdo desta norma – foi posteriormente compartilhada e desenvolvida por outros autores quando da publicação de um livro coletivo voltado especificamente ao tema.¹⁴ Em linha de ataque bastante similar, ora se advoga a inexistência do aludido princípio, ora se defende a necessidade de drástica reformulação.

Pois bem. O presente estudo tem por objetivo pesquisar a problemática posta, examinando os distintos delineamentos antagônicos na seara do Direito Administrativo. Investigam-se teses veiculadas pelos autores que advogam a desconstrução do princípio da primazia do interesse público sobre o particular. Levanta-se um conjunto de objeções à perspectiva que busca promover a derrocada da aludida noção. A finalidade, para além de oferecer sistematização, é de considerar a hipótese de as antíteses serem, ao menos em parte, mais aparentes do que reais, o que pode ser traduzido na estratégia argumentativa conhecida como *falácia do espantalho (straw man fallacy)*, segundo a qual a versão defendida pelo oponente é distorcida para sofrer posterior ataque.¹⁵ Ao deturpar e enfraquecer a tese do outro, torna-se mais fácil apresentar oposição.

2. Mas que supremacia é esta?

Ao lançar o texto que inaugurou a série de críticas ao *princípio da supremacia do interesse público sobre o privado*, Humberto Ávila conferiu destaque à tese de que o mesmo traduziria verdadeira regra de prevalência.¹⁶ Vale dizer, a noção admitiria apenas uma medida de concretização, a primazia estabelecida “*a priori* e não *ex post*, em favor do interesse público, que possui abstrata prioridade e é principalmente independente dos interesses privados

¹³ ÁVILA, Humberto. *Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular.”* In: Revista Trimestral de Direito Público, nº 24. São Paulo: Malheiros, 1998.

¹⁴ *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público.* (Org. Daniel Sarmento). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

¹⁵ KAHANE, Howard. *Logic and contemporary rhetoric: the use of reason in everyday life.* California: Wadsworth Publishing Company, 1971, p. 33 a 36.

¹⁶ ÁVILA, Humberto. *Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular.”* In: *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público.* (Org. Daniel Sarmento). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 186.

correlacionados”.¹⁷ Ou seja, distante da singularidade fática e normativa, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular afastaria a necessidade de ponderação: sua ascendência restaria evidente em todos os casos, visto que impossível a sua concretização gradual.

Também a ausência de referibilidade ao ordenamento jurídico brasileiro é argumento explorado pelo Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul na derrocada da preeminência do interesse público. Ávila questiona a qualificação jurídica de *princípio*, uma vez que afirma a sua absoluta contradição com as demais normas-princípio.¹⁸ Sustenta o autor que diante do amplo catálogo de direitos e garantias fundamentais elencados na Constituição brasileira, bem como das demais normas protetivas dos denominados direitos de primeira geração, a única regra abstrata de prevalência possível de ser firmada via processo dialético seria aquela em favor dos interesses privados e não dos públicos.¹⁹ Diante de tamanha proteção da esfera individual perpetrada pela Constituição cidadã, consolidado estaria um ônus argumentativo em favor do interesse particular, este sim digno de prioridade.²⁰

Na mesma linha escreve Daniel Sarmento ao rechaçar mesmo uma *versão fraca, moderada* do aludido princípio, apta à promoção somente de uma precedência *prima facie* (e não absoluta) do interesse público sobre o particular. Também aqui enfatiza-se a necessidade de elevada carga argumentativa na superação de direito fundamental em prol do interesse público em disputa,²¹ pugnando-se pela rejeição do princípio (mesmo em sua variante *fraca*) tamanha a sua discordância frente à ordem constitucional brasileira e afronta aos direitos fundamentais.²² A linha de raciocínio é similar a de Ávila: diante do conflito entre direitos fundamentais e interesses públicos de envergadura constitucional, cabível apregoar uma precedência *prima facie* apenas dos primeiros. Eventual vitória do interesse público só seria defensável após meticulosa análise parametrizada pelo princípio da proporcionalidade.²³

Cumpre salientar que ambas as críticas apontam para uma suposta incompatibilidade da supremacia do interesse público sobre o privado com o princípio (ou postulado, como prefere Ávila) da proporcionalidade (razoabilidade),²⁴ uma vez que ao estabelecer uma prioridade

¹⁷ Ibid. p.187.

¹⁸ Ibid. p. 190.

¹⁹ Ibid. p.188.

²⁰ Ibid. p. 189.

