

# INTERESSE PÚBLICO, INTERESSES SOCIAIS E PARÂMETROS DE PROSECUÇÃO NO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Salomão Abdo Aziz Ismail Filho<sup>1</sup>

Resumo: O interesse público, em regra, é tratado juridicamente como uma expressão abstrata e indeterminada. A bem de uma melhor atuação administrativa em prol dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais, busca-se, no presente artigo, uma conceituação de interesse público. Disserta-se, em seguida, a respeito do chamado Estado Social e Democrático de Direito. Procura-se relacionar, ainda, o conceito de interesse público com os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, a partir da definição de interesse social, como termo jurídico amplo. Assim, também se definem parâmetros para a prossecução do interesse público no Estado Social e Democrático de Direito, através da atuação discricionária dos gestores da Administração Pública.

Palavras-Chave: interesse público, interesses sociais e Administração Pública.

Abstract: The public interest is normally presented by the Law as an abstract and indeterminate expression. For a better government performance in support of fundamental rights and constitutional principles, this article describes a conceptualization of public interests and the so-known Social and Democratic State of Law. A part from the definition of social interest, such as broad legal term, it is made a relation among the concept of

---

<sup>1</sup> Especialista e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Promotor de Justiça do Ministério Público de Pernambuco.

public interest and the diffuse, collective and homogeneous individual interest. Therefore, parameters are also defined for the search of public interest in the Social and Democratic State of Law, through discretionary performance of the Public Administration.

**Keywords:** public interest, social interests and Public Administration.

**Sumário.** I. Interesse público: conceito e fluidez. II. Interesse público no contexto do Estado Social e Democrático de Direito. III. Os chamados interesses difusos, supraindividuais ou grupais. IV. Um conceito mais amplo e atual: interesses sociais. V. Interesse público e a sua prossecução pela Administração Pública. Conclusões. Referências.

## I-INTERESSE PÚBLICO: CONCEITO E FLUIDEZ



expressão interesse público é um termo bastante genérico e abstrato. Como corolário, inúmeras ações do Estado-Administração são praticadas sob o pálio do chamado “interesse público”.

O alto grau de abstração do chamado “interesse público” termina por dificultar a verificação, na prática, de determinadas ações administrativas, isto é, se elas foram ou não praticadas em benefício da coletividade.

Sim, pois determinadas opções administrativas podem, em verdade, ocultar meras pretensões eleitorais do governante ou mesmo o intuito de beneficiar ou prejudicar determinadas pessoas a bem de determinados interesses particulares, estranhos à Administração.

É possível, então, conceituar interesse público? É possível dar a tal expressão algum conteúdo que permita ao intérprete visualizar, na prática, o que seja interesse público?

A Constituição do Brasil de 1988 não o faz, preferindo apenas mencionar, de forma genérica, o multicitado interesse público. Por exemplo, no seu art. 37, IX, informa que *a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.*

Informa, ainda a título de exemplo, que o Congresso Nacional poderá ser convocado (pelos Presidentes da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados ou a requerimento da maioria das Casas Legislativas), em caso de urgência ou interesse público relevante (art. 57, § 6º, II).

Já a Carta lusitana de 1976 aproxima-se de uma definição de interesse público, ao pontificar que a Administração Pública visa à prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (art. 266, item 1).

Percebe-se, desde logo, que a Constituição portuguesa relaciona interesse público ao respeito pelos direitos e interesses dos cidadãos.

Segundo Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, cabe à Administração seguir o interesse público, ou seja, cumprir os objetivos previstos na Constituição e nas leis. Além disso, deverá, no cumprimento do interesse público, observar o princípio do respeito pelas posições jurídicas subjetivas dos particulares.<sup>2</sup>

Deveras, o interesse público, nos Estados Democráticos de Direito, manifesta-se através da observância, pelos Poderes Públicos, dos direitos e princípios consagrados na Constituição e nas leis do sistema jurídico, normas jurídicas emanadas do parlamento, órgão de representação do Povo, titular do poder político ou soberano.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral – Tomo I – Introdução e princípios fundamentais*, 3ª ed., Alfragide (Portugal), D. Quixote, 2010, p. 207-214.

