XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

GUSTAVO ASSED FERREIRA

MARIA TEREZA FONSECA DIAS

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Gustavo Assed Ferreira;José Sérgio da Silva Cristóvam; Maria Tereza Fonseca Dias - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-404-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Administração. 3. Gestão. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública II", reunido no XXVI Encontro Nacional do CONPEDI em BRASÍLIA, reúne um conjunto de artigos de destacada qualidade acadêmica e induvidoso relevo prático, com estudos de mais de duas dezenas de pesquisadores de diversas regiões do país.

Afora o apuro intelectual dos artigos, ressaltamos que os comunicados científicos e as discussões trouxeram debates sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, envolvendo alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, que apresentaram suas contribuições de forma respeitosa e sob o signo de uma perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural. Os artigos ora publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. DIREITO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL: O DEVER DE PONDERAÇÃO PROPORCIONAL E A RELATIVIZAÇÃO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO;

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA: OS CONSELHOS GESTORES COMO INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR;

3. DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE: FUNÇÃO DO DIREITO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTE A EXISTÊNCIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL;

4. CONSOLIDAÇÃO DE VALORES ÉTICOS NAS EMPRESAS ESTATAIS E O COMBATE À CORRUPÇÃO: PRÁTICAS PARA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIALMENTE RESPONSÁVEIS;

5. A DEFESA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL;

6. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8.429/92) E OS AGENTES POLÍTICOS: DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA;

7. A NOVA GESTÃO PÚBLICA: UM DESAFIO A SER ENFRENTADO NA ATUAL CONJUNTURA NACIONAL PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS;

8. ATIVISMO JUDICIAL E DIREITO À SAÚDE: A QUEBRA DOS PRINCÍPIOS SENSÍVEIS E ORGANIZATÓRIOS DO ESTADO BRASILEIRO;

9. A EXPERIÊNCIA DAS ESCOLAS CHARTER NORTE-AMERICANAS COMO SUBSÍDIO PARA A PROPOSTA DE GESTÃO PRIVADA NO ENSINO PÚBLICO BRASILEIRO;

10. A EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO DE QUALIDADE NOS CERTAMES PÚBLICOS COMO OFENSA AO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA;

11. A LEI 12.462/11 E O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – RDC: UMA INOVAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO;

12. A RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA JURÍDICO EM PROCESSOS LICITATÓRIOS EM RELAÇÃO À FASE INTERNA;

13. A RESPONSABILIDADE POR PARECERES EM LICITAÇÕES E A LIBERDADE PROFISSIONAL;

14. AS DIMENSÕES LIBERAIS E REPUBLICAS NA DESAPROPRIAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS;

15. A PREVENÇÃO AO DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS E A INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS AÇÕES REPRESSORAS: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE;

16. A EFETIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO COMO ÓRGÃO AUXILIAR DO CONTROLE SOCIAL;

17. OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) FACE AOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.

Como visto, trata-se de um conjunto de temáticas marcadas pela interdisciplinaridade e profunda contemporaneidade dos debates afetos à atividade administrativa e à gestão pública, inclusive com a potencial condição de apontar rumos para a pesquisa e o debate sobre as candentes discussões relacionadas ao Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados em participarmos na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho, com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes do GT.

Parabéns ao CONPEDI, pela qualidade do evento e pela afetuosa acolhida em todo o período desse relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito.

Esperamos que os leitores apreciem.

Fraternal abraço,

Brasília, julho de 2017.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profª. Drª. Maria Tereza Fonseca Dias – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) /Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC)

Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP

AS DIMENSÕES LIBERAIS E REPUBLICAS NA DESAPROPRIAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS.

THE LIBERAL AND REPUBLIC DIMENSIONS IN DISAPPROPRIATION: AN ANALYSIS OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS.

Marcos Antônio Striquer Soares [1]
Déborah de Meira Málaque [2]

Resumo

Esta pesquisa tem por escopo examinar o procedimento da desapropriação no que tange aos preceitos liberais e republicanos. Nesse viés, importa distinguir os principais aspectos destas ideologias e relaciona-los com o conceito de interesses públicos em contraposição aos interesses privados. Apoiados nos aspectos teóricos da desapropriação serão examinadas as possibilidades de conciliação entre interesses públicos e privados segundo as orientações liberais e republicanas. O método de abordagem será o dedutivo. As conclusões indicam que é possível a conjugação de convicções do liberalismo e do republicanismo para um entendimento de interesses.