²¹ SARMENTO, Daniel. *Supremacia do interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade*. In: *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. (Coords. Alexandre Santos de Aragão e Floriano de Azevedo Marques Neto). Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 134.

²² Ibid. p. 135.

²³ Ibid. p. 136.

²⁴ Acerca da tipologia regras e princípios, bem como do princípio da razoabilidade veja-se: OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. *Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. 2.ed. Rev. Atual.

desde logo e definitiva, cabal, do interesse público, restaria suprimida a possibilidade de ponderação. Firmada a regra abstrata de prevalência, de direcionamento em favor do interesse público, sacrificado prontamente estaria o direito fundamental contraposto.²⁵

Pois bem. O debate mais robusto ou interessante parece se ater à questão de saber se há uma presunção a favor do interesse público ou se a suposição vem em benefício do interesse particular. Ambos os autores supramencionados apontam para a dificuldade de se estabelecer uma regra interpretativa de primazia, de direcionamento que dispense as circunstâncias do caso concreto e se firme em abstrato, em princípio e em favor do interesse público. É a alegada superioridade *in abstracto*, a princípio, em qualquer caso, do interesse público sobre o particular o grande trunfo da corrente desconstrutivista, o principal argumento a pôr por terra a supremacia do interesse público sobre o particular.

Nada obstante, a tese de que o interesse público invariavelmente prevalece sobre o interesse privado, sem prejuízo da necessidade preliminar de definir os dois termos da equação (o que se está denominando de *interesse público* e de *interesse privado*), nunca tem amparo no Direito Administrativo, salvo eventualmente, em posições isoladas e em regimes totalitários.²⁶ Quem teria defendido tamanho absurdo no Brasil? Onde se lê esta assertiva? Contra quem exatamente vai a investida? Possivelmente, leituras deste tipo podem ser reputadas a questões ou problemas de linguagem não condizentes com a verdadeira compreensão de autores clássicos acerca da noção de supremacia do interesse público.

A impressão é a de que a polêmica instaurada só ganhou força porque *abstratamente considerada*, como a demonstrar que nem sempre que há fumaça há fogo. Em linha geral, tal elaboração não desconstrói a supremacia do interesse público, conforme vinha sendo compreendida há tempos, ela desconstrói algo que ela própria construiu, um *frankenstein*. O doutor e o monstro.

A fragilidade da tese desconstrutivista manifesta-se também na invocação de uma preferência às avessas, na “atribuição de um peso inicial superior”²⁷ aos direitos fundamentais sobre o interesse público. Ora, se o que se pretende combater é a criação de qualquer regra de prevalência que possa subverter o processo dialético de ponderação, “pautada pela máxima

Ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. Tb. *Voltando à problemática da tipologia regras e princípios: primeiro ensaio*. In: Juris Poiesis, Revista do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Estácio de Sá. Ano 13, n. 13, p. 201-228, 2010.

²⁵ SARMENTO, Daniel. Op. Cit., p. 133 e ÁVILA, Humberto. *Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular.”* In: Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público, cit., p. 197.

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo*. Op. Cit., p. 94.

²⁷ SARMENTO, Daniel. Op. Cit., p. 136.

realização dos direitos envolvidos, sem uma solução pré-concebida”,²⁸ qual o sentido, afinal, de se defender uma primazia do interesse particular sobre o interesse público? Qual a finalidade de se estabelecer qualquer vantagem já na largada do processo ponderativo/dialético/interpretativo? Não seria mais ajustado visualizar a existência de eventual presunção a partir de cada caso? É que a generalização pode pecar precisamente por ignorar as circunstâncias peculiares da hipótese.

Acrescente-se: sendo esse motivo para se negar o *status* jurídico de princípio à supremacia do interesse público sobre o particular, o mesmo raciocínio não poderia ser feito para se recusar qualquer vitória de antemão, ou maior peso atribuído em favor dos direitos fundamentais? Isso porque para que a descoberta de qualquer princípio seja metodicamente sustentável, qualquer interesse (seja público ou particular) só pode assumir uma relação de condicionada prioridade *in concreto*, não antes.²⁹ Logo, para que a crítica seja na sua inteireza coerente, a lógica tem de ser a mesma diante de qualquer caso: interesse público ou privado.

