O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO NO DIREITO POSITIVO COMPARADO: EXPRESSÃO DO INTERESSE GERAL DA SOCIEDADE E DA SOBERANIA POPULAR

HIDEMBERG ALVES DA FROTA

Introdução; 1. As espécies de interesse público e a acepção de interesse público adotada; 2. Supremacia do interesse público e interesse geral da sociedade; 3. Supremacia do interesse público e soberania popular; 4. Fundamento do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado no Direito Comparado — 4.1 Direito Positivo Interno brasileiro — 4.1.1 Constituição Federal de 1988 — 4.1.2 Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 (Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 — Pacto de San José da Costa Rica) — 4.1.3 Lei de Introdução ao Código Civil — 4.1.4 Lei do Processo Administrativo Federal — 4.2 Direito Constitucional Positivo estrangeiro — 4.2.1 Constituição estadunidense de 1787 — 4.2.2 Constituição indiana de 1950 — 4.2.3 Constituição portuguesa de 1976 — 4.2.4 Constituição chilena de 1980 — 4.2.5 Constituição venezuelana de 1999 — 4.2.6 Constituição européia de 2004 — 4.2.7 Constituição italiana de 1948 — 4.2.8 Constituição sul-africana de 1996 — 4.2.9 Constituição alemã de 1949 — 4.2.10 Constituição mexicana de 1917 — 4.2.11 Constituição polonesa de 1997 — 4.2.12 Constituição espanhola de 1978 — 4.2.13 Constituição grega de 1975 — 4.2.14 O Instrumento do Governo de 1974, no texto reformado em 2000 (Ato Constitucional sueco) — 4.2.15 Constituição suíça de 1999; Conclusão; Bibliografia.

Introdução

À luz do Direito Positivo Comparado, comprova-se no presente texto que repousa no interesse geral da sociedade e na soberania popular a essência do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Este estudo se desnovela em

três etapas. Primeiro, enumeram-se as quatro espécies de interesse público reconhecidas pela Ciência do Direito e indica-se o sentido de interesse público acolhido nesta digressão. Depois, examina-se a corrente doutrinária a vislumbrar no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado desdobramento do interesse geral da coletividade e da soberania do povo. Por último, corrobora-se o apontado posicionamento dogmático com base na análise tanto de Diplomas Legislativos colhidos do Direito federal pátrio, quanto de quinze Constituições estrangeiras.

1. As espécies de interesse público e a acepção de interesse público adotada

O *interesse público* é gênero no qual se acomodam quatro espécies: interesses *coletivo, difuso, secundário* e *primário*. Em linhas breves, expõem-se doravante as quatro modalidades de interesse público, indo, em crescendo, da espécie de menor campo de incidência à de maior abrangência.

O *interesse coletivo*[1]. Acesso em: 15 set. 2004. alude a interesse peculiar de pessoas "determinadas ou determináveis"[2], reunidas em "grupo, categoria ou classe"[3], concernente à "relação ou vínculo jurídico em comum"[4] a proporcionar a união e a solidariedade entre seus integrantes, tornando "indivisíveis em seu exercício"[5] os interesses de que são titulares. Exemplos:

> [...] partidos políticos, sindicatos, associações profissionais, consumidores de certos produtos (v.g., reajuste de aposentadoria ou do sistema financeiro de habitação, progressividade da contribuição previdenciária dos funcionários públicos, cobrança abusiva de mensalidade escolar, planos de saúde discriminatórios, irregularidades de consórcios ou de fornecimento de cartões de crédito).[6] (grifos do autor)
> Dentro do gênero dos interesses transindividuais aparecem, em primeiro lugar, os chamados interesses coletivos que, estando titularizados por um conjunto de pessoas, permanecem adstritos a uma determinada classe ou

1 Definição legal de *interesses coletivos* alinhavada pelo art. 81, parágrafo único, inc. II, do CDC: (...) os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Cf. BRASIL, Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Disponível em: http:/www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm

2 PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo; Atlas, 2001, p. 224.

3 MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 5.

4 PAZZAGLINI FILHO, Marino, Princípios constitucionais reguladores da administração publica. São Paulo; Atlas, 2000, p. 40.

5 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 12. ed. Rio de Janeiro; Forense, 2002, p. 9.

6 PAZZAGLINI FILHO, Marino. Op. cif. p. 40.

categoria delas, ou seja, são os interesses que são comuns a uma coletividade de pessoas e somente a ela.
Para a caracterização destes pressupõe-se a delimitação do número de interessados com a existência de um vínculo jurídico que una os membros deste comunidade para que, assim, a titularidade possa ser coletivamente definida. O que se percebe desde logo é que, embora coletivos, tais interesses têm uma titularidade perfeitamente visível, pois identificada com os membros de um determinado grupo, unidos por um laço jurídico. Neste espectro podemos, então, situar, exemplificativamente, a sociedade mercantil, o condomínio, a família, o sindicato, os órgãos profissionais, entre outros, como grupos de indivíduos nos quais expressam-se tais interesses.
[...]
O campo do Direito do Trabalho expressa de forma muito clara esta concepção quando das questões de natureza coletiva que envolvem, por exemplo, os integrantes de uma determinada categoria profissional agrupados em tomo do sindicato da mesma, ou dos funcionários de uma empresa que temos, e. g., uma realidade sindical tendo por base a empresa, e não a categoria profissional. Em ambas as situações, todavia, os interesses relevando à coletividade terão por limite seja a categoria profissional, seja a inserção funcional das pessoas. Dessa forma, a coletividade de interessados estaria perfeitamente delimitada em ambos os casos pela ligação jurídica de base que une os indivíduos do grupo e limita-lhes a extensão subjetiva. Da mesma forma, temos interesses coletivos quando estivermos perante um grupo de consorciados, uma coletividade reunida em um condomínio, um grupamento familiar, etc.[7] (grifos do autor)

O *interesse público difuso*[8] atine a interesse de "número indeterminado de pessoas, sem vínculo jurídico de agregação entre elas"[9], atinente a "dados de feto freqüentemente acidentais e mutáveis"[10] e relacionado a fatores indivisíveis[11], conjunturais[12] ou muito genéricos[13], abrangendo múltiplos segmentos jurídicos:

7 MORAIS, José Luís Bolzan de. Do direito social aos interesses transindividuais: o estado e o direito na ordem contemporânea. Porto Alegre; Livraria do Advogado, 1996, p, 128-129.

8 Definição legal de interesses difusos esboçada pelo art. 81, parágrafo único, inc. I, do CDC: [...] os transindividuais, (te natureza indivisível, de que selam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Cf. BRASIL. Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm. Acesso em: 15 set. 2004.

9 PAZZAGLINI FILHO, Marino. Op, cit., p. 39.

10 GRINOVER, Ada Pellegrini. O processo em sua unidade — II. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 89-90. Apud PIETRÔ, Maria Sylvia Zanella di. Discricionariedade administrativa na constituição de 1988.2. ed. São Paulo; Atlas. 2001, p. 225.