Palavras-chave: Liberalismo, Republicanismo, Desapropriação, Interesses públicos, Interesses privados

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this research is to examine the procedure of expropriation with regard to liberal and republican precepts. In this bias, it is important to distinguish the main aspects of these ideologies and relate them to the concept of public interests as opposed to private interests. Based on the theoretical aspects of expropriation, the possibilities of reconciling public and private interests according to the liberal and republican orientations will be examined. The method of approach will be deductive. The conclusions indicate that it is possible to combine the convictions of liberalism and republicanism for an understanding of interests.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Liberalism, Republicanism, Expropriation, Public interests, Private interests

---

[1] Mestre e Doutor em Direito Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC – SP.

[2] Mestranda em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL, bolsista Capes, advogada regularmente inscrita na OAB-PR sob o n. 45.642, pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho.

INTRODUÇÃO

Tradicionalmente se discutem os interesses públicos e privados nas mais diversas relações políticas, sociais e econômicas. Tratam-se de conceitos muito abstratos, mas com elevada relevância para a analise de vários institutos de atuação estatal, tais como a desapropriação.

Em linhas gerais, objetiva-se com esta pesquisa analisar a colisão entre interesses públicos e privados no procedimento da desapropriação. Nessa seara, importa verificar se os modelos de pensamento liberais ou republicanos fornecem subsídios para uma pacificação desses conflitos.

Indubitavelmente, não se objetiva dar uma resposta definitiva para estas indagações que atingem uma comunidade, mas oferecer opções que possam se encaixar nas problemáticas da sociedade.

Serão delineados os principais aspectos que envolvem as correntes de pensamento liberais e republicas, apontando seus pontos elementares e as respectivas perspectivas sobre conflitos sociais e o conceito de liberdade. Ademais, verificar a um conceito de interesse público é hábil para esclarecer a pesquisa.

Em sequencia, será objeto de exame, o procedimento da desapropriação e as particularidades que se encaixam dentro dos modelos liberais e republicanos, e, a partir destes alicerces, diagnosticar as opções fornecidas e suas viabilidades.

A hipótese inicial é que ambos os modelos podem indicar medidas para mitigar os conflitos existentes entre interesses públicos e privados, entretanto, diante da dificuldade em que os indivíduos têm no entendimento seu papel dentro da comunidade, especialmente nas sociedades contemporâneas, os ideais republicanos tem um ponto de relevância mais substancial nesse embate.

A pesquisa será bibliográfica tendo em vista a consulta às fontes doutrinárias e legislativas, bem como a revistas e boletins especializados, todos aptos para contribuir para elucidar a temática.

2. LIBERALISMO E REPUBLICANISMO.

A corrente de pensamento liberal firmou-se como a visão predominante do homem na modernidade, abrangendo e designando direitos. Não obstante a inexistência de uma unidade teórica entre seus maiores expositores, alguns dos temas chaves podem ser demonstrados como pontos de encontro dessa doutrina filosófica.

No tocante ao republicanismo, há junção de virtudes cívicas e a preocupação com a coisa pública. Entende-se a noção de compartilhamento público e da participação ativa dos cidadãos na comunidade.

Tem-se testemunhado um robusto debate entre partidários do liberalismo e do republicanismo, de forma que cada um deles apresenta seus elementos definidores do pensamento político e do conceito de liberdade. Ambos esquadrinham ações para responder a relevantes dilemas que se instauram na sociedade.

Desse modo, diversos são os aspectos dignos de exame quando se têm em debate os modelos liberal e republicado, pelo que seguem algumas considerações acerca das respectivas perspectivas de pensamento.

2.1 O liberalismo: aspectos gerais.

No século XIX, viu-se a erosão do absolutismo e a presença definitiva do liberalismo para modificar as bases filosóficas, políticas e econômicas de uma sociedade que anteriormente vivenciava a centralização de todo o poder nas mãos de um monarca, e que implicava em uma total imprevisibilidade e falta de segurança aos subordinados.

O liberalismo constituiu-se em uma linha filosófica que marca a instituição de um Estado laico e não intervencionista, repelindo o monopólio estatal predominante na Idade Média e parte da Idade Moderna.

A construção do Estado liberal, sob as bases desta corrente de pensamento, é marcada pela escola do direito natural ou jusnaturalismo, onde o homem possui certos direitos fundamentais que independem da sua vontade e da vontade de outros. Como dito por Norberto Bobbio (2000, p. 12), o jusnaturalismo foi o pressuposto filosófico do liberalismo, já que fundamentou os limites do poder à base de uma concepção geral e hipotética da natureza do homem, e que dispensa ainda verificação empírica e histórica.

Note-se que estes fundamentos acerca do direito natural ajustaram-se para formulação do principal documento elaborado no decurso da Revolução Francesa: "Art. 2º. A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão" (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789).

A corrente de pensamento liberal apresentou como um dos seus fundamentos básicos, a demarcação dos poderes e funções do Estado, apresentando uma justificativa aos limites do poder estatal. A orientação dada, também destacava que o Estado deveria respeitar e proteger de eventuais invasões por parte de outros, já que fora constituído por meio de um pacto entre os indivíduos para preservação dos direitos dos mesmos.