Também é passível de questionamentos a própria concepção de direitos fundamentais veiculada pela teoria que se pretende crítica. Há um forte tendência à examiná-los tão-somente sob o prisma dos direitos fundamentais de primeira geração, dos direitos individuais. Tal postura traduz uma perspectiva individualista subjacente à valorização demasiada do conceito de pessoa ou da centralidade de valores como a liberdade, igualdade, segurança, propriedade sob a égide da Constituição de 1988. Espécie de retorno ao liberalismo e seus fundamentos, tais como a liberdade de iniciativa, competição e a propriedade. Ora, é imperioso afirmar também a fundamentalidade dos direitos sociais³⁰ e sua relevância na construção do núcleo essencial do interesse público, para além do ideário liberal oitocentista. A contemporaneidade reclama uma noção de interesse público capaz de expressar e albergar um sentido social, à luz dos paradigmas democráticos próprios do modelo social de Estado de Direito.³¹

Também o argumento de que a primazia do interesse público sobre o particular não resulta da análise sistemática do Direito, porquanto incabível de ser depreendida por meio da

²⁸ ÁVILA, Humberto. *Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular.”* In: *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*, cit., p. 197.

²⁹ É mesmo o que afirma Humberto Ávila. *Ibid.* p. 191.

³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 51.

³¹ GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. *O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo – uma crítica da crítica*. In: *Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello* (Coords. Romeu Felipe Bacellar Filho e Daniel Wunder Hachem). Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 196.

dedução³² não merece prosperar. Ora, a Constituição de 1988 foi resultado de um processo dialético de forças antagônicas e o seu texto, a despeito das reformas constitucionais posteriores, constitui reflexo de uma assimetria entre *conservadores* e *progressistas*, albergando tanto uma *gramática de direitos fundamentais*³³ quanto interesses do conjunto social, dos indivíduos enquanto partícipes da sociedade. Nessa linha, sem embargo da relevância dos direitos fundamentais consignados na Constituição brasileira, o referido princípio da supremacia, conquanto não expresso, pode e deve ser reconduzido a diversos dispositivos constitucionais tais como: o princípio da função social da propriedade, do valor social do trabalho, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), dentre outros. Ou seja, possui clara referibilidade à normatividade constitucional brasileira.

A exacerbação de um suposto caráter apriorístico e abstrato do interesse público não encontra correspondência na produção acadêmica nacional. Até porque seria de uma simplificação absurda não condizente com a envergadura intelectual dos administrativistas clássicos. Possivelmente, em muito da crítica, haveria concordância geral. Não há supremacia *a priori* ou abstrata; o interesse público não predomina sobre todo o interesse privado em qualquer situação. O que importa em reconhecer que o interesse público pode também estar na satisfação de determinados interesses privados,³⁴ ou seja, que o interesse das partes não é adverso ao interesse do todo e que o interesse público não é “desvinculado dos interesses de cada uma das partes que compõe o todo”.³⁵ Daí porque revela-se artificial e despida de fundamento normativo tanto o exagero em relação a uma primazia apriorística do interesse público quanto a contraposição propositalmente acentuada entre o interesse público e o interesse privado.

3. A desapropriação, por ex., não traduz hipótese de supremacia do interesse público sobre o particular?

Problematiza-se neste tópico a afirmação feita por Gustavo Binbenojm de que a desapropriação não constitui hipótese de prevalência do interesse público sobre o particular. Na

³² ÁVILA, Humberto. *Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular.”* In: Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público, cit., p. 188.

³³ SARMENTO, Daniel. Op. Cit., p. 97.

³⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Prefácio: o Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público.* In: Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. (Org. Daniel Sarmiento). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

³⁵ MELLO, Celso Antônio bandeira de. *A noção jurídica de “interesse público”.* Op. Cit., p. 181.

perspectiva do autor, o caso seria de acomodação entre os dois interesses “mediante adoção de uma solução intermediária, pela qual ambos são preservados em alguma medida, sem a supressão total de qualquer deles”.³⁶ O constituinte teria antecipado o juízo de ponderação entre os interesses em jogo, decidindo pela possibilidade da desapropriação, mediante o pagamento de indenização que, nos termos do artigo 5º, XXIV,³⁷ da Constituição brasileira, há de ser justa, prévia e em dinheiro. O arranjo expresso na Carta indicaria que a referida modalidade drástica de intervenção do Estado na propriedade não consubstanciaria *in concreto* exemplo de prevalência do interesse público sob o privado.

Rejeita-se a referida afirmação uma vez que a desapropriação é procedimento de direito público por intermédio do qual o Estado compulsoriamente transfere para si a propriedade de terceiro por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização. Trata-se “de um sacrifício de direito imposto ao desapropriado”,³⁸ aplicação concreta do princípio da primazia do interesse público sobre o particular, porquanto ao proprietário é cominada a perda de um bem contra a sua vontade. Nessa linha, é forçoso reconhecer que todas as formas de intervenção do Estado na propriedade (tanto as restritivas quanto as supressivas) constituem expressão da supremacia do interesse público em diferentes medidas. Em tese, como se costuma dizer, a desapropriação constitui a mais gravosa delas.