<sup>3</sup> Neste sentido, a respeito da titularidade do Povo quanto ao poder soberano, consul-

Por conseguinte, de interesse público serão todas as ações administrativas direcionadas para dar concretude aos direitos fundamentais e aos princípios consagrados na Constituição, a partir do pressuposto inicial de respeito pela dignidade humana.

No caso brasileiro, mencionem-se os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º-III); da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88) e da defesa do meio ambiente (art. 170-VI).

Citem-se, outrossim, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades regionais e sociais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º).

Com relação à Carta portuguesa, citem-se os princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa fé (art. 266, item 2); os princípios do Estado democrático e da subsidiariedade (art. 7º, item 6); o princípio da solidariedade ambiental (art. 66, item 2) e o princípio do planejamento democrático do desenvolvimento econômico e social (art. 80, *e*), dentre outros.

Há, ainda, as tarefas fundamentais do Estado, indicadas no art. 9º, merecendo menção a garantia aos direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito Democrático; a promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais; a defesa da natureza e do ambiente, preservando os recursos naturais e assegurando um corre-

to ordenamento do território.

Ainda assim, haverá sempre algum grau de abstração, deixando margem para uma apreciação no caso concreto, pois os próprios direitos fundamentais e os princípios constitucionais também são conceitos abertos, permitindo interpretações que poderão variar conforme o entendimento do aplicador do direito no caso concreto.

Por exemplo, a Constituição brasileira assegura prioridade absoluta para a criança, para o adolescente e para o jovem, sendo dever da família, da sociedade e do Estado, assegurar-lhes o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (art. 227, *caput*, com a redação da Emenda Constitucional 65/2010).

Qual o limite dessa absoluta prioridade? A construção de escolas ou de creches terá preferência com relação à pavimentação de ruas ou à construção de sedes administrativas do governo local? Como o Poder Público definirá, na prática, a prioridade em favor da criança, do adolescente e do jovem?

Igualmente, o art. 13 da Constituição de Portugal consagra o princípio da igualdade, assegurando que todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.

Mas, como ocorrerá tal igualdade? Em que medida a Administração assegurará a mesma dignidade social para todos? Haverá, em algum momento, tratamento díspare para algum cidadão?

É lógico que o legislador ordinário poderá colaborar, determinando caminhos para a prossecução do interesse público pelo gestor, complementando o conteúdo da norma constitucional.

Porém, em regra, existirá sempre um grau de subjetivismo, uma liberdade para que o Administrador decida, no caso

concreto, qual a escolha administrativa para a satisfação do interesse público.

Talvez por isso, Diogo Freitas do Amaral, após identificar o interesse público com a satisfação das necessidades coletivas, defende que o interesse público é fluido, ou seja, variável conforme o tempo e lugar, sendo que uma matéria atualmente de interesse público poderá não ser mais doravante e vice-versa.<sup>4</sup>

Em parte, concordamos com tal conclusão, pois, há, sim, valores constitucionais invariáveis, ou seja, imutáveis, como o direito à alimentação; o direito à moradia; o direito ao saneamento básico; o direito ao meio-ambiente não degradado etc. Quanto a tais valores, sempre estará presente a ideia de interesse público, não obstante o decurso do tempo.

É importante destacar que a noção de interesse público está relacionada com a satisfação de necessidades pelos destinatários do referido interesse (população).

Todavia, trata-se de interesses que, em tese, beneficiam toda a comunidade, ainda que, em um determinado caso concreto, venham a beneficiar apenas um indivíduo determinado.<sup>5</sup>

Um exemplo seria a garantia do acesso a um tratamento em clínica médica especializada a uma única criança residente na comunidade, portadora de necessidade especial psicomotora.

Dentro de tal contexto, Jean Rivero apresenta o interesse público como um interesse geral, destinado a satisfazer as necessidades da comunidade e dos indivíduos individualmente considerados.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II*, 10ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 2001, p. 35-38.

<sup>5</sup> Conforme, Miguel Teixeira de Sousa, *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, Lisboa, Lex, 2003, p. 31-33.