John Locke, como um dos precursores do liberalismo, recomendou a substituição do absolutismo por uma relação contratual[1], com fundamentos estabelecidos nas leis e na constituição:

> [...] só existe uma sociedade política onde cada um dos membros renunciou ao seu poder natural e o depositou nas mãos da comunidade em todos os casos que os excluem de apelar por proteção à lei por ela estabelecida; [...] Aqueles que estão reunidos de modo a formar um único corpo, com um sistema jurídico e judiciário com autoridade para decidir controvérsias entre eles e punir os ofensores, estão em sociedade civil uns com os outros; mas aqueles que não têm em comum nenhum direito de recurso, ou seja, sobre a terra, estão ainda no estado de natureza, onde cada um serve a si mesmo de juiz e de executor, o que é, como mostrei antes, o perfeito estado de natureza. (LOCKE, 1994, p. 133).

Tais proposições agradavam uma burguesia que no fim do século XVIII, pretendia a garantia de seus interesses de liberdade e propriedade. Os governos despóticos e tiranos da época não traziam respaldo aos interesses econômicos e políticos desta classe emergente.

Dentro deste cenário, fez-se necessária a instituição de um Estado de direito que positivasse aqueles direito naturais (ou seja, um ente estatal onde os poderes públicos são regulados por normas gerais, onde se incluem as leis fundamentais ou constitucionais) que devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam (BOBBIO, 2000, p. 18). Vislumbra-se neste ponto, a origem de um constitucionalismo moderno fundamentada no Estado de direito.

---

[1] Diferente de John Locke, Thomas Hobbes, que também é considerado um pensador liberal, acreditava que os homens pactuaram entre si e abriram mão de sua liberdade em razão de suas limitações físicas e da necessidade de luta para satisfação de seus desejos. Portanto, defendia a monarquia absolutista.

Destaca-se, outrossim, que os ideais liberais buscam abranger matérias relativas à:

> "[...] propriedade e a liberdade individual, os direitos subjetivos, a defesa de um governo constitucional limitado, a soberania do povo exercida por intermédio de representantes, a ordem espontânea do mercado, os contratos livremente elaborados, o pluralismo nas concepções do bem e a neutralidade do Estado diante dessas concepções, os direito humanos e sua validade universal." (RAMOS, 2005, p. 229-230).

César Augusto Ramos (2005, p. 232) aponta ainda que, nas lições do liberalismo clássico, visava-se a avaliação e julgamento da legitimidade e a extensão do poder da sociedade política, atrelando a sua finalidade à questão do alcance da ação livre dos homens diante desse poder. Nessa seara, seria necessário depreciar o valor político e cívico do homem em favor dos aspectos sociais e econômicos que se desenvolve na esfera da sociedade civil burguesa, além de privatizar a liberdade para defesa dos direitos individuais, tornando secundária a dimensão política do vier humano em comunidade (RAMOS, 2005, p. 233).

Por meio deste movimento liberal, operou-se a difusão do pensamento em torno da liberdade e garantindo a autonomia privada para realização daquelas atividades que convier ao particular. A interferência estatal deveria ser mínima, e caberia ao Estado, proporcionar condições para que os membros integrantes da sociedade atinjam seus objetivos individuais.

Destarte, a noção de liberdade que é difundida pelo liberalismo, abarca sua concepção negativa, ou seja, o homem será considerado livre quando nenhum outro homem ou grupo deles interfira ou obstrua a sua atividade (BERLIN, 2002, p. 229). Neste ponto, vislumbra-se o afastamento do particular do cenário político, já que este estará envolvido em suas ambições pessoais.

Na concepção liberal, a sociedade realizará em conjunto o interesse coletivo, entretanto, este será fruto da busca dos benefícios individuais de seus membros, como na atuação da "mão invisível" exposta por Adam Smith. Por conseguinte, a virtude pública do bem comum "será alcançada no conjunto como o resultado das ações individuais, quando os sujeitos realizarem práticas virtuosas adequadas aos seus interesses" (RAMOS, 2007, p. 321).

2.2 O republicanismo: aspectos gerais.

O republicanismo se traduz como uma vertente de pensamento político e filosófico, que apresenta um panorama diferenciado acerca dos conceitos de liberdade que foram

desenvolvidos pelo liberalismo, e geraram o afastamento do homem da vida política. Traz à tela a preocupação com o bem coletivo, traduzido como uma virtude cívica, correspondente à liberdade dos antigos, peculiar às repúblicas ateniense e romana.