Evidente notar que não há propriamente acomodação ou adoção de solução intermediária na desapropriação. Não há reposição do patrimônio do expropriado por intermédio do pagamento da indenização. O que há é a precedência do interesse público sobre o particular ainda que esse interesse particular seja levado em consideração (e de fato o é, ao menos em tese, com o pagamento da justa e prévia indenização de acordo previsão constitucional). A obrigação constitucional de indenizar importa no reconhecimento pela legislação de que o interesse privado deve ser considerado, não deve ser nulificado, mas não que, em algum momento, o interesse privado possa impedir que a desapropriação seja consumada. Não se trata de hipótese de preservação de ambos os interesses conflitantes, há, evidentemente, supremacia do interesse público.

³⁶ BINENBOJM, Gustavo. *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo*. In: Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. (Org. Daniel Sarmiento). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 165.

³⁷ Art. 5º, XXIV: A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Op. Cit., p. 865.

A corroborar a tese ora defendida, questiona-se o significado de *justiça* da indenização na hipótese de intervenção drástica. Conquanto condição necessária à desapropriação de bens necessários ao interesse social e à utilização pública, *justa indenização* é noção que apresenta indeterminação semântica, vagueza de sentido, expressão plurívoca. Ainda que tomada em boa medida pela jurisprudência e doutrina como o preço/valor de mercado,³⁹ não é possível dizer que o “conceito constitucional tenha, ontologicamente, este sentido; ou seja, a expressão justa indenização não é sinônima de preço de mercado, necessariamente.”⁴⁰ Assim, cabe indagar se, para além das fórmulas técnicas utilizadas pelos tribunais no estabelecimento do preço a ser pago ao expropriado devem ser incluídos ou não fatores externos relacionados à valorização do imóvel,⁴¹ elementos subjetivos específicos atinentes ao proprietário do bem (se o bem objeto da expropriação é o seu único imóvel, se eventualmente sua única fonte de renda, etc.), de maneira a prestigiar não só a equidade no pagamento da indenização ao proprietário, mas também a justeza na aplicação dos recursos públicos.

Cumprido salientar que a controvérsia envolvendo o conceito de *justa indenização* pode ainda ser agravada se o expropriante for pessoa jurídica de direito público. Isso porque, nesses casos, fixado na ação de desapropriação, o valor em dinheiro deverá ser pago por intermédio do sistema de precatórios,⁴² instrumento previsto no ordenamento jurídico para o reconhecimento de dívidas estatais. Diante do cenário demasiado inoperante relativo à fila dos precatórios no Brasil, a recomendação é evitar-se a todo custo a via judicial frente à possibilidade de condenação (e a morosidade daí resultante).

Nada obstante, o principal argumento que demonstra que na desapropriação não há uma conciliação de interesses e sim a predominância do interesse público sobre o privado é o simples fato de que normalmente o proprietário simplesmente não quer a desapropriação, não quer receber a justa indenização, quer, ao contrário, manter a propriedade. Não é apropriado

³⁹ Nesse sentido, conferir fragmento da ementa: STJ, EDcl no AgRg nos EDcl no Resp 1320202/RO, Primeira Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJ 16.10.2012: “O Laudo Pericial ocupa importância de maior destaque e essencialidade no processo judicial de desapropriação, pois, sem a sua criteriosa elaboração, a quantificação do valor indenizatório, devido ao expropriado, pode resvalar para o domínio da indesejável incerteza ou da perigosa álea estimativa. 2. É da jurisprudência assentada nesta Corte Superior que a indenização cabível ao expropriado deve refletir o valor atual do bem objeto da desapropriação, incluindo no cálculo a valorização natural decorrente da evolução do mercado, a teor do art. 12, § 2º da LC 76/93”.

⁴⁰ RABELLO, Sonia. *Justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social e o enriquecimento sem causa*. In: Revisitando o instituto da desapropriação (Coords. Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin). Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 204.

⁴¹ *Ibid.* p. 191.