<sup>6</sup> Jean Rivero, *Direito Administrativo*, tradução de Rogério Ehrhart Soares, Coimbra, Almedina, 1981, p. 14-15.

## II-INTERESSE PÚBLICO NO CONTEXTO DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O interesse público que aqui defendemos é aquele que visa a satisfazer as necessidades da coletividade, à luz dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais instituídos pela Constituição de um Estado Social e Democrático de Direito.

Partindo da teoria de Rousseau, que propõe um pacto social entre soberano e Povo (governante e governados), a fim de delimitar o poder do Estado, a interpretação da Constituição de um Estado Democrático de Direito, como norma jurídica personificadora desse “pacto social”, não deve ter apenas preocupações liberais e econômicas.<sup>7</sup>

Há que se ter em mente as aspirações de um Estado Social, preocupado com o bem estar dos indivíduos, garantindo-lhes patamares mínimos de sobrevivência e felicidade, em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Não se defende aqui um Estado meramente paternalista e assistencialista, que não estimule o esforço individual diário de cada cidadão em se melhorar individual e socialmente.

Paulo Bonavides, a propósito, destaca os riscos da politização (uso eleitoral, diríamos nós) do Estado Social, transformando-o em instrumento para conformar as massas, desvirtuando a democracia e homiziando pretensões totalitárias.<sup>8</sup>

O Estado proposto pelas Constituições de países como o Brasil e Portugal revela claramente uma opção por um Estado Social e Democrático de Direito e não apenas um Estado Democrático de Direito.

O preâmbulo da Carta brasileira de 1988 conclama que a Constituição deverá instituir um Estado Democrático, destina-

---

<sup>7</sup> Jean-Jacques Rousseau, *O contrato social*, 3ª ed., tradução de Antonio de Pádua Danesi, São Paulo, Martins Fontes, 1996, p. 20-25.

<sup>8</sup> Paulo Bonavides, *Do Estado liberal ao Estado social*, 9ª ed., São Paulo, Malheiros, 2009, p. 200-202.

do a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

O art. 9º da Constituição de Portugal prescreve como uma das tarefas fundamentais do Estado a promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e a modernização das estruturas econômicas e sociais.

Note-se que a Constituição lusitana utiliza uma expressão importante, que deve ser considerada em cada ação do Poder Público, a Carta fala em “qualidade de vida”, ou seja, não cabe ao Estado assegurar simplesmente a “vida” dos seus cidadãos, mas uma vida com qualidade ou, simplesmente, qualidade de vida.

Ora, tais previsões não são letra “morta” ou “vazia”. Cabe aos representantes do Poder Público, diariamente, através das suas ações, contribuir para que sejam concretizadas.

Destarte, o interesse público resultante da teleologia constitucional, a ser perseguido pela Administração Pública define-se, justamente, a partir das aspirações de um Estado Social, que se preocupa com a pessoa humana e oferece soluções para suprir as suas necessidades.

Não basta apenas assegurar estabilidade econômica, atendendo a orientações de organismos internacionais dos quais o Estado, voluntariamente, faça parte. Os tempos atuais exigem não apenas um Estado Constitucional Democrático, que faz a ligação entre a democracia e o Estado de Direito, no dizer de Gomes Canotilho.<sup>9</sup>

É preciso mais. É necessário erradicar a miséria, diminuir sensivelmente os índices de violência urbana e assegurar saúde

---

<sup>9</sup> José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª ed., Coimbra, Almedina, 1999, p. 95-96.



pública e ensino básico e fundamental de qualidade. Tudo isso se revela na “qualidade de vida” referida pelo art. 9º da Constituição portuguesa.

Então, não basta apenas uma democracia expressada através do sufrágio universal; é preciso que cheguemos a uma democracia também social, revelada através das ações do Poder Público em nome de um poder que, nos Estados Democráticos de Direito, também é expressão da soberania popular, o Poder Constituinte, o qual definiu os direitos e princípios da Carta Constitucional.