11 PAZZAGLINI FILHO, Marino. Op. cit., p. 39.

12 GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. cit., p. 225.

13 PAZZAGLINI FILHO, Marino. Op. cit. p. 39. Nesse sentido: GRINOVER, Ada Pellegrini. Op. cit., p. 225.

> [...] ambiental (*v.g.*, poluição atmosférica, sonora, de resíduos sólidos, de mananciais e de recursos hídricos); urbanístico (*v.g.*, ocupação desordenada ou desconforme do solo, loteamentos clandestinos, especulação imobiliária); de probidade administrativa (*v.g.*, desmandos no trato do patrimônio público ou na prestação de serviços públicos essenciais); de educação (*v.g.*, não-acessibilidade de todos ao ensino fundamental gratuito, diversidade de condições para admissão a outros níveis de ensino); de saúde (*v.g.*, desigualdade de acesso às ações e serviços de saúde), do consumidor (*v.g.* publicidade enganosa).[14] (grifos do autor)
>
> *Difusos* são interesses ou direitos "transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato". Compreendem grupos menos determinados de pessoas, entre as quais inexiste vínculo jurídico ou fático muito preciso. São como um *conjunto de interesses individuais, de pessoas indeterminíveis, unidas por pontos conexos.*
>
> Há interesses difusos: *a*) tão abrangentes que coincidem com o interesse público (como o meio ambiente); *b*) menos abrangentes que o interesse público; *c*) em conflito com o interesse da coletividade do Estado, enquanto pessoa jurídica; *d*) atinentes a grupos que mantêm conflitos entre si.[15] (grifos do autor)
>
> A reunião de pessoas em torno de um interesse difuso assenta-se em *fatos genéricos, acidentais e mutáveis*, como habitar a mesma região, consumir os mesmos produtos, viver sob determinadas condições socioeconômicas, sujeitar-se a determinados empreendimentos, etc., como refere o jurista italiano Mauro Cappelleti. Em razão disso, o grupo ligado aos interesses difusos apresenta-se fluido, indeterminado e indeterminável, pois estão diluídos na satisfação de necessidades e interesses amplos setores da sociedade de massas, característica dos tempos atuais.[16] (grifos do autor)

O *interesse público secundário* concerne apenas ao *interesse do Estado em relação a si próprio* e só se legitima[17] quando coincide com o interesse do povo previsto na ordem jurídica. Reportando-se a *interesse exclusivo do Estado*, desvinculado dos anseios do povo, o conteúdo do *interesse público* secundário não corresponde a interesse social, por isso não se trata, em verdade, de interesse público, mas tão-somente de *interesse estatal*.[18]

> [...] independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses

14 PAZZAOLINI FILHO, Marino. Op. cit., p. 39.

15 MAZZILLI, Hugo Nigro. Op. cit., p. 4-5.

16 MORAIS, José Luís Bolzan de. Op. cit., p. 137-138.

17 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 9.

18 Ibid., p. 64.

que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer outro sujeito. Similares, mas não iguais. Isto porque a generalidade de tais sujeitos pode defender estes interesses individuais, ao passo que o Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles. Tal situação ocorrerá sempre que a norma donde defluem os qualifique como instrumentos ao interesse público e na medida em que o sejam, caso em que sua defesa será, *ipso facto*, simultaneamente a defesa de interesses públicos, por concorrerem indissociavelmente para a satisfação deles.[19] (grifos do autor)

O interesse que só diz respeito à Administração Pública ou que de modo geral não condiz com o interesse de toda a coletividade é chamado por Renato Alessi (*Instituciones*, cit..., p. 184) de interesse secundário. O interesse secundário, salvo se coincidente com o interesse primário, não pode ser perseguido pela Administração Pública, conforme têm entendido os mais renomados administrativistas[20] (grifos do autor)

[...] os próprios interesses públicos [...] se distinguiram em subcategorias de importância prática, como a diferenciação entre interesses públicos primários, que dizem respeito à sociedade, e os interesses públicos secundários, que se referem ao próprio Estado, enquanto pessoa moral a quem se imputam direitos e deveres, valendo observar que os interesses públicos secundários só são considerados legítimos quando sejam instrumentais para o atingimento dos *primários*.[21]

O *interesse público* primário transparece a formulação jurídica do "interesse social (o interesse da sociedade ou da coletividade como um todo)"[22], sendo este, por sua vez, lobrigado como voz da soberania popular. Cuida-se, portanto, da acepção pura (e de maior rigor científico) da locução interesse público. Trata-se do interesse público propriamente dito[23] ou seja, o "interesse do todo social, da comunidade considerada por inteiro"[24], inserto — frisa-se — no ordenamento jurídico. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, a seguir discutido, ecoa a proeminência do interesse público primário. Por conseguinte, quaisquer posteriores

19 Ibid., p. 63-64.

20 GASPARINI, Diógenes, Direito administrativo. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 15.

21 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo..., p. 9.

22 MAZZILLI, Hugo Nigro. Op. cit., p. 3.

23 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 64.

24 GASPARINI, Diógenes. Op. cit., p. 14.

menções neste trabalho a interesse público concernem unicamente ao interesse público primário.

> A submissão da ação política ao Direito trouxe, como imediata conseqüência, a unificação dos interesses sociais politicamente definidos e dos interesses sociais juridicamente definidos de nossa sociedade, surgindo o conceito de interesse público com as características que hoje conhecemos: *interesses coletivos gerais que a sociedade comete ao Estado para que ele os satisfaça, através de ação política juridicamente embasada ou através de ação jurídica politicamente fundada.*[25] (grifos do autor)

2. *Supremacia do interesse público e interesse geral da sociedade*

Longe de representar "cheque em branco dado à Administração Pública, para que o preencha como lhe aprouver"[26], o *interesse público* corresponde ao *interesse geral da sociedade*[27] demarcado pelo ordenamento jurídico[28]. Dizendo de outra forma, o "interesse público expressa, sob a óptica jurídica, o bem comum, o bem-estar geral de uma coletividade"[29].

> Interesse público não é expressão *oca*, utilizando-nos da nomenclatura de Olivecrona. A expressão "interesse público" não abriga todo e qualquer conteúdo. É um continente delimitado, primeiramente pelo Texto Constitucional e, depois, pelas opções legislativas. Interesse público só pode ser, tão-somente, aquele qualificado como tal pelo ordenamento jurídico.[30] (grifos da autora)

25 MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da constitudonalidade, 4, ed. Rio de janeiro: 2002, p, 13.

26 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 42.

27 O que é *interesse*? Com fincas nas lições de Moreira Neto, elucida Costa Júnior:"[...] os interesses são projeções das necessidades, e certos interesses, por serem de tal forma relevantes para a sociedade, são caracterizados pelo ordenamento jurídico como interesses públicos." Cf. COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone. A indisponibilidade do interesse público e a arbitragem nas concessões de serviço público. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, ano I, nº 09, set. 2002. p. 1.011. O que é interesse social? Responde Mancuso: "Interesse social, no sentido amplo que ora nos concerne, é o interesse que consulta à maioria da sociedade civil: o interesse que reflete o que esta sociedade entende por 'bem comum'; o anseio de proteção à *res publica* a tutela daqueles valores e bens mais elevados, os quais essa sociedade, espontaneamente, escolheu como sendo os mais relevantes." Cf. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses difusos, conceito e legitimação para agir. 3. ed. São Paulo: RT, 1994, p. 25. Apud ALMEIDA, Renato Franco de. O *Parquet* na defesa dos direitos individuais homogêneos. Revista CEJ, Brasília, DF, nº 18, jul.-set. 2002, p. 91.