⁴² Artigo 100 da Constituição: “Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”.

defender acomodação ou arranjo intermediário na desapropriação ordinária, simplesmente porque o expropriado pode não ter interesse algum na indenização. O proprietário normalmente não deseja a perda da propriedade. Ele almeja permanecer na condição de proprietário de um bem singular, único por diversas razões (de cunho afetivo, até). Basta pensar no exemplo de alguém que possua um sítio de extrema beleza natural e que se veja repentinamente despojado de sua propriedade em virtude de desapropriação efetuada pelo Poder Público no intuito de ampliar as fronteiras de determinado parque nacional. Ou do proprietário que quer seguir vivendo na casa que construiu ou que foi de seus pais ou avós. Não importa a razão, ele não quer perder a coisa. Sendo a desapropriação imperativa, compulsória, impossível de ser impedida, só restará ao proprietário a discussão acerca do *quantum* indenizatório. Contudo, quantia alguma, ainda que em valor superior ao de mercado será capaz de recompor a perda daquele bem em especial. O fato de o expropriado fazer *jus* a uma indenização não afasta o fenômeno: o interesse público prevaleceu sobre o interesse privado. Indubitável a possibilidade de polarização excludente.

Marque-se por fim: o proprietário pode anular a desapropriação se provar que o motivo alegado não tem esteio normativo, é falso ou a desapropriação não é razoável diante da hipótese (seria viável alcançar o fim mediante um modo de intervenção na propriedade menos impactante, como a servidão administrativa, por ex.). Porém, neste caso, não é correto entender que o interesse privado prevaleceu. É que, a rigor, não havia interesse público. Materializou-se *desvio de finalidade* ou o interesse público foi buscado por meios equivocados (*excesso de poder*). Isto é: não existe conflito entre interesse público e interesse privado pois não há interesse público na medida adotada.

4. Mas que *interesse público* é este afinal?

Outro autor que se afirmou como adversário do *princípio* da supremacia do interesse público sobre o particular foi Alexandre Santos de Aragão. Em trecho: “um Direito Público que, no marco de uma Constituição pluralista, não pode mais ser visto como garantidor do ‘interesse público’ titularizado no Estado, mas sim como o instrumento da garantia, pelo Estado, dos direitos fundamentais positivos ou negativos.”⁴³ Em outro fragmento, escreve o professor

⁴³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A “Supremacia do Interesse Público” no Advento do Estado de Direito e na Hermenêutica do Direito Público Contemporâneo*. In: Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. (Org. Daniel Sarmento). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 2 e 3.

de Direito Administrativo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ): “Não há um interesse público abstratamente considerado que deva prevalecer sobre os interesses particulares eventualmente envolvidos. A tarefa regulatória do Estado é bem mais complexa do que a singela formulação de uma ‘supremacia do interesse público’.”⁴⁴

Boa parte da argumentação aqui apresentada pode ser sintetizada pela crítica endereçada ao aduzido nos dois citados fragmentos de Alexandre de Aragão. Vejamos.

Repare-se que, não à toa obviamente, a expressão *interesse público* aparece entre aspas no primeiro segmento transcrito. O que Aragão denomina de “‘interesse público’ titularizado pelo Estado” é, ao que tudo indica, o *interesse secundário*, conforme apresentado por Renato Alessi e difundido no Brasil por Celso Antônio Bandeira de Mello. Sendo assim, claro, todos estão de acordo, os autores do presente artigo, Alexandre de Aragão e Bandeira de Mello. Isto é, por outras palavras, o interesse público não se identifica, não invariavelmente, com o interesse manifestado pelo Estado. O que significa dizer, como já havia dito pioneiramente, na academia brasileira, Bandeira de Mello, que o *interesse secundário* pode não espelhar o *interesse primário*. Infelizmente, pois idealmente ambos deveriam coincidir.

Ora, o interesse público “como o instrumento da garantia, pelo Estado, dos direitos fundamentais”, como anota Aragão, é o *interesse primário*. Sim, este é o *interesse público propriamente dito*, republicano, democrático, sediado nos direitos fundamentais. O outro, o *interesse público* entre aspas de Aragão, a rigor, não é interesse público. E é por esta razão que a expressão foi posta entre aspas.

No segundo trecho transcrito, Aragão afirma que não existe um interesse público que, abstratamente considerado, deve predominar em relação aos interesses privados. Sim, sem dúvida. Não é apenas por se alegar interesse público que ele efetivamente há e que, em havendo, irá suplantar qualquer interesse particular. Devemos refinar esta assertiva, mas inicialmente basta registrar que a invocação de interesse público por parte da Administração como justificativa das suas medidas, a construção de uma usina hidroelétrica, por exemplo, não assegura que este realmente se faz presente. O que é “um interesse público abstratamente considerado”? Uma mera invocação? Qualquer qualificação emprestada por algum agente público? Claro que não pode ser desse modo.