Historicamente, viu-se que os filósofos da Antiguidade, especialmente na Grécia e em Roma, tiveram uma atribuição de grande importância para constituição das convicções republicanas. Cita-se, por exemplo, Aristóteles, Tito Lívio, Marco Túlio Cícero, dentre outros.

Benjamin Constant (1985, p.15) discorre acerca das distinções entre os objetivos dos antigos e dos modernos, descrevendo que para os antigos, o objetivo era a "partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria", e, assim, os antigos entendiam a liberdade. Já para os modernos, há a necessidade de segurança dos privilégios privados, de forma que a liberdade compreende as garantias que são concedidas pelas instituições para estes privilégios (CONSTANT, 1985, p.16).

Nesta vertente, os republicanos proclamam um engajamento dos indivíduos nas tomadas de decisões públicas e um reavivamento da participação democrática. Tais princípios foram desenvolvidos inicialmente com mais efetividade nas repúblicas italianas nos séculos XIII e XIV, já que nos séculos anteriores, estes ideais restaram adormecidos.

Destaca-se ainda, republicanismo moderno inaugurado por Nicolau Maquiavel (1469- 1527), apontando reflexões sobre a política e o Estado. Sobre esse republicanismo maquiavélico, Helton Adverse (2007, p. 34) ressalta que :

> O que caracteriza basicamente esse republicanismo é a convicção de que a liberdade individual não pode ser dissociada da liberdade do Estado, de modo que a participação ativa dos cidadãos nos afazeres cívicos se torna uma exigência, assim como a organização institucional de um espaço em que o poder é exercido pelos membros da comunidade política.

Já na sociedade contemporânea, viu-se nas ultimas décadas, o renascimento da tradição republicana, através de seus principais expoentes modernos, Quentin Skinner e Philip Pettit.

Philip Pettit tem o propósito de demonstrar como princípio do republicanismo, a diminuição da dominação na sociedade, ou seja, a não-dominação é o ideal supremo da república e que essa deve ser buscada pelos membros da sociedade (BIGNOTTO, 2004, p. 23).

Por seu turno, Quentin Skinner preconiza a ideia que a liberdade republicana exige, além de um controle do interesse egoísta dos indivíduos, mas também que a virtude e participação cívica podem coexistir com o modelo liberal de liberdade negativa, bem como essa mesma concepção liberal, "encontra a forma mais adequada da sua proteção no republicanismo, uma vez que o seu exercício e a sua manutenção como valor individual exigem a prática de virtudes" (RAMOS, 2007, p. 322-323).

Em linhas gerais para os republicanos, "não se busca a vantagem de um ou de poucos, mas a do coletivo", e ainda que, "o bem comum não coincide com o bem de muitos, nem mesmo com o bem de todos. E isso por que o essencial, na república, não é quantos são beneficiados, e sim o tipo de bem que se procura" (RIBEIRO, 2001, p. 18-19). Não se pode olvidar que os proveitos gerados pelo republicanismo "são o resultado de ações institucionalmente constituídas que visam ao bem de todos. Não pela imposição de uma única forma de vida [...], mas porque elas permitem levar uma vida que se deseja" (RAMOS, 2007, p. 314).

No tocante à liberdade, Maurizio Viroli (BOBBIO; VIROLI, 2002, p. 9), preleciona que o republicanismo a identifica na ausência de dependência da vontade arbitrária de um ou mais homens. De maneira mais específica, César Augusto Ramos (2007, p. 303) apresenta que os ideais defendidos por esta tese, pregam a liberdade como não-dominação, próxima do denominado republicanismo "neo-romano", e que se contrasta com o pensamento "neo-ateniense", que vincula a liberdade ao organicismo político da comunidade.

Esta vertente neo-romana se mostra mais receptível às demandas da moderna individualidade, com a utilização de mecanismos institucionais que estimulam e preservem a liberdade individual intimamente ligada à liberdade da comunidade (RAMOS, 2007, p. 303).

Prega-se a liberdade e os direitos através de um caminho cívico, sem, contudo, abandonar os direitos e liberdades fundamentais.

3. DO INTERESSE PÚBLICO E DA SUA SUPREMACIA PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Alicerçado nos fundamentos anteriormente expostos, é necessário estabelecer uma conexão entre os ditames gerais firmados no liberalismo e no republicanismo, especialmente no tocante aos interesses públicos e sua posição de supremacia perante os interesses privados.

Em primeiro plano, observa-se uma grande dificuldade na definição de interesse público, tendo em vista seu grande campo de atuação, bem como sua conjugação com os interesses privados.

Segundo James Harrington (1992, apud BARROS, 2015, p. 54), no momento em que os interesses privados entram em colisão com o interesse público, a tendência natural do ser humano é efetivar seus interesses privados, sendo o desafio, criar mecanismos para que estes últimos caminhem em direção ao interesse público.