28 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. cit., p. 42. Nesse sentido; SUNDFELD, Carlos Ari, Fundamentos de direito público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 156.

29 PAZZAGLINI FILHO, Marino, Op. cit., p. 37.

30 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. cit., p. 42.

Fundamental perceber que, no Estado de Direito, poder algum é uma inerência do Estado. Os poderes estatais só se justificam para a realização de interesses públicos; são, por isso, meramente instrumentais. Mas só é "interesse público" o assim qualificado pela ordem jurídica, não aquilo que o eventual ocupante do poder entenda como tal.[31]
[...] a lei capta e identifica um determinado interesse geral, define-o como um interesse público e, com isso, prioriza seu atendimento sobre os demais interesses."[32] (grifos do autor)

Marca distintiva do Direito Público[33], "fundamento, limite e instrumento do poder"[34], "medida e finalidade da função administrativa"[35], o interesse público funciona, a partir do advento do Estado Social de Direito (gestado a partir do final do século XIX[36] e materializado a partir dos anos 30 e 40 do século XX[37]), como mola propulsora para o aparato organizativo estatal "cobrir necessidades, visando ao bem-estar de seus cidadãos"[38] e todo o ordenamento jurídico louvar os anseios da sociedade, mesmo seus compartimentos próprios do Direito Privado, os quais adquirem, por meio da sua crescente publicização, o compromisso de exercer efetiva função social e não somente reverenciar as metas acalentadas pelo particular em relação a si mesmo.

"[...] Esse princípio, que consubstancia o mandamento da supremacia do interesse público informa todo o direito administrativo, norteando a ação dos agentes na edição dos aios administrativos e dos órgãos legiferantes, nos processos monogenéticos, mas de maneira alguma é princípio setorial típico, específico do direito administrativo, visto ser comum a todo o direito público, em seus desdobramentos, já que se encontra na base de toda processualística, bem como na raiz penal e do constitucional."[39]

31 SUNDFELD, Carlos Ari. Op. cit., p. 156.

32 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo..., p. 88.

33 "O que caracteriza uma relação de Direito Público é o fato de atender, de maneira imediata e prevalecente, a um interesse de caráter geral. É o predomínio e a imediatidade do interesse que nos permite caracterizar a 'publicidade' da relação." Cf. REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 343. Nesse sentido: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Op. cit., p. 209; MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. São Paulo; RT, 1992, p. 175; TELLES, Antônio A. Queiroz. Introdução ao direito administrativo. São Pauto: RT, 1995, p. 43-44.

34 MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 175.

35 Ibid., p. 175-176.

36 PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Op. cit., p. 213.

37 PREECE, Warren E. (Ed.). The New Encyclopaedia Britannica: Mieropaedia. Chicago: 15. ed., 1980, v. 3, p, 607. Nesse sentido; Id. The New Encyclopaedia Britannica: Macropaedia. Chicago; 15. ed,, 1980, v. 15, p, 1.138-1.140; MORAIS, José Luís Bolzan de. Op. cit., p. 93 et seq.

38 SÁ, Afrânio de. Princípio da legalidade no Estado Liberal e Social. 1977. 192 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) — Centro de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1977, p. 166.

39 CRETELLA JÚNIOR, José. Princípios informativos do direito administrativo. Revista da Fa-

De farto esteio pretoriano[40], o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado clama pelo predomínio das aspirações coletivas sobre as individuais (incluindo-se, sobre as de agentes políticos no exercício de mandato outorgado pelo voto popular e de pessoas físicas e jurídicas fiscalizadas pelo Poder Público). Nesse diapasão, cinge os imperativos jurídicos (nomeadamente os princípios constitucionais fundamentais, na senda dos arts. 1° a 4°, da CF/88)[41] ao anseio comum por existência digna[42] assentada na plena harmonia social e no máximo bem-estar coletivo[43], estribados na distribuição de renda equânime e na inclusão do povo na tomada de decisões estatais e formulação das políticas públicas[44].

> Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o *Welfare State* (Estado/bem-estar), dedicado a atender o interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público.
> Trata-se, de fato, do primado do interesse público. O indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais. Vemos a aplicação da supremacia do interesse público, por exemplo, na desapropriação, em que o interesse público suplanta o do proprietário; ou no poder de polícia do Estado, por força do qual se estabelecem algumas restrições às atividades individuais.[45] (grifos do autor)

3. Supremacia do interesse público e soberania popular

Vislumbra-se na " 'vontade geral popular[46], em última análise, a definitória aos interesses públicos, que deve ser atendida pela ação do Estado, especialmente, em sua ação administrativa"[47].

culdade de Direito da Universidade de São Paulo (separata). São Paulo, jan.-dez. 1968, p. 268. Apud TELLES, Antônio A. Queiroz. Op. cit., p. 43-44.

40 Nesse sentido, no STF os acórdãos em sede da ADIN n° 1003 MC/DF, SS n° 2182/DF, HC 82354 MC/PR, ADIN n° 82.354, RESP n° 478958/PR. No STJ, EDROMS n° 13010/PR e RESP 422868/MG. No TJ-RS, Agr. de Ins. n° 70005237219.

41 DUARTE, Marise Costa de Souza. Interesse público e tutela administrativa ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, ano I, n° 6, nov.-dez. 2002, p. 553.

42 PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Op. cit., p. 218.

43 V. BARRIENTOS, Juan A. Estado y sociedad civil: interés público e interés privado. Estado, gobierno, gestón pública: Revista Chilena de Administración Pública, Santiago, Chile, año I, n° 2, ago. 2002, p. 16.

44 SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 119.

45 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo, 9, ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002, p. 20.

46 Grifos nossos.

47 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo..., p. 81.

Quando predomina o interesse público, prevalece a soberania popular. A busca do agente público peto bem-estar geral da sociedade exalta a ânsia do povo pelo aprimoramento do ambiente em que vive, de seus pares, de si próprio e das instituições estatais. Fazer valer o interesse público significa priorizar a vontade do povo. Quando o agente público deixa de visar ao interesse público, afronta a ordem jurídica, despoja-se do dever de servir à sociedade. Incorre em ilegalidade mancomunada com ilegitimidade. Além de fraudar o Direito — máxime o Direito Legislado —, trai o povo.