O sufrágio, *per si*, embora importantíssimo, não é o único elemento de uma democracia. O processo eleitoral é o início de um processo de controle democrático daqueles que se colocam à frente dos interesses públicos.<sup>10</sup>

Pois, em tese (e infelizmente, em alguns países, na prática), diante de um povo que vive em condições de absoluta miséria, o sentido das eleições pode ser deturpado, na medida em que o voto desse mesmo povo é “comprado” através da doação de benesses (roupas, material de construção, alimentos etc.) por políticos descomprometidos com o interesse público proposto pela Constituição.

Não se propõe aqui retrocesso ao Estado Socialista, de inspiração marxista, que privilegia os direitos sociais, mas sufoca os direitos individuais, como se fosse impossível uma coexistência entre direitos individuais e direitos sociais.

Advoga-se um interesse público como resultado de um Estado Social, dentro de um modelo capitalista que assegura a liberdade de iniciativa e os direitos de liberdade, mas não descuida, em nenhum momento dos direitos sociais, com vistas a um presente mais próspero e um futuro promissor para a coletividade, os cidadãos e os seus descendentes.

O Estado Social e Democrático de Direito há que ser en-

---

<sup>10</sup> Conforme Odete Medauar, *O direito administrativo em evolução*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1992, p. 187-188.

tendido não como um Estado-Paternal, mas como um Estado-Amigo, inspirando não medo nos cidadãos, mas confiança, segurança, força, quando necessário, e esperança de uma melhor qualidade de vida.<sup>11</sup>

### III-OS CHAMADOS INTERESSES DIFUSOS, SUPRAINDIVIDUAIS OU GRUPAIS

A complexidade dos tempos modernos, caracterizados pela existência de uma sociedade de massas, formada por grupos de indivíduos sedentos de interesses e necessidades a serem concretizadas, levou a doutrina constitucional e administrativa a desenvolver uma nova categoria de interesses, os quais extrapolam a noção de interesse público.

São os chamados interesses difusos ou grupais. Tais interesses extrapolam a noção de interesse público e privado; são interesses que possuem uma dimensão individual e coletiva (supraindividual), pois o eventual exercício de um direito decorrente do interesse difuso não vem a prejudicar os demais legitimados do seu grupo. É o caso da saúde pública; dos direitos decorrentes das relações de consumo; do meio-ambiente; do patrimônio público; do patrimônio cultural etc.

Não necessariamente, apresentam-se como interesses opostos aos interesses públicos. Em muitos casos, haverá uma coincidência de objetivos. Apenas, os interesses difusos são interesses analisados sob uma ótica diferente dos interesses públicos.

O interesse público é geral, visa a beneficiar a sociedade como um todo, ainda que, em um caso concreto, beneficie um único indivíduo, em detrimento de determinado grupo social.

Já o interesse difuso (o qual, como foi dito, possui um caráter individual e supraindividual, no que se refere ao seu exer-

---

<sup>11</sup> Neste sentido, consulte-se Paulo Bonavides, *Curso de Direito Constitucional*, 8ª ed., São Paulo, Malheiros, 1999, p. 344-346.

cício) pertence a grupos de pessoas, determinadas ou indeterminadas.

Em tese, segundo a lição de Miguel Teixeira de Sousa, pode haver uma colisão entre o interesse público e o interesse difuso.

Menciona o referido autor a hipótese de construção de um aterro sanitário em determinado bairro ou sítio municipal, onde o interesse público da sociedade na sua construção poderá colidir com o interesse difuso dos grupos de moradores daquela localidade, os quais não desejam ter o aterro próximo às suas residências.<sup>12</sup>

Acrescentamos que também poderia haver a colisão do interesse público presente na necessidade de se construir o aterro sanitário com o interesse difuso ou grupal de eventuais posseiros, os quais estivessem residindo dentro da área onde seria construído o citado aterro sanitário.

Por sua vez, o ordenamento jurídico brasileiro resolveu delimitar o conteúdo dos interesses difusos, grupais ou supraindividuais. O Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11.09.90, art. 81, parágrafo único) define, assim, o que sejam interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Interesses difusos são aqueles cujos sujeitos sejam indeterminados, o objeto indivisível e originados de uma situação de fato. Por exemplo, o interesse geral presente na conservação do meio ambiente ou na preservação do patrimônio público.