Inúmeras hipóteses ilustrativas poderiam ser mencionadas. O *interesse público* da construção da usina de Belo Monte foi contestado. Também o *interesse público* para a realização da Copa do Mundo/FIFA. O mesmo no que tange ao interesse público invocado para

⁴⁴ Ibid. p. 4.

efetuar uma desapropriação. O *abstratamente considerado* não interessa, importa o *concretamente considerado*, o que implica na solidez ou razoabilidade da fundamentação do ato.

O que estamos a sublinhar é que, exposto dessa maneira, a *supremacia do interesse público sobre o privado* é mesmo insustentável, não encontra sede no sistema jurídico, afronta do Estado Democrático de Direito, não possui compromisso com os direitos fundamentais. Todavia, nesse passo, já não é, no fiel, interesse público, é uma caricatura grotesca, um *interesse público* desnaturado, um *interesse público* que não é *interesse público*, algo que de interesse público carrega tão somente o nome, traduzindo um descolamento entre nome e coisa. Uma espécie de espantalho, em alegoria já exposta.

Perceba-se. Coloque-se a expressão *interesse público* entre aspas, acrescente-se o *abstratamente considerado* e, em um passe de mágica, parece que se está a derrubar o *princípio da supremacia do interesse público sobre o privado*, norma veiculada na literatura mais autorizada e prestigiada, em livros que por gerações vem ensinando aos alunos da graduação, da lavra, v. g., de Hely Lopes Meirelles, Cretella Júnior, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello. Estariam estes autores defendendo um *interesse público* divorciado dos direitos fundamentais, uma versão autoritária, abstratamente considerada, um *interesse público* em desvio de poder (desviante do próprio interesse público)?

Não se afigura isto. Então, qual a novidade averbada nos trechos reproduzidos de Alexandre de Aragão? Por qual motivo sustentar que o *princípio da supremacia do interesse público sobre o privado* não existe? Que é um equívoco? O que se está exatamente a fazer com esta doutrina desconstrutivista?

Marque-se: toda a celeuma gira em torno do conceito de *interesse público*, percebido classicamente e por excelência como *conceito jurídico indeterminado*. Pela sua noticiada indeterminabilidade é que a referida discussão acontece. Caso se entenda o *interesse público* como concretamente assegurado dos direitos fundamentais, dos direitos individuais inclusive, ou seja, o interesse privado encampado, como deve ser, pelo interesse público, ou não há rigorosamente interesse privado (juridicamente protegido) ou, se existe, o interesse público vai mesmo predominar (conforme já exposto no item anterior).

Alguns exemplos auxiliam na compreensão. De nada adianta Aragão afirmar que as normas que tratam da desapropriação, a exemplo do art. 5º do Decreto-lei 3.365/41, não traduzem o *princípio da supremacia do interesse público sobre o privado*, pois são regras, que, segundo o autor, estatuem “uma pré-ponderação entre os valores envolvidos e optam, para a hipótese, pela predominância de determinado interesse público sobre os interesses

particulares”.⁴⁵ Ao se ler o art. 5º do DL 3.365/41 vê-se a veiculação de *conceitos jurídicos indeterminados*, convergentes na ideia de interesse público. Por outro lado, como a doutrina mais recente reconhece (Humberto Ávila, por ex.), as regras também se sujeitam à ponderação, o que significa que o interesse privado poderia inverter a presunção e superar o interesse público.⁴⁶ Por fim, consoante lição de longa data, as regras nada mais são do que a concretização de princípios, o que portanto quer dizer que as normas no feitio de regras relativas à desapropriação, denotam, no final das contas, o próprio princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

O fato de que a desapropriação se impõe mesmo contra a vontade do proprietário revela nada mais e nada menos do que a supremacia do interesse público sobre o interesse particular (conforme exposto no item anterior). Contudo, como escrito antes, a tão só alegação de interesse público por parte do Estado para desapropriar não significa que o interesse público esteja presente e que, mesmo estando algum interesse público, a desapropriação de justifique. Ora, se há interesse público em levar energia elétrica até certa localidade e a transmissão pode se valer do instituto da servidão administrativa não há causa para que se decida pela desapropriação (meio mais gravoso ao particular e que gera despesa ao Poder Público). Ou melhor: o interesse público é pela servidão e não pela desapropriação. É um problema de meios e não apenas de fins. Daí a incidência do princípio da razoabilidade.