Enaltecendo o interesse geral da sociedade emoldado pelo Direito — mormente pelo Direito Legislado —, o agente público louva o axioma do princípio da soberania popular, todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente, nos termos da Constituição da República (dicção baseada no art. 1°, parágrafo único, da CF/88). Nesse aforismo se arrima o principio democrático, difundindo na ordenação jurídica a parêmia de que o Governo em sentido amplíssimo (visto como conjunto de órgãos e entidades estatais[48]) "é do povo, pelo povo e para o povo"[49], e o princípio da legitimidade, induzindo o Estado a respaldar seus atos no querer popular ("as aspirações sociais e o interesse social é que legitimam o direito"[50]

> Governo *do povo* significa que este é fonte e titular do poder (*todo poder emana do povo*), às conformidade com o princípio da soberania popular que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo pelo povo quer dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apoia no consentimento popular, governo democrático é o que se baseia na adesão livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimidade do exercício do poder, que se efetiva pela técnica da *representação política* (*o poder é exercida em nome do povo*). Governo para o povo há de ser

48 Nesta etapa, empregamos o sentido de governo como "o poder público organizado em todas as suas manifestações", Cf. PEREIRA, Lafayette R. Princípios de direito internacional. Rio de Janeiro; Jacintho, 1902-1903, v. I, p. 50. Apud BONSON, Gerson de Britto Mello. Direito internacional público: o estado em direito das gentes. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 228. Ou, ainda, o "[c]onjunto de agentes que regem uma nação, abrangendo os três Poderes; o Executivo, o Legislativo e o Judiciário", Cf. DINIZ, Maria Helena, Dicionário jurídico. São Paulo: Saraiva, 1998, v. 2, p. 672. Lustrando esta acepção elástica de governo, argumenta-se: "(...) governar... não é somente 'executar' ou aplicar as leis; governar é dar impulso à vida pública, tomar a iniciativa, preparar as leis, nomear, revogar, punir, atuar. Atuar sobretudo." Cf. MIRKENE-GUETZÉVITCH, Boris. Lês constitutions européenes. Paris: Press Universitaires de France, 1951, p. 19-20. Apud BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 199.

49 MENEZES, Aderson de. Teorial geral do estado. 8. ed. Rio de Janeiro; Forense, 1999, p. 267.

50 GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. 4. ed. São Pauto: Malheiros, 2002, p. 88. Antes, em página anterior. Grau ensinara: "[...] a norma jurídica é legitima — dotada de legitimidade — quando existir correspondência entre o comando nela consubstanciado e o sentido admitido e consentido pelo todo social, a partir da realidade coletada como justificadora do preceito normatizado." Cf. Id. A constituinte e a constituição que teremos. São Paulo: RT, 1985, p. 53. Apud id. O direito posto e o direito pressuposto..., p. 86.).

aquele que procure liberar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máxime de segurança e bem-estar.[51] (grifos do autor)

A *legitimidade* deriva-se diretamente do princípio *democrático*, informando a relação entre a vontade *geral do povo* e as suas *expressões políticas, administrativas* e *judiciárias*. Ela é captada a partir dos debates políticos pelos instrumentos de participação política dispostos pela ordem jurídica, e, daí, impregnando toda a estrutura do Estado democrático, passa a ser *necessariamente informativa*, em maior ou menor grau, de toda ação, conforme o grau de discricionariedade de decisão aberto pela Constituição e pelas leis do País, aos legisladores, administradores ou juízes.[52] (grifos do autor)

Historicamente, a legitimidade precedeu a legalidade e, por vezes, a legitimidade foi ilegal e a legalidade foi ilegítima, numa evolução secular, ora paralela, ora divergente e ora convergente, conforme as épocas e as sociedades, até que se fez sentir uma novíssima necessidade social: a de conciliá-las, pela submissão de todos os processos políticos ao Direito. Com a consciência desse fundamental interesse foi possível estruturar-se uma organização política submetida simultaneamente à lei — o Estado de Direito — e ao interesse social prevalecente — o Estado Democrático de Direito — fundidos no conceito constitucionalizado do Estado Democrático de Direito.[53] (grifos do autor)

Indissociável do princípio da soberania popular o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Impossível o agente público transgredir a finalidade da norma jurídica neta insculpida à luz do interesse público, no espírito e sob o pálio do Estado Democrático de Direito, sem conspurcar o contrato social, desmerecer a confiança depositada pelo povo no Poder Público e em seu empenho de concretizar o interesse social positivado.

Conforme se comprovará adiante, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado se radica expressamente na Lei do Processo Administrativo da União, não tendo ainda o legislador constituinte federal capitulado tal ditame de forma tão explícita quanto o fez o legislador infraconstitucional daquele ente federativo. Contudo, o estudo do Direito Prescritivo federal e das Constituições estrangeiras atesta: o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado — no Brasil e no exterior — planifica as diversas ramificações da ordem jurídica, a começar pela ordenação constitucional.

Cuida-se de princípio universal nos ordenamentos jurídicos ocidentais — acima de tudo, naqueles filiados ao sistema romano-germânico —, informando os mais diversos afazeres de cunho público e privado, estatal e não-estatal, servindo de *alma mater* do Direito Público, a propiciar, desde o advento do Estado Social de Direito, a contínua publicização do Direito Privado.

51 SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 135.

52 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo..., p. 80-81.

53 Id. Legitimidade e discricionariedade..., p. 13.

4. Fundamento do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado no Direito Comparado

4.1 Direito Positivo Interno brasileiro

4.1.1 Constituição Federal de 1988

Fincada na prosecução do interesse geral da sociedade e da soberania popular, a centelha do princípio da supremacia do interesse público lampeja na atual Carta Política pátria[54].

A Constituição brasileira ergue o princípio da soberania popular ao patamar de um dos *princípios fundamentais* da nossa República (art. 1°, inc. I, e parágrafo único), de onde derivam os *direitos políticos* (art. 14, *caput*, incs. I a III, et. seq.)[55]. Elege a *harmonia social* um dos valores supremos da sociedade brasileira (preâmbulo). Vislumbra *na promoção do bem de todos* um dos objetivos fundamentais da República (art. 3°, inc. IV).

Prescreve a *desapropriação por necessidade ou utilidade pública*, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvadas as exceções constitucionais (art. 5°, inc. XXIV). Prevê a *desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária* (art. 184, *caput*, 1ª parte). Toma passível de desapropriação *o imóvel considerado de interesse social* (art. 184, § 2°). Estabelece a *conveniência do interesse público* como um dos critérios de revisão de concessões e doações de terras públicas com área superior a três mil hectares, realizadas no período de 1° de janeiro de 1962 a 31 de dezembro de 1987 (art. 51, § 2°, do ADCT). Associa a proteção da propriedade industrial ao interesse social (art. 5°, inc. XXIX), em face do qual permite o *acesso à informação pública* (art. 5°, inc. XXXIII), restringe a publicidade dos atos processuais (art. 5°, inc. LX), limita o acesso a julgamentos do Poder Judiciário às partes e a seus advogados (art. 93, inc. IX) e estatui o dever-poder do Presidente da República vetar total ou parcialmente *projetos de lei contrários ao interesse público* (art. 66, § 1°).

Atrela a *cooperação entre entes políticos* ao *desenvolvimento equilibrado* e ao *bem-estar nacional* (art. 23, parágrafo único, *in fine*). Obriga o *sistema financeiro nacional* a servir aos *interesses da coletividade* (art. 192). Impele a *ordem social* a objetivar o *bem-estar social* (art. 193, 2ª parte). Preconiza incentivar-se o *mercado interno* a visar ao *bem-estar da população* (art. 219, 2ª parte).