Como dito, os alicerces do liberalismo conduzem a uma subordinação da seara pública aos interesses privados e às finalidades em que o indivíduo pretende conduzir sua vida e atividades. Neste sentido, os interesses públicos contidos na corrente de pensamento liberal são condicionados à efetivação dos interesses particulares em primeiro lugar. O interesse coletivo realizado pela sociedade será tido tão somente pela consequência dos atos individuais realizados pelos particulares em favor de seus interesses.

Historicamente, viu-se que, dentro da reação contra a concepção liberal do Estado e da derrota não definitiva do Estado mínimo, firmou-se a contraposição do interesse coletivo ao interesse individual, com a subordinação ou mesmo supressão deste último, além da irredutibilidade do bem comum à totalidade dos bens individuais (BOBBIO, 1987, p. 24).

A ideia de interesse público foi vinculada inicialmente, à noção de Estado e ao seu poder para organizar a sociedade, sendo o referido governo o avaliador para identificar a sua aplicação nas relações sociais. Já com a formação do Estado de Direito, e com o fim do arcabouço absolutista no século XIX, surgem os ideais do Direito Administrativo e a necessidade da persecução de finalidades públicas.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004, p. 65) aponta para o fato que o Direito Administrativo surgiu no Estado Liberal, onde se desenvolveram os princípios do individualismo em todos os aspectos, inclusive o jurídico; de forma paradoxal, o regime administrativo traz em si, traços de autoridade, de supremacia do público sobre o privado para alcance dos fins de interesse geral. Observa-se neste ponto a presença dos ideais republicanos fundamentados busca pela satisfação dos interesses coletivos, mesmo que os reflexos sejam sentidos entre um determinado grupo ou em um único particular.

O Dicionário de Ciências Sociais (1986, p. 629) descreve o conceito de interesse público, abordando o seguinte viés:

> Idealmente, interesse público seria o princípio geral pelo qual se orientaria o processo de escolhas de políticas públicas em uma sociedade democrática; o critério pelo qual se julgaria o "acerto" ético e moral das referências traduzidas numa opção de política pública; o parâmetro principal pelo qual o desempenho de um governo seria julgado. Em outras palavras, presume-se que o objetivo da administração pública é executar políticas que atendam ao interesse público, mas não se dispõe de uma definição operacional de interesse público e reconhece-se a dificuldade advinda de uma série de valores conflitantes relacionados à questão.

Veja-se que em linhas gerais, a tendência é atrelar o conceito de interesse público ao oposto de interesse privado, ou ainda que, no interesse público, todos os membros de uma comunidade ou a maioria deles deve se beneficiar de uma determinada ação. Uma definição mais precisa, entretanto não completa, se refere ao interesse do conjunto social, mas não se confunde com a somatória dos interesses individuais (MELLO, 2004, p. 50).

José Eduardo Faria (1992, p. 175), avaliando a controvérsia da utilização deste termo, descreve que, "tratado de um modo propositadamente vago e ambíguo, o 'interesse público' acaba funcionando como uma espécie de caixa de ressonância dos diferentes valores e interesses de cada membro da sociedade, por mais que eles sejam entre si colidentes e conflitantes". Assim, para este autor não é possível ter uma definição concreta de interesse público tendo em vista que a simples adição dos interesses privados não abrange as contradições sociais, as diferenças culturais e as privações de uma parcela de pessoas economicamente marginalizadas (1992, p. 173).

A partir destas premissas, vislumbra-se o caráter de supremacia que é atribuído à expressão interesse público, também requer analise.

Este clássico princípio da supremacia do interesse público gerencia as relações entre os indivíduos e o Estado, representando o pilar do regime jurídico administrativo. Sua importância remonta aos ideais de democracia e estabilidade de uma sociedade, sendo princípio de inspiração a todos os órgãos estatais.

A justificativa deste princípio está vinculada à necessidade de satisfação dos interesses públicos, de forma que, a Administração Pública é incumbida de prerrogativas e privilégios para o cumprimento de tais finalidades, em consonância com os objetivos republicanos.

A administração pública engloba aqueles entes jurídicos investidos de poderes para atender ao bem comum coletivo, dentro das funções executiva, legislativa e judiciária. Aqui resta demonstrada a superioridade do interesse da coletividade, expressando todo o interesse social ou como dito por Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 60) como "verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. [...], firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último".

Entrementes, no âmbito das relações sociais, surgem contendas entre o interesse público e o interesse particular, sendo necessário o exame destes interesses e de suas prevalências. Nessa senda, é necessário examinar o conflito de interesses em virtude da sobreposição do direito do particular em detrimento da vontade do Estado, especialmente sob a perspectiva do instituto da desapropriação.