É de interesse público pagar a indenização justa, conforme o valor do bem, nos termos previstos pela própria Constituição. Este é o interesse público. Oferecer a título de indenização um valor que se sabe a quem não é interesse público, é no máximo *interesse secundário*. Mudando a hipótese: é interesse público descobrir onde uma bomba vai explodir no centro de uma cidade populosa, mas, conforme o pensamento que se afigura majoritário na filosofia contemporânea, tal interesse não prevaleceria sobre o interesse privado de não ser torturado.

Alexandre Santos de Aragão emprega uma distinção entre *argumentos jurídicos ligados diretamente ao texto da regra específica* ou *argumentos institucionais* e *argumentos metajurídicos ou mais genéricos e subjetivos, argumentos não-institucionais*.⁴⁷ É possível estabelecermos os cortes mais variados. Este é um deles. O ponto, sem embargo, está em preencher os conjuntos. O que são afinal *argumentos institucionais*, consubstanciadores do

⁴⁵ Ibid. Há aqui conflito entre as posições de Alexandre Aragão e Gustavo Binbenjy (que, como visto, não vê a desapropriação como situação de colisão entre interesses público e privado).

⁴⁶ Neste ponto, entre os autores que sustentam a derrocada do princípio, a dissonância entre Aragão e Ávila.

⁴⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Op. Cit., p. 10 e 16.

interesse público? E quais são os *argumentos não-institucionais*? Aí reside o cerne da disputa, todos concordando que o interesse público está hermeneuticamente ligado ao primeiro conjunto, o que, por conseguinte, nada traz de novidade, vez que o que se está discutindo é em quais hipóteses o interesse público está materializado e em quais situações não está.

Então, Aragão surpreende, pois afirma que a saúde pública, a moral pública, a restrição a produtos que podem viciar e gerar inconvenientes sociais, políticas de diminuição do consumo de bebidas alcoólicas traduzem *argumentos não-institucionais*.⁴⁸ Medidas direcionadas para a redução do fumo de tabaco, como a exposição de imagens no maços de cigarro, a elevação da tributação ou a restrição da propaganda em certos veículos, não manifestam interesse público? Não são *argumentos institucionais*? Não é de interesse público que haja alguma política restritiva ou impeditiva do uso de certas substâncias? O teste do bafômetro não é de interesse público? Nada obstante a discussão a respeito de cada caso – poderíamos incluir a análise do *Patriot Act* ou do AI5, atos tomados sob a alegação de interesse público, em nada prejudica o *princípio da supremacia do interesse público*, porquanto aqui estamos discutindo hipóteses e é possível concordar e discordar sobre cada uma delas.

5. Considerações finais

O prefácio do mencionado livro *Interesses públicos versus interesses privados*, que, como visto, reúne textos em oposição ao *princípio da supremacia do interesse público*, foi escrito por Luís Roberto Barroso. Nele, anota o Ministro do Supremo Tribunal Federal que, relendo Celso Antônio Bandeira de Mello, não concluiu que o citado docente da PUC/SP tenha sustentado que o *interesse público secundário* prevaleceria *a priori* ou em abstrato sobre o interesse privado. Com razão Barroso: Bandeira de Mello nunca defendeu isso.

Entendendo o interesse público como a englobar o interesse privado, Barroso cogita de conflito entre dois *interesses públicos primários*, um concernente a uma meta coletiva e outro traduzido como direito fundamental, sendo certo que o Ministro do STF vem a referenciar nomeadamente direitos individuais (cita a liberdade de expressão e a propriedade). Assim, ao invés de colisão entre interesse público e interesse particular, estar-se-ia diante da antinomia entre dois interesses públicos. Significaria dizer que, no melhor sentido, não haveria conflito entre interesse público e privado, sempre quando este último se revelar como interesse tutelado, isto é, o interesse privado estaria desde logo incorporado pelo interesse público.

⁴⁸ Ibid. p. 19 e 22.

Mas, posta a questão assim seria idealizar ou publicizar o interesse particular, uma vez que, no mundo dos fatos, o proprietário da casa tem interesse de não perder a propriedade da coisa e este seu interesse irá ceder perante o interesse público sempre que, computada a relação meio-fim, este realmente se materializar. Ora: a desapropriação é cogente. É neste sentido que diríamos que o interesse do proprietário não é afinal tutelado, ou seja, não vence juridicamente, não é a resposta do Direito para a problemática.