54 BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 24 mai. 2004.

55 "Nesse sentido, podemos, hoje, dizer que os *direitos políticos consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular* [...]." Cf. SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 344.

Por motivo de *interesse público*, excetua a remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado (art. 93, inc. VIII, c/c art. 95, inc. II), bem assim a movibilidade de membro do Ministério Público (art. 128, § 5°, inc. I, alínea "b"), instituição à qual impinge a defesa dos *interesses sociais* (art. 127, *caput*, parte final).

4.1.2 Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 (Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 — Pacto de San José da Costa Rica)

Na ordem jurídica brasileira coube ao Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, promulgar a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969* — mais conhecida como *Pacto de San José da Costa Rica*[56] —, a qual não considera trabalhos *obrigatórios ou forçados* o serviço prestado em casos de perigo ou de calamidade a periclitar contra a *existência* ou *bem-estar comunitário* (art. 6°, § 3°, alínea "c"). Faculta à lei *subordinar o direito à propriedade privada ao interesse social* (art. 21, § 1°, 2ª parte). Excepciona a *privação de bens* mediante pagamento de indenização justa, por *motivo de utilidade pública ou de interesse social* (art. 21, § 2°, 2ª parte). Em face do *interesse público*, anui com a restrição do *direito de circulação* e de *residência em zonas determinadas* (art. 22, § 4°). Condiciona eventuais restrições ao gozo e ao exercício dos direitos e liberdades capitulados nesse tratado multilateral às balizas insculpidas em leis promulgadas por *motivo de interesse geral* (art. 30).

4.1.3 Lei de Introdução ao Código Civil

A segunda e ainda vigente *Lei de Introdução ao Código Civil* pátria (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942)[57] — "lei geral de aplicação das Normas Jurídicas"[58] a "orientar o lidador do Direito no emprego das normas jurídicas"[59] — insufla o magistrado a julgar de acordo com a finalidade social da norma legal e as exigências do bem comum (art. 5°).

4.1.4 Lei do Processo Administrativo Federal

A Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999)[60] positiva o princípio do interesse público como norma informadora do regime jurídico-administratívo da União.

56 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). Disponível em: http.//www.ilanud.org.br/docl6.htm. Acesso em: 13 jun. 2004.

57 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm. Acesso em: 13 ago. 2004.

58 MONTORO, André Franco. Introdução à ciência do direito. 25. ed. São Pauto: Revista dos Tribunais, 2000, p. 390.

59 DEL'OLMO, Florisbal de Souzas; ARAÚJO, Luís Ivani de Amorim. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 3.

60 BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm. Acesso em: 19 mai. 2004.

4.2 Direito Constitucional Positivo estrangeiro

4.2.1 Constituição estadunidense de 1787

A Carta Política dos Estados Unidos[61] enfileira a promoção do bem-estar entre as razões a justificarem tanto a elaboração de seu texto (preâmbulo), quanto a atribuição ao Congresso norte-americano do seu leque de poderes constitucionais (art. I, sec. 8, cláusula 1, 1ª parte).

4.2.2 Constituição indiana de 1950

A Lei Maior da Índia[62] impede a autoridade decretadora da prisão cautelar de revelar *dados pessoais do preso provisório, se isso importa em ofensa ao interesse público* (art. 22, nº 6). Remete ao Estado o mister de *promover o bem-estar popular por meio da justiça social, econômica e política*, princípio informador das instituições nacionais indianas (art. 38.1). À vista do *interesse público*, faculta ao Parlamento daquele país temperar o exercício da liberdade econômica (art. 302).

4.2.3 Constituição portuguesa de 1976

A Carta Constitucional lusitana[63] erige o princípio da soberania popular ao *status* de um dos princípios fundamentais da República (art. 1º, 1ª parte) e uma das bases do Estado de Direito Democrático (art. 2º, 1ª parte). Liga a soberania popular à legalidade, sujeitando o exercício daquela ao cumprimento das disposições constitucionais pertinentes (art. 3º, 1). Inscreve como uma das tarefes fundamentais do Estado português a *promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo. Insta a iniciativa econômica* a ter em perspectiva o *interesse geral* (art. 9º, alíneas "c" e "d"). Enlaça o exercício da *iniciativa econômica privada ao interesse geral* (art. 61.1, parte final). Decreta a *promoção do bem-estar social e econômico e da qualidade de vida um dos objetivos prioritários* do Estado português no campo sócio-econômico (art. 81, alínea "a", 1ª parte), assim como a repressão às *práticas empresariais* lesivas ao *interesse geral*, a exemplo dos monopólios (art. 81, alínea "f). Lista como *órgãos de soberania* o Presidente da República, a Assembléia da República, o Governo e os Tribunais (art. 110.1). Ata a Administração Pública à *realização do interesse público* (art. 266.1).

61 ESTADOS UNIDOS. The United States Constitution. Disponível em: http://www.house.gov/Constitution/Constitution.html. Acesso em: 12 jun. 2004.

62 ÍNDIA, Constitution of India — with all the Amendments. Disponível em: http://indiacode.nic.in/coiweb/welcome.html. Acesso em: 18 set. 2004.

63 PORTUGAL, Constituição da República Portuguesa — texto integral após a VI Revisão Constitucional (2004). Disponível em: http://www.portolegal.com/CRP2004.htm. Acesso em: 10 ago. 2004.

4.2.4 Constituição chilena de 1980

A Carta Política chilena de 1980[64] infude no Estado a finalidade de promover o bem comum, propiciando à sociedade do Chile a maior realização espiritual e material possível (art. 1°.3).

4.2.5 Constituição venezuelana de 1999

A Constituição bolivariana da Venezuela[65] enumera entre os fins do Estado o *exercício democrático da soberania popular e a promoção da prosperidade e bem-estar do povo* (art. 3°, *caput*). Radica no povo a soberania popular, exercida de forma direta, nos moldes entalhados no Texto Constitucional, e indireta, via sufrágio (art. 5°, *caput*), pelos órgãos públicos, emanações da *soberania popular* e a ela submetidos (art. 5°, I). Dentro das balizas do *interesse social* situa a progressiva diminuição da jornada de trabalho (art. 90, *caput*, 3ª parte). Submete a propriedade às contribuições, restrições e obrigações que estabeleça a lei com fins de *utilidade pública* ou *interesse social*, mediante sentença transitada em julgado e adimplemento de justa indenização (art. 115, 2ª parte).

Encarrega o *princípio do bem-estar da humanidade* de compor o plexo de normas a orientar a presença, na cena internacional, do Estado venezuelano (art. 152, 1ª parte), cuja atuação, nesse plano, intenciona, entre outros objetivos, *viabilizar o exercício da soberania e dos interesses públicos* daquela nação (art. 152, 3ª parte) e içar *afirme defesa da democracia* (art. 152, 3ª parte). Concebe o regime latifundista como antagônico ao interesse social (art. 307, *caput*, 1ª parte).

4.2.6 Constituição européia de 2004

O Tratado Constitucional europeu[66] arrola entre os objetivos da União Européia o de promover o bem-estar dos seus povos (art. 1-3°, I).