4. DESAPROPRIAÇÃO SOB AS DIMENSÕES LIBERAIS E REPUBLICANAS.

A propriedade particular pode sofrer limitações e restrições por ordem da Administração Pública, não obstante sua condição de direito fundamental elencado na Constituição Federal. Não há mais um caráter absoluto no direito de propriedade, de forma que o mesmo foi adequado à coexistência com outros direitos.

Contudo, diante da possibilidade de embate entre interesses públicos e privados na desapropriação, importa verificar se os modelos de pensamento liberais ou republicanos fornecem subsídios para uma pacificação desses conflitos.

4.1 Da desapropriação.

Examinando o instituto da desapropriação, é sabido que o Poder público poderá expropriar alguém de sua propriedade perante um interesse público, tratando-se assim, de um instrumento de intervenção no domínio privado em prol de interesses públicos.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004, p. 153), a desapropriação é um procedimento administrativo onde o Poder Público impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo o mesmo por justa indenização, desde que declare necessidade pública, utilidade pública ou interesse social.

O referido procedimento abrange duas fases: a declaratória, onde a Administração pública declara a utilidade, necessidade pública ou interesse social e a executória, com o emprego de providências necessárias e concretas à desapropriação, tanto na seara

administrativa para os casos de solução pacífica, quanto no âmbito judicial quando as partes discordarem a respeito do preço atribuído ao bem.

Pontua-se ainda que desapropriação possui diversas aplicações, tais como: no campo da polícia, com a desapropriação de aparelhos, mecanismos ou patentes; no campo dos serviços públicos, na decisão pela encampação de serviços concedidos; no campo do ordenamento econômico, quando o Estado monopoliza certa atividade de interesse econômico em geral; no campo do ordenamento social, com a desapropriação de áreas para solução de problemas urbanísticos ou agrários; e ainda no campo do fomento público, destinada à preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural (MOREIRA NETO, 2009, p. 412).

As hipóteses permissivas para adoção da desapropriação vêm taxativamente elencadas na lei, isto é, não ficam sob a responsabilidade da escolha discricionária da Administração Pública. A Carta Magna, em seu artigo 5º, inciso XXIV, e artigos 182 e 184, revela o fundamento normativo constitucional. No plano infraconstitucional, o Decreto-lei 3.365 de 21 de junho de 1941, a Lei 4.132 de 10 de setembro de 1962 e o Decreto-lei 1.075 de 22 de janeiro de 1970, são referenciais normativos básicos sobre o tema.

Pondera-se que os casos de necessidade e utilidade pública foram incorporados sob a designação de utilidade pública previsto no artigo 5º do Decreto-lei 3.365/41, visto que o Código Civil vigente não apresentou qualquer dispositivo referente à necessidade pública.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 766) sintetiza algumas hipóteses de utilidade pública, com base no Decreto-lei 3.365/41, bem como os casos de interesse social:

> [...] por utilidade pública, entre outras: a segurança nacional; a salubridade pública, a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde; a exploração ou conservação de serviços públicos; a abertura, conservação ou melhoramento de vias ou logradouros públicos; a reedição ou divulgação de obras ou invento de natureza científica, artística ou literária; a preservação e conservação de monumentos históricos e artísticos etc. [...] por interesse social, consoante dispõe o art. 2º da Lei 4.132, entre outras: o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve servir ou possa suprir por seu destino econômico; o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, a construção de casas populares, a proteção do solo e a proteção de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

Cabe ainda evidenciar a modalidade de desapropriação sancionatória. Esta foi prevista no artigo 182, § 4º, III da Constituição Federal de 1988, e indica um instrumento a ser utilizado nos casos em que o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, não efetive as medidas para seu aproveitamento. Nestas situações, restaram fracassados todas as ações amigáveis e compulsórias pelo Poder Público, surgindo então este instrumento de política urbana.

4.2 Aspectos liberais e republicanos.

A desapropriação revela-se uma das intervenções mais penosas para um particular, vez que é um procedimento unilateral que não admite concordância ou não do proprietário em relação à perda de titularidade.

Seja em sua modalidade relativa à necessidade, utilidade pública ou interesse social, este procedimento administrativo evidencia o interesse público em sobreposição ao interesse individual.

Em princípio, um particular não tem qualquer interesse pessoal em ser desapropriado, já que não será consultado sobre a sua vontade em perder a propriedade de seu bem e perderá a chance de tentar obter um preço melhor do que aquele pago em média pelo mercado. Suas atitudes contraditórias serão bem restritas, como por exemplo, contestar judicialmente o valor da indenização estabelecida pelo Poder Público. Entretanto, não poderá impedir o procedimento desapropriatório quando este estiver fundamentado nos dispositivos legais.