Os interesses coletivos possuem sujeitos determináveis, objeto indivisível, mas originados de uma relação jurídica. É o caso dos interesses dos moradores de determinado condomínio, ligados pela convenção do referido imóvel, em ter assegurado o fornecimento de água encanada ou mesmo de energia elétrica.

Já os interesses individuais homogêneos são aqueles cujos sujeitos são determináveis, o seu objeto é divisível, mas sua

---

<sup>12</sup> Miguel Teixeira de Sousa, *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, Lisboa, Lex, 2003, p. 31-33.

origem decorrente de um fato comum. É o exemplo dos compradores de um determinado tipo de eletrodoméstico, o qual possui um defeito de fábrica. Note-se que há um fato comum, ligando todos eles (o defeito no produto), justificando um agrupamento comum para reivindicar o reparo no aparelho.<sup>13</sup>

No entanto, há de se destacar que Mauro Cappelletti e Bryant Garth, na obra “Acesso à Justiça”, tratam os interesses difusos como sinônimos dos interesses coletivos e grupais.<sup>14</sup> Posteriormente, em conferência ministrada no II Congresso Internacional de Direito do Consumidor, em 21.09.90, Mauro Cappelletti destacou a defesa dos direitos difusos, sem diferenciá-los dos direitos coletivos.<sup>15</sup>

Nesta linha de entendimento, parece caminhar Jorge Miranda, ao apresentar os interesses difusos como necessidades dos indivíduos que somente podem ser satisfeitas em uma perspectiva comunitária. Ou seja, os interesses difusos seriam aqueles dispersos por toda a comunidade e que apenas ela poderia prosseguir, independentemente da determinação de sujeitos. Menciona como exemplos de interesses difusos, extraídos da Carta Lusitana de 1976, a defesa do meio ambiente e a conservação da natureza; a saúde pública; a proteção do consumidor; os transportes públicos; a existência de uma rede de creches de apoio social à família etc.<sup>16</sup>

Já Annamaria Angiuli, ao fazer uma análise da tutela jurisdicional dos interesses coletivos na Itália, embora reconheça que os interesses difusos possam ser expressos de forma individual pela parte interessada, apenas apresenta como critério

---

<sup>13</sup> Sobre o tema, consulte-se Hugo Nigro Mazzilli, *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*, 20ª ed., São Paulo, Saraiva, 2007, p. 50-59.

<sup>14</sup> Mauro Cappelletti e Bryant Garth, *Acesso à Justiça*, tradução de Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 49.

<sup>15</sup> Mauro Cappelletti, “O acesso dos consumidores à justiça”, *Revista de Processo*, São Paulo, nº 62, p. 206-211, abr./jun. 2001.

<sup>16</sup> Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV – Direitos fundamentais, 4ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 76-80.

diferenciador dos interesses difusos e coletivos o grau de indeterminação dos primeiros, em detrimento da possibilidade de se enxergarem grupos sociais nos segundos.<sup>17</sup>

Pelo mesmo caminho, direciona-se Rodolfo de Camargo Mancuso, destacando a fluidez dos interesses difusos, no sentido de que, por se originarem de uma situação de fato, estariam eles dispersos pela sociedade e ainda não agrupados em uma coletividade determinada, como acontece com os interesses coletivos.<sup>18</sup>

Em nosso sentir, é praticamente impossível separar e classificar, com rigidez, os interesses grupais, em difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Primeiramente, porque, como já foi explicado, a defesa de qualquer interesse grupal poderá, em tese, ser exercida no plano individual, independentemente da aquiescência dos outros titulares e sem prejuízo para eles.

É o caso, por exemplo, da ação popular em Portugal (art. 52, item 3, da Constituição de 1976) e da ação popular brasileira para a tutela do meio ambiente e do patrimônio público, cultural e social (art. 5º-LXXIII da CF/88). Logo, para a sua defesa judicial, os interesses difusos podem ser “divididos”.

Demais disso, os interesses coletivos não necessariamente decorrem de uma “relação jurídica base”, pois os moradores de uma determinada invasão, em homenagem ao princípio da dignidade da pessoa humana, também possuem interesses coletivos a serem preservados, como a retirada da localidade da forma menos agressiva possível ou o interesse de evitar que o Poder Público construa uma rede de esgotos em local próximo às suas residências.