4.2.7 Constituição italiana de 1948

A Constituição peninsular de 1948[67] vê no povo o titular da soberania (art. 1°, 2ª parte). Reconhece a liberdade de emigração, salvo as restrições estabelecidas pela lei com fulcro no *interesse geral* (art. 35.3). Veda o *desenvolvimento da iniciativa econômica* incongruente com a *utilidade social* (art. 41.1). Possibilita à propriedade

64 CHILE, Constitución Política de la Republica de Chile. Disponível em: http://www.bcn.cl/pags/legislacion/leyes/constitucion_politica.htm. Acesso em: 12 jun. 2004.

65 VENEZUELA. La Constitución às la República Bolivariana de Venezuela. Disponível em: http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr//sharedfiles/059.pdf, Acesso em: 12 jun. 2004.

66 UNIÃO EUROPÉIA. Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Disponível em: http://ue.eu.int/igcpdf/pt/04/cg00/cg00087.pt04.pdf. Acesso em: 10 ago. 2004.

67 ITÁLIA. Constituição italiana. Disponível em: http://www.notadez.com.br/downloads/ Constituição%20Italiana.doc. Acesso em: 12 jun. 2004.

privada ser desapropriada por *motivos de interesse social*, mediante indenização e nos casos previstos em lei (art. 42.3). Para fins de *utilidade geral*, consente a transferência ou reserva *a entidades públicas ou a grupos de trabalhadores ou usuários de empresas* determinadas empresas ou categorias de empresa de *proeminente interesse geral*, relacionadas a *serviços públicos essenciais* ou *que tenham fontes de energia ou situações de monopólio* (art. 43).

4.2.8 Constituição sul-africana de 1996

O Estatuto Maior da África do Sul[68] *cinge a desapropriação ao interesse geral* (seç. 25.2, alínea "a").

4.2.9 Constituição alemã de 1949

Na Lei Fundamental de Bonn[69] resplandece o uso da propriedade para o bem comum (art. 14.2), única finalidade constitucional das desapropriações em território alemão (art. 14.3).

4.2.10 Constituição mexicana de 1917

A Carta Maior do México[70] engancha a educação, entre outros, ao interesse geral da sociedade (nº 3, alínea "c", c/c nº 2, inc. II, do art. 3º). Ressalta o direito de todas as pessoas *ao meio-ambiente adequado a seu desenvolvimento e bem-estar* (art. 4º.4). Pontua o dever do Estado regular e fomentar as atividades econômicas *entrelaçadas ao interesse geral* (art. 25.2) e de *sujeitar ao interesse público as entidades atuantes no setor econômico* (art. 25.6). *Associa as aspirações e demandas sociais ao planejamento nacional de desenvolvimento* (art. 26.2, 2ª parte). Condiciona as expropriações *à utilidade pública e à indenização* (art. 27.2). Confere ao Estado nacional o poder de *ajustar a propriedade privada à moldura do interesse público* e regular, *em benefício social*, o aproveitamento dos elementos naturais suscetíveis de apropriação (art. 27.3). *Moldeia ao interesse público a apropriação pelo particular de águas subterrâneas e o aproveitamento de águas espargidas por mais de dois prédios* (art. 27.5).

A ordem constitucional mexicana liga ao *interesse público* a autorização para Estados estrangeiros *adquirirem bens imóveis a serviço direto de suas embaixadas* (art. 27.9.1. 1). Faculta ao Poder Executivo da União declarar nulos os contratos e

68 ÁFRICA DO SUL, Constitution of the Republic of South Africa. Disponível em: http://www.gov.za/constitution/1996/96consl.htm. Acesso em: 16 mai. 2004.

69 ALEMANHA, Lei fundamental para a República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949. Brasília, DF; Embaixada da República Federal da Alemanha, mai, 1999. Disponível em: http://www.alemanha.org.br/embaixadabrasilia/spr_2/willkommen/infos/grundgesetz/constituicao.htm. Acesso em: 12 jun. 2004.

70 MÉXICO. Constitución Política. Disponível em: http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/l.pdf. Acesso em: 19 set. 2004.

concessões feitos pelo Governo mexicano desde 1876, se contundiram o *interesse público* (art. 27.9.1.1, inc. XVIII). Estabelece a regulamentação, à luz do *interesse público*, do planejamento e organização da produção agropecuária, sua industrialização e comercialização (art. 27.9.1.1, inc. XX). Não considera monopolística a venda direta ao mercado estrangeiro de produtos confeccionados por associações de trabalhadores e cooperativas, se tal prática se identificar com os interesses de tais organizações ou com o interesse geral (art. 28.8). Anui com concessões de prestação de serviços públicos ou exploração, uso e aproveitamento de bens da Federação, se gozarem de respaldo não só da lei, como também do *interesse público* (art. 28.10, 1ª parte), fixando-se em lei a utilização social de tais bens e os mecanismos para se inibirem fenômenos de concentração contrários ao interesse público (art. 28.10, parte final).

Demais disso, robustece a soberania popular, considerando-a essencial e originalmente situada no povo, de quem dimana o Poder Público, a serviço do povo, ao qual cabe, a qualquer tempo, exercer o direito inalienável de alterar a forma de seu governo (art. 39). Vê no advento da República representativa, democrática, federal, composta por Estados livres e soberanos, unidos sob a égide da Federação, desdobramento da vontade popular (art. 40, 1ª parte). Descreve o exercício da soberania popular via Poderes da União e dos Estados, respeitadas as balizas constitucionais e o pacto federativo (art. 41.1).

Por último, aventa julgamentos pelos órgãos da Suprema Corte de Justiça conduzidos de modo sigiloso se assim o exigir a moral e o interesse público (art. 94.4, parte final).

4.2.11 Constituição polonesa de 1997

A hodierna Carta Constitucional polaca[71] fez *três relevantes menções ao bem-comum*. Caracteriza a Terceira República da Polônia como *bem comum de seus cidadãos* (art. I), os quais têm o *dever de promovê-lo* (art. 82). Ademais, enxerga no bem comum *um dos princípios definidores das relações do Estado polonês* com as organizações religiosas (art. 25.3, parte final).

4.2.12 Constituição espanhola de 1978

A Lei Maior da Espanha[72] exprime o compromisso daquele país com a promoção do bem comum de seus nacionais (preâmbulo). Adstringe quaisquer privações de bens e direitos à justificada causa de utilidade pública ou interesse social, acompanhada de prévia indenização (art. 33.3). Determina a promoção da ciência e da pesquisa técnico-científica em benefício do interesse geral (art. 44.2). Almeja a

71 POLÔNIA. The Constitution of the Republic of Poland. Disponível em: http://www.senat.gov.pl/k5eng/dok/konstytu/konstytu.htm. Acesso em: 18 set. 2004.