Nesse sentido, pode-se inferir que este procedimento administrativo desafia os ideais liberais, com seu caráter individualista e sem muito destaque para as virtudes cívicas. É claro que, os objetivos do pensamento liberal remontam à repressão do exercício arbitrário do poder, o que é plenamente justificável pela adoção do princípio da legalidade no instituto da desapropriação.

Ademais, cada indivíduo tem interesse na existência do instituto da desapropriação, vez que, inserido no corpo social, terá necessidades relativas à liberação de áreas para abertura de ruas, estradas, espaços onde se instalaram escolas, hospitais, hidrelétricas, aeroportos, cuja disponibilidade estaria prejudicada se estivesse à mercê da vontade dos proprietários em comercializá-los (MELLO, 2004, p. 52).

A disponibilidade do particular em agir conforme seus próprios interesses, conforme convicções liberais, não se podem esquivar do fato que, este indivíduo será beneficiado como todo grupo social diante de uma intervenção estatal, como no exemplo da desapropriação. Ademais, se a norma propiciou à Administração Pública o poder de desapropriar, tem o intuito de atender ao interesse geral e não individual.

É incontestável que a razoabilidade e a proporcionalidade deveram estar presentes nas decisões públicas, conjugados ao princípio da legalidade que norteia todo o ordenamento jurídico. Como dito por Hidemberg Alves da Frota (2005, p. 53), o interesse público envolve um coletivo e "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".

A atuação do administrador público também deve ser pautada pela supremacia do interesse público, todavia, um simples e vago conceito de interesse público não pode servir de fundamento para que a Administração Pública interfira na propriedade particular.

Maria Garcia (2007, p. 85) apresenta sua analise em relação à posição de submissão do interesse privado no processo de desapropriação:

> Ora, o interesse individual é patente, concreto e reconhecível: o "interesse social" transmuda-se conforme as ideologias. De qualquer modo, a necessária conciliação entre tais interesses, igualmente válidos e fundamentais, não se fará pela prevalência de um sobre o outro, o social sobre o individual: se o indivíduo compõe, necessariamente, a sociedade, os grupos de indivíduos, esses interesses deverão estar em absoluto grau de igualdade; e este equilíbrio obter-se-á, tão somente, a partir de uma revisão das teorias individualistas, a sua revalorização [...].

Para esta autora, a arguição de interesse público contido na desapropriação não é fundada realmente em contrapeso, mas em uma anulação do direito de propriedade que é garantido igualmente pela Constituição (GARCIA, 2007, p. 84).

Entrementes, aqueles parâmetros contidos no liberalismo em sua forma mais radical, que considera majoritariamente os interesses individuais, foram transformados no decorrer da evolução da sociedade e absorveram outras aspirações que se encontram mais equilibrados com o viver em comunidade.

> Assim como o princípio da legalidade saiu de sua fórmula rígida e formalista, própria do Estado legal e chegou a uma fórmula muito mais ampla que se ajusta ao

> Estado de Direito propriamente dito, também o princípio do interesse público começou como proposição adequada ao Estado liberal, não intervencionista (com o já assinalado cunho utilitarista) e assume feição diversa para adaptar-se ao Estado social e democrático de Direito, adotado na Constituição de 1988. (DI PIETRO, p. 43, 2009, apud GABARDO; HACHEM, 2010, p. 178).

Como visto, o próprio principio da legalidade, fruto da evolução normativa, evidencia uma proteção e uma garantia a todos os membros da sociedade, de maneira que a Administração Pública estará adstrita aos permissivos legais e constitucionais.

Assim, os interesses públicos, como uma dimensão dos interesses privados, poderão ter sua aplicação em coerência com os direitos individuais e com as aspirações coletivas, já que foram anteriormente delimitados pelo direito positivo. Por esse ângulo, as aspirações do liberalismo podem ser justificadas na medida em que defendem os direitos individuais de propriedade já positivados.

No que se refere aos anseios do republicanismo, assinala-se a urgente necessidade de um sentimento de cooperação e interação entre cada particular. Não obstante, a mudança de perspectivas dos cidadãos modernos que, absorveram a participação na vida pública como uma condição para a efetivação da liberdade e não como uma simples qualidade moral, deve-se persistir com a ideia de preservação e alcance dos interesses públicos em uma visão comunitária.

Nesta seara, não é buscado um conceito abstrato, superficial ou mesmo formal de cidadão, mas sua utilização prática diante do conflito real com o direito de propriedade. Aqui não estará inserido somente a não interferência ilegal na liberdade, mas uma valorização do dever em relação à coletividade.

CONCLUSÕES

Com todas estas proposições, viu-se que a resposta inicial ao conflito de interesses públicos e privados quando avaliada sob a ótica formal do princípio da supremacia do interesse público, se baseia na vontade de um número maior de indivíduos, ou seja, os benefícios obtidos a uma vasta quantidade de particulares em detrimento de apenas uma pessoa.