É de se notar, aquilo que une os moradores da mencionada invasão não é uma relação jurídica, mas uma situação de

---

<sup>17</sup> Annamaria Angiuli, *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale*, Nápole, Jovene, 1986, p. 10-16 e 22-33.

<sup>18</sup> Rodolfo de Camargo Mancuso, *Interesses Difusos*, 4ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1997, p. 144-153.

fato (a invasão de determinado imóvel, público ou privado, que pode ocorrer, de forma coletiva ou individual, sem qualquer combinação prévia, em períodos de tempo diversos).

Outra questão refere-se à “indeterminabilidade” dos interesses difusos decorrentes do meio ambiente.

Ora, por exemplo, o fato de uma determinada associação lutar contra a não construção de uma estrada em uma zona onde de mangue (vegetação de natureza permanente) não torna o direito em discussão coletivo, apesar dos membros da associação serem perfeitamente identificados.

O meio ambiente continua a ser um interesse difuso, pois se trata de um valor pertencente a toda a sociedade, embora seja perfeitamente legítimo que grupos organizados venham a defendê-lo.

De outro lado, como negar o caráter difuso, ou seja, disperso em vários segmentos da sociedade, que decorre da instituição de um tributo injusto ou do confisco de aplicações financeiras pelo Estado?

Certo, aqueles que sofrerão o ônus imposto são identificados, o prejuízo é divisível por cada um deles, mas isso não retira o caráter grupal, coletivo *lato sensu* do direito em discussão e nem a possibilidade de que, em um único processo, houvesse uma decisão judicial a respeito da legitimidade da ação estatal.

#### IV-UM CONCEITO MAIS AMPLO E ATUAL: INTERESSES SOCIAIS

Melhor seria tratar os interesses grupais como difusos ou coletivos, de forma sinônima. Ou, então, adotar a expressão genérica interesses sociais, a qual englobaria os interesses difusos, coletivos e os interesses individuais homogêneos.

A Constituição de Portugal, a propósito, trata como sinônimos os interesses difusos e coletivos, quando se refere à

defesa coletiva dos interesses dos consumidores, através de associações e cooperativas (art. 60, item 3).

Note-se que o art. 127, *caput*, da Constituição brasileira de 1988, consagra ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A Carta Maior poderia ter utilizado interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, mais não o fez, preferindo a expressão genérica interesses sociais.

Mais adiante, no art. 129, inciso III, da Magna Carta, incluem-se, dentre as funções institucionais do *Parquet*, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a defesa dos interesses difusos e coletivos.

Lembre-se, ainda, que o art. 25, inciso IV, “a”, da Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados brasileiros) e o art. 6º, inciso VII, “c” e “d”, da Lei Complementar 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) autorizam o Ministério Público a instaurar inquérito civil e a ingressar com ação civil pública para a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, além dos interesses individuais indisponíveis.

Isso leva à conclusão de que os interesses sociais constituem-se em uma expressão genérica, a qual inclui os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, ou seja, os chamados interesses grupais, meta ou supraindividuais.

A “burocracia” e o tecnicismo na definição dos interesses grupais e difusos de uma sociedade apenas prejudica o seu exercício pelos seus destinatários e/ou beneficiários.

No Brasil, alguns julgados negam legitimidade ativa ao Ministério Público para defender determinados interesses grupais sob o argumento de que são interesses individuais homogêneos sem repercussão social e com sujeitos determinados.

É o caso das ações civis públicas visando combater a cobrança ilegal de determinado tributo ou obter o reajuste monetário para contas de poupança ou fundos constitucionais, preju-

dicados por planos econômicos governamentais.

Tal orientação, lamentavelmente, foi consagrada pela Medida Provisória 2.135/2001, que incluiu um parágrafo único no art. 1º da Lei 7.347/85 (Lei da ação civil pública brasileira), restringido a tutela coletiva por qualquer legitimado quando se tratar do questionamento de tributos ou fundos institucionais que possam ser individualmente identificados.