72 ESPANHA. La Constitución Española. Disponível em: http://www.congreso.es/funciones/constitucion/titulo_1.htm. Acesso em: 12 jun. 2004.

regulação da utilização do solo, de acordo com o interesse geral para se evitar especulação (art. 47, 2ª parte). Permite a instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito no Parlamento espanhol (CPIs mistas ou circunscritas a uma das duas Casas Legislativas), a investigarem qualquer assunto de interesse público (art. 76.1, 1ª parte). Comete ao Ministério Público a defesa de interesse público e a fiscalização do respeito pelos Tribunais ao interesse social (art. 124.1). Subordina a riqueza nacional ao interesse geral (art. 128.1). Prevê intervenção estatal em empresas quando o interesse geral determiná-la (art. 128.2). Autoriza as Cortes Gerais, mediante lei orgânica e em prol do interesse nacional, ampliarem a autonomia de territórios e províncias (art. 144, alíneas "a" a "c"). Faculta ao Estado estabelecer princípios a harmonizarem as disposições normativas das Comunidades Autônomas, quando assim o exigir o interesse geral (art. 150.3, 1ª parte), em virtude do qual faculta ao Governo compelir as Comunidades Autônomas a cumprirem seu dever constitucional e legal (art. 155.1, parte final).

4.2.13 Constituição grega de 1975

A Carta Magna helênica[73] prevê cooperativas compulsórias voltadas ao bem comum ou ao interesse público (art. 12.6, 1ª parte). Veda o exercício do direito de propriedade contrário ao interesse público (art. 17.1, parte final). Permite alistamento compulsório em caso de guerra, defesa civil, emergência social (relacionada a catástrofes naturais e saúde pública) e serviço público local (art. 22.3). Estatui a função social dos programas de rádio e televisão (art. 15.2, 2ª parte).

4.2.14 O Instrumento do Governo de 1974, no texto reformado em 2000 (Ato Constitucional sueco)

O Ato Constitucional da Suécia[74] intitulado O Instrumento de Governo[75] vislumbra no premente interesse público a única hipótese para a desapropriação e a restrição à liberdade profissional (Capítulo 2, arts. 18, *caput*, parte final, e 20, *caput*, 1ª parte, respectivamente).

4.2.15 Constituição suíça de 1999

Entre os propósitos da Confederação da Suíça, figura, na sua Carta Constitucional[76], o de promover o bem comum (art. 2.2). Ademais, a ordem constitucional

73 GRÉCIA. The Constitution of Greece, Disponível em: http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/Constitutions/Greece.html. Acesso em: 16 set. 2004.

74 O Direito Constitucional Positivo sueco se compõem de vários Atos Constitucionais.

75 SUÉCIA. The Instrument of Government. Disponível em: http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/government.asp. Acesso em: 11 out. 2004.

76 SUÍÇA, Federal Constitution of the Swiss Confederation of April 18, 1999 (as amended until October 15, 2002). Disponível em: http://www.admin.ch/ch/itl/rs/l/cl01ENG.pdf. Acesso em: 11 out. 2004.

suíça vincula a atividade estatal ao interesse público (art. 5.2, 1ª parte). Obriga todas as pessoas a contribuírem com os objetivos do Estado e da sociedade (art. 6, 2ª parte). Preceitua limitações aos direitos fundamentais apenas se respaldadas no interesse público ou se servirem à proteção dos direitos fundamentais de outrem (art. 36.2). Exorta encorajar-se a responsabilidade social de crianças e jovens (art. 41.1, alínea "g", 1ª parte). Impele à Confederação e aos Cantões realizarem suas finalidades sociais dentro do âmbito de seus respectivos poderes constitucionais e com os meios a eles disponíveis (art. 41.3), Prescreve a função social das florestas (art. 77.1, parte final). Preconiza a intangibilidade do patrimônio natural e cultural, se assim o exigir o interesse público (art. 78.2, parte final). Possibilita aos governos dos Cantões autorizarem jogos de azar em cassinos em prol do turismo e limitarem tal atividade em nome do interesse público (art. 106.2, alínea "b", 1ª parte).

Conclusão

Compulsando-se o arcabouço normativo positivo interno federal e estrangeiro, detecta-se o ela da supremacia do interesse público infiltrado na arena dos direitos trabalhistas, da liberdade profissional, da atividade agropecuária e da iniciativa empresarial e — mais importante — insculpido na soberania popular, na busca pela harmonia social e pelo interesse geral do povo, na promoção da justiça social e do bem-estar de todos nas esferas política (executiva e legislativa), administrativa, judiciária, religiosa, social, econômica e cultural, no meio urbano e rural, nas searas pública e privada, no plano internacional, nacional, regional e local, no âmbito de atuação de todos os entes políticos.

Reverbera a prevalência do interesse público no instituto da desapropriação, nas instâncias de controle estatal e popular do Poder Público e dos outros atores sociais, no dever das pessoas jurídicas e físicas prezarem pelo interesse social, no repúdio aos latifúndios, no compromisso estatal com a Reforma Agrária, na proteção da propriedade industrial e do patrimônio natural e cultural, nos temperamentos à liberdade de circulação, de residência e demais direitos fundamentais, na mitigação da autonomia regional e na possibilidade de intervenção do poder central ou da União em entes periféricos, na regulação do uso público e particular dos recursos naturais, na revisão de concessões e doações de terras públicas, no veto presidencial, no acesso a informação pública, na restrição ao princípio da publicidade de atos processuais (ou procedimentais) em nome da preservação da moral e da privacidade (do investigado ou processado ou de ambas as partes) ou do segredo de Estado, na aplicação de punições disciplinares a membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, nas investigações levadas a efeito por Comissões Parlamentar de Inquérito, na incumbência da judicatura atentar para o fim social da norma jurídica, no dever da Instituição Ministerial defender a sociedade e a ordem jurídica e nos serviços prestados por populares em casos de perigo, instabilidade social ou de calamidades a afetarem a existência e o bem-estar da comunidade.

Em suma, cotejando-se os ensinamentos da Ciência do Direito com os comandos definidos do Direito Positivo Comparado, infere-se que o principio da supremacia

do interesse público sobre o privado, embora enraizado no Direito Público, alastra-se por todo o ordenamento jurídico, submetendo as esferas pública e privada, as pessoas jurídicas e físicas, o Estado e o particular, ao interesse geral da sociedade e à soberania popular, assegurando a consecução do bem comum ancorada em uma ordem jurídica a serviço dos anseios de todos os seres humanos, compromissada com a democracia e desvinculada do culto tanto ao individualismo, quanto aos interesses meramente estatais.

Bibliografia

ÁFRICA DO SUL. Constitution of the Republic of South África, Disponível em: http://www.gov.za/constitution/1996/96consl.htm. Acesso em: 16 mai. 2004.

ALEMANHA. Lei fundamental para a República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949. Brasília, DF: Embaixada da República Federal da Alemanha, mai. 1999. Disponível em: http://www.alemanha.org.br/embaixadabrasilia/spr_2/willkommen/infos/grundgesetz/constituicao.htm. Acesso em: 12 jun. 2004.

ALMEIDA, Renato Franco de. O *Parquet na defesa dos direitos individuais homogêneos. Revista CEJ, Brasília, DF, nº 18, p. 87-93, jul.-set. 2002.*

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONSON, Gerson de Britto Mello. Direito internacional público: o estado em direito das gentes. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BRASIL. Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm. Acesso em: 15 set. 2004.

____.Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 24 mai. 2004.

____. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm. Acesso em: 13 ago. 2004.

____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm. Acesso em: 19 mai. 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

CHILE. Constitución Política de la Republica de Chile. Disponível em: http://www.bcn.cl/pags/legislacion/leyes/constitucion_política.htm. Acesso em: 12 jun. 2004.

COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone. A indisponibilidade do interesse público e a arbitragem nas concessões de serviço público. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, ano I, nº 09, p. 1.009-1.013, set. 2002.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza; ARAÚJO, Luís Ivani de Amorim. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DINIZ, Maria Helena. Dicionário jurídico. São Paulo: Saraiva, 1998, v. 2.
DUARTE, Marise Costa de Souza. Interesse público e tutela administrativa ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, ano I, nº 6, p. 552-555, nov.-dez. 2002.
ESTADOS UNIDOS. The United States Constitution. Disponível em: http://www.house.gov/Constitution/Constitution.html. Acesso em: 12 jun. 2004.
FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
GASPARINI, Diogenes. Direito administrativo. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
GRÉCIA. The Constitution of Greece. Disponível em: http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/Constitutions/Greece.htmt. Acesso em: 16 set. 2004.
ESPANHA. La Constitución Española. Disponível em: http://www.congreso.es/funciones/constitucion/titulo_l.htm. Acesso em: 12 jun. 2004.
ÍNDIA, Constitution of India — with all the Amendments. Disponível em: http://indiacode.nic.in/coiweb/welcome.html. Acesso em: 18 set. 2004.
ITÁLIA. Constituição italiana. Disponível em: http://www.notadez.eom.br/downloads/Constituição%20Italiana.doc. Acesso em: 12 jun. 2004.
MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 9. ed. São Pauto: Saraiva, 1997.
MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. São Paulo: RT, 1992.
MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
MENEZES, Aderson de. Teorial geral do estado. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
MÉXICO. Constitución Política. Disponível em: http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf.1.pdf. Acesso em: 19 set. 2004.
MONTORO, André Franco. Introdução à ciência do direito. 25. ed. São Pauto: RT, 2000.
MORAES, Alexandre de. Direito constitucional administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.
MORAIS, José Luís Bolzan de. Do direito social aos interesses transindividuais: o estado e o direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
____. Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da constitucionalidade. 4. ed. Rio de Janeiro: 2002.
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). Disponível em: http://www.ilanud.org.br/docl6.htm. Acesso em: 13 jun. 2004.
PAZZAGLINI FILHO, Marino. Princípios constitucionais reguladores da administração pública. São Paulo: Atlas, 2000.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. 2. ed. São Pauto: Atlas, 2001.

POLÔNIA The Constitution of the Republic of Poland. Disponível em: http://www.senat.gov.pl/k5eng/dok/konstytu/konstytu.htm. Acesso em: 18 set. 2004.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa — texto integral após a VI Revisão Constitucional (2004). Disponível em: http://www.portolegal.com/CRP2004.htm. Acesso em: 10 ago. 2004.

PREECE, Warren E. (Ed.). The New Encyclopaedia Britannica: Micropaedia. Chicago: 15. ed., 1980, v. 3.

___. ___: Macropaedia. Chicago: 15. ed., 1980, v. 15.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SÁ, Afrânio de. Princípio da legalidade no Estado Liberal e Social. 1977. 192 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) — Centro de Ciências Sociais, Pontifícia universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1977.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SUÉCIA. The Instrument of Government. Disponível em: http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/government.asp. Acesso em: 11 out. 2004.

SUÍÇA. Federal Constitution of the Swiss Confederation of April 18, 1999 (as amended until October 15, 2002). Disponível em: http://www.admin.ch/ch/itl/rs/l/cl01ENG.pdf. Acesso em: 11 out. 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TELLES, Antonio A. Queiroz. Introdução ao direito administrativo. São Pauto: RT, 1995.

UNIÃO EUROPÉIA. Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Disponível em: http://ue.eu.int/igcpdf/pt/04/cg00/cg00087.pt04.pdf. Acesso em: 10 ago. 2004.

V. BARRIENTOS, Juan A. Estado y sociedad civil: interés público e interés privado. Estado, gobierno, gestón pública: Revista Chilena de Administración Pública, Santiago, Chile, ano l, nº 2, p. 11-20, ago. 2002.

VENEZUELA. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponível em: http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr//sharedfiles/059.pdf. Acesso em: 12 jun. 2004.

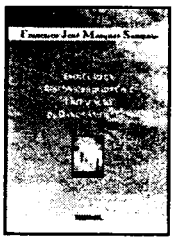
Elementos de Direito Urbanístico

Ricardo Pereira Lira

Ref. 0147
Brochura
400 págs.
Form. 14x21
1997
ISBN 85-7147-057-X

Esta coletânea de textos sobre Direito Urbanístico oferece o leque das perspectivas do ordenamento jurídico brasileiro desde as origens coloniais até o tratamento na vigente Constituição. Entre os temas enfrentados com brilhantismo pelo autor, Professor Titular de Direito Civil da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, estão o Direito de Superfície, a utilização compulsória do solo, a concessão do direito real de uso e o planejamento urbano.

Evolução da Responsabilidade Civil e Reparação de Danos Ambientais

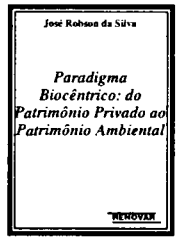


Francisco José Marques Sampaio

Ref. 0440
Brochura
300 págs.
Form. 14x21
2003
ISBN 85-7147-313-7

Livro dedicado à reparação de danos ao meio ambiente. São apresentados fundamentos de ordens ética e jurídica para justificar a utilização de presunções de danos ambientais como meio de propiciar sua reparação em situações nas quais a prova de suas ocorrências se revelar especialmente complexa ou difícil. Procede-se, também, a estudo da evolução da responsabilidade civil.

Paradigma Biocêntrico: do Patrimônio Privado ao Patrimônio Ambiental



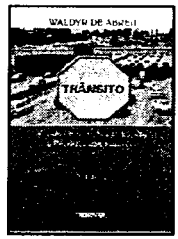
José Robson da Silva

Ref. 0401
Brochura
472 págs.
Form. 13,5x21
2002
ISBN 85-7147-852-X

São examinados o percurso do conceito tradicional de patrimônio à definição coeva das titularidades e a superação do paradigma antropocêntrico, alcançando o fenômeno da *repersonalização* do Direito Civil. O autor funda-se numa hermenêutica crítica e construtiva a partir da CF de 1988, estribando-se nas idéias de Michel Serres para sobrepujar o *contrato social* por meio de uma ecologia social que privilegie a *variedade humana e cultural.*

Trânsito

Como policiar, ser policiado e recorrer das punições



Waldyr de Abreu

Ref. 0348
Brochura
390 págs.
Form. 14x21
2001
ISBN 85-7147-295-5

Este livro é uma reedição, estimulada pela promulgação do atual Código, movido por dois alvos principais. O primeiro é o de contribuir para o aperfeiçoamento do policiamento de trânsito. A qualidade deste é que determina os efeitos do Código na via pública, em sentido positivo ou negativo. O outro objetivo é o de estimular e ensinar a recorrer a quem seja alcançado por alguma punição administrativa, quando se julgue injustiçado.