Em parte, este debate se desenha como um andar em círculos. É possível afirmar que não existe a possibilidade de conflito entre dois interesses públicos primários, o primeiro sendo uma meta coletiva e o segundo sendo a garantia de um direito fundamental, porque uma meta coletiva propriamente dita teria que ter esteio no sistema de direitos fundamentais, sob pena de não ser realmente uma meta coletiva, ao menos não uma meta coletiva propugnada pelo Direito. E, nesta hipótese, não haveria colisão.

Parece-nos que boa parte da investida contra a supremacia do interesse público não faz justiça a uma doutrina clássica, ilustrada por Bandeira de Mello, Di Pietro e Hely Lopes Meirelles. Como antes anotado, em muito da crítica dirigida, há concordância geral. Não há supremacia *a priori* ou abstrata; não é porque o Estado alega interesse público que o interesse público está efetivamente presente; o interesse público não predomina sobre todo o interesse privado (direitos) em qualquer situação.

Ao erigir uma versão paralela, distorcida e carregada em tintas fortes da supremacia do interesse público sobre o privado, a perspectiva que se pretende desconstrutivista incorre na denominada *falácia do espantalho* (*straw man fallacy*).

Inicialmente, forja-se o espantalho (o *frankenstein*): uma prevalência *in abstracto*, *a priori*, definitiva, em qualquer caso do interesse público, este próprio desfigurado. Em seguida, parte-se para o ataque: critica-se a sua indeterminabilidade abstrata, o seu caráter de princípio ou regra de prevalência, a sua ausência de correlação com o ordenamento jurídico brasileiro, a sua antinomia aos direitos fundamentais, notadamente os direitos de primeira geração. É certo que alguns embates convergem para o cuidado terminológico. Então, Ávila assinala o problema de empregar a palavra *axioma*, como faz Bandeira de Mello, para qualificar a supremacia do interesse público. Tem razão Ávila.

Sendo certo que o interesse público não predomina sempre perante o interesse privado, a questão a saber é se é possível perceber uma presunção. A melhor concepção parece ser aquela que entende que mesmo a presunção só é possível ser desenhada a partir das peculiaridades do caso concreto. Sem embargo, em função da suposição de constitucionalidade/legalidade que acompanha a generalidade dos atos administrativos, o que se pode concluir é que existe uma

diretiva que milita em favor da Administração Pública. Neste sentido, a regra é presumir que aquilo que a Administração está afirmando ser interesse público realmente seja. E, sendo, presunção é que venha a superar o interesse privado.

6. Referências

ÁVILA, Humberto. *Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular.”* In: Revista Trimestral de Direito Público, nº 24. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. *Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular.”* In: Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. (Org. Daniel Sarmento). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. *Prefácio: o Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público*. In: Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. (Org. Daniel Sarmento). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo*. In: Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. (Org. Daniel Sarmento). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. *O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Introdução: existe um novo direito administrativo?* In: Supremacia do interesse público e outros temas relevantes o direito administrativo (Coords. Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Carlos Vinícius Alves Ribeiro). São Paulo: Atlas, 2010.

_____. *O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo*. In: Supremacia do interesse público e outros temas relevantes o direito administrativo (Coords. Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Carlos Vinícius Alves Ribeiro). São Paulo: Atlas, 2010.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. *O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo – uma crítica da crítica*. In: Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor

Celso Antônio Bandeira de Mello (Coords. Romeu Felipe Bacellar Filho e Daniel Wunder Hachem). Belo Horizonte: Fórum, 2010.

KAHANE, Howard. *Logic and contemporary rhetoric: the use of reason in everyday life*. California: Wadsworth Publishing Company, 1971.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A noção jurídica de “interesse público”*. In: *Grandes Temas de Direito Administrativo* (Celso Antônio Bandeira de Mello). São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *O neocolonialismo e o Direito Administrativo brasileiro*. In: *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 17, 2009, jan./fev./mar. 2009. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: 13 de junho de 2013, p.2.

MUNÓZ, Guillermo Andrés. *El interés público es como el amor*. In: *Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello* (Coords. Romeu Felipe Bacellar Filho e Daniel Wunder Hachem). Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. *Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. *Voltando à problemática da tipologia regras e princípios: primeiro ensaio*. In: *JurisPoiesis*. Rio de Janeiro, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no Direito Administrativo brasileiro?* In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 220. Rio de Janeiro: Renovar, abr./jun. 2000.

RABELLO, Sonia. *Justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social e o enriquecimento sem causa*. In: *Revisitando o instituto da desapropriação* (Coords. Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin). Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARMENTO, Daniel. *Supremacia do interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade*. In: *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. (Coords. Alexandre Santos de Aragão e Floriano de Azevedo Marques Neto). Belo Horizonte: Fórum, 2012.