Entretanto, de acordo com as contribuições dadas pela doutrina liberal, orienta-se para a indispensabilidade do atendimento aos ditames legais para a declaração e a execução

da desapropriação. Uma adução genérica de atendimento aos interesses públicos não pode fornecer subsídios para que um particular tenha seu direito de propriedade afetado. Em cada caso concreto, deverão ser informados os preceitos legais que justificam a decisão da Administração Pública e a sua efetiva correspondência com o interesse público.

Como dito, o Poder Público não poderá usar de maneira discricionária o procedimento da desapropriação para o atendimento de interesses que não incorporem toda a comunidade ou que tragam benefícios diretos ou indiretos para a população como um todo. Os direitos individuais devem ser respeitados em consonância com os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais.

Por fim, o discernimento contemporâneo da desapropriação deve se apropriar da compreensão que o indivíduo está inserido em uma comunidade, e, portanto, os anseios da coletividade devem estar presentes nas decisões administrativas. Nesse viés, invocam-se os conselhos republicanos de solidariedade social para encontro do bem comum.

É mister que os particulares se considerem envolvidos nas decisões administrativas da localidade em que vivem, assimilando a concepção que os mesmos não reúnem condições para impedir que uma soma maior de pessoas seja beneficiada com eventual perda de sua propriedade.

Aquele tradicional argumento que dispõe sobre a incapacidade do indivíduo em reconhecer o bem comum não pode significar um pretexto para que as ações estatais deixem de produzir efeitos para a coletividade.

Relembre-se que em razão da diversidade de interesses presentes em uma sociedade, a Administração Pública não poderá atuar em conformidade com os fins de cada um dos negócios e interesses sediados naquela comunidade. A conciliação de cada meta em particular resta prejudicada pela extensão de membros e pela própria diversidade de objetivos.

Os interesses públicos devem assim, refletir uma harmonia de interesses individualmente conflitantes, partindo-se do pressuposto que cada particular é membro integrante do corpo social, sem deixar que neste caminho, os direitos individuais sejam ignorados e assim não haja o cumprimento da lei.

REFERÊNCIAS

ADVERSE, Helton. **Maquiavel, a república e o desejo de liberdade**. Trans/Form/Ação. São Paulo, v.30(2), 2007, p.33-52.

BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves de. **A Linguagem dos Interesses no Republicanismo Moderno**. Dissertatio Revista de Filosofia. Universidade Federal de Pelotas. v. 4, 2015. Disponível em < https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/dissertatio/article/view/8500/5537>. Acesso em 02 mai. 2017.

BERLIN, Isaiah. **Estudos sobre a humanidade:** uma antologia de ensaios. Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

BIGNOTTO, Newton. **Problemas Atuais da Teoria Republicana**. In: CARDOSO, Sergio. Retorno ao republicanismo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Liberalismo e democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto; VIROLI, Maurizio. **Diálogo em torno da República**: os grandes temas da política e da cidadania. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania na Encruzilhada**. In: BIGNOTTO, Newton (org.). Pensar a república. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 105-130.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. SILVA, Benedicto (coord.). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1986.

FARIA, José Eduardo. **Antinomias jurídicas e gestão econômica**. Lua Nova, São Paulo, n. 25, p. 141-166, Abr. 1992. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451992000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 mai. 2017.

FROTA, Hidemberg Alves da. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado no direito positivo comparado**: expressão do interesse geral da sociedade e da soberania popular. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 239, p. 45-66, jan. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44043/44715>. Acesso em: 04 mai. 2017.

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: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 155-201.

GARCIA, Maria. **Inconstitucionalidades da lei das desapropriações**: a questão da revenda. 2ª Ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de**. Curso de direito administrativo**. 17ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Disponível em < http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em 02 mai. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15ª ed. rev., ref. e atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

RAMOS, César Augusto. **A cidadania como intitulação de direitos ou atribuição de virtudes cívicas**: liberalismo ou republicanismo? Síntese: Revista de Filosofia. Belo Horizonte: Faculdade Jesuíta de Filosofia e Teologia. Vol. 33, número 105, p. 77-115, 2006.

_____. **A concepção republicana de liberdade como não-dominação**. Crítica: Revista de Filosofia. Londrina: Universidade Estadual de Londrina. Vol. 12, número 36, p. 301-336, out. 2007.

_____. **O Liberalismo Político e seus críticos**. Crítica: Revista de Filosofia. Londrina: Universidade Estadual de Londrina. Vol. 10, número 32, p. 229-264, out. 2005.

RIBEIRO, Renato Janine. **A república**. São Paulo: Publifolha, 2001.