Rodolfo de Camargo Mancuso, em sentido contrário ao que defendemos, define as expressões “interesse público”, como aquela relacionada com a presença do Estado na relação jurídica ou de fato, e “interesse geral” como sendo um termo que apresente conteúdo muito aproximado ao chamado “interesse social”. Assim, prefere tratá-las como sinônimos. Considera, ainda, que os interesses sociais seriam um grau de interesse diferente dos interesses difusos e coletivos.<sup>19</sup>

Em nosso entendimento, não há como separar, conceitualmente, interesse social dos interesses grupais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), pois tais interesses estão espalhados na própria sociedade. Como separar interesse social dos interesses da própria sociedade?

Não se justifica, ainda, relacionar o interesse público com a presença do Estado em uma relação jurídica ou de fato.

Entendemos que o conceito de interesse público está relacionado com a satisfação de necessidades pelos destinatários do referido interesse (população); o suprimento de tais necessidades, em regra, é feito pelo Estado, mas os cidadãos e as pessoas coletivas privadas também realizar ações em favor do interesse público, como ações sociais de combate à fome ou campanhas preventivas contra a violência.

Não obstante, independentemente de classificações teóricas, deverá o gestor ou administrador público seguir a matriz constitucional ditada pelo Estado Social e Democrático de Di-

---

<sup>19</sup> Rodolfo de Camargo Mancuso, *Interesses Difusos*, 4ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1997, p. 28-31, 74 e 225.



reito: o estabelecimento de metas e ações para concretizar os direitos e garantias fundamentais, máxime aqueles de natureza prestacional, atuando conforme os princípios orientadores da Administração Pública.

## V-INTERESSE PÚBLICO E A SUA PROSECUÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Renato Alessi diferencia interesse público primário do interesse público secundário. Para ele, o interesse público primário é o conjunto dos interesses públicos prevalentes em determinada sociedade. Já o interesse público secundário seria o interesse individual de cada pessoa, física ou jurídica (coletiva), integrante da comunidade.

Por conseguinte, para o autor italiano, não basta que a Administração Pública atue apenas visando aos seus interesses patrimoniais (por exemplo, planejando um aumento de arrecadação tributária); é preciso que a sua atuação vise aos interesses públicos primários, dentro de uma ideia de equidade e de justa aplicação dos recursos públicos em benefício daqueles que pagam os tributos.

Destarte, para a Administração Pública cumprir a sua função, é preciso que o interesse público primário coincida com o interesse público secundário.<sup>20</sup>

A propósito, segundo Norberto Bobbio, é preciso que os governantes tenham o “senso do Estado”, ou seja, o dever de buscar o bem comum e não o bem particular ou individual.<sup>21</sup>

De outro lado, Rogério Ehrhardt Soares apresenta uma classificação diversa de Alessi, no que se refere aos interesses públicos primários e secundários.

---

<sup>20</sup> Renato Alessi, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Tomo I, Barcelona, BOSCH, Casa Editorial, 1970, p. 183-186.

<sup>21</sup> Norberto Bobbio e Maurizio Viroli, *Direitos e deveres na República: os grandes temas da política e da cidadania*, tradução de Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro, Elsevier, 2007, p. 43-44.

Segundo o professor de Coimbra, primários são os interesses abstratamente previstos na norma legal, sem definir um setor específico para a sua atuação; já os interesses secundários seriam aqueles onde a lei indica o campo de atuação da Administração, delimitando, de forma específica, o setor onde deverá haver a atuação administrativa.

O referido autor ainda critica a classificação de Renato Alessi, afirmando que, apenas por demasiada liberdade metafórica, poder-se-ia vislumbrar a Administração defendendo interesses próprios e não o interesse público propriamente dito.<sup>22</sup>

No entanto, rogando vênias a Rogério Soares, entendemos como plausível a classificação de Alessi.

Pois, na prática, as gestões administrativas, muitas vezes, são marcadas por decisões contrárias à própria coletividade, visando a atender interesses puramente eleitorais ou de natureza particular (pessoais) do gestor público.

É o caso, por exemplo, da pavimentação de uma rua em um determinado distrito onde o administrador local teve boa votação nas últimas eleições, em detrimento de outras localidades ainda mais carentes de tal serviço público; outro exemplo seria o aumento de certo tributo, visando a beneficiar com aumentos vencimentais determinada categoria de servidores públicos, com os quais o gestor havia firmado pactos eleitorais.

Da mesma forma, as omissões administrativas também podem revelar pretensões secundárias, como a não realização de concurso público para os quadros funcionais da Administração, porque o gestor entende que a contratação sem concurso de pessoas da própria cidade, e, portanto, seus eventuais eleitores, seria mais conveniente.

Como se vê, na prática, a Administração Pública poderá estar a defender interesses secundários, estando viciado o ato administrativo decisório que materializou a sua decisão.

---

<sup>22</sup> Rogério Ehrhardt Soares, *Interesse público, legalidade e mérito*, Coimbra, 1955, p. 106-109.

Ora bem, defendemos que, ainda diante de direitos e interesses não definidos detalhadamente pela norma jurídica que lhe dá supedâneo, a faixa de liberdade do gestor/administrador público, na escolha da melhor opção administrativa para atender ao “interesse público”, deverá ter por parâmetro os direitos fundamentais, os princípios e objetivos/tarefas fundamentais do Estado consagrados na Constituição, sopesando-se, em cada caso concreto, se a norma constitucional está sendo observada.

Como bem doutrinam Gomes Canotilho e Vital Moreira, o Estado Constitucional não é um Estado “neutro” ou “livre” para definir sem qualquer fundamento as suas prioridades.<sup>23</sup>

Há, pois, que traçar as suas políticas públicas buscando concretizar os objetivos ou tarefas fundamentais do Estado definidos na lei suprema do país, a Constituição.<sup>24</sup>

De certa forma, o próprio Rogério Soares reconhece isso, ao afirmar que a lei indica ao agente público as finalidades a prosseguir, remetendo-o a conjunturas típicas da existência real, as quais definirão a presença concreta do interesse público.<sup>25</sup>

Logo, se, aparentemente, a lei confere ao gestor público um rol de opções (escolhas) administrativas para a prossecução do interesse público, ao escolher uma delas o administrador deverá refletir se a sua escolha foi a melhor possível para atender à teleologia constitucional, isto é, se foi aquela que mais se aproximou da concretização dos direitos fundamentais e do respeito aos princípios da Administração e às tarefas/objetivos fundamentais do Estado.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, 4ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 275-276.

<sup>24</sup> A propósito, consultem-se o art. 3º da Constituição brasileira de 1988 e o art. 9º da Carta portuguesa de 1976, outrora mencionados.

<sup>25</sup> Rogério Ehrhardt Soares, *Interesse público, legalidade e mérito*, Coimbra, 1955, p. 130-132.

<sup>26</sup> Não por acaso, Luís Felipe Colaço Antunes afirma que o senhor do interesse público é a lei e não a Administração; afirma, ainda, mais adiante, que a discricionariedade administrativa reduz-se ao exercício de uma função vinculada a princípios,

Por isso, a fundamentação dos atos discricionários é importante e necessária, pois será tal fundamentação que permitirá que se examine o grau de constitucionalidade do ato praticado, à luz das metas e direitos estabelecidos na Carta Constitucional.

Eis o porquê de Juli Ponce Solé defender uma atuação administrativa de forma racional, seguindo os termos do art. 9.3 da Constituição Espanhola,<sup>27</sup> devendo motivar, em cada momento a sua atuação, para evitar o arbítrio administrativo. Pugna, ainda, por uma reflexão do administrador público antes de tomar decisões administrativas relevantes, ponderando sobre os dados fáticos apresentados e sobre os interesses públicos e privados envolvidos na resolução da questão.<sup>28</sup>

A prossecução do interesse público tem que se revelar através de uma escolha em nome de uma Administração eficiente, razoável, transparente, justa e que respeite a moralidade. Eis a razão pela qual o gestor público deve sempre primar pela melhor escolha possível, indicando os fundamentos da sua escolha, voluntariamente ou quando arguido a respeito.

Logo, não basta fazer qualquer escolha e invocar a chamada “discricionarietà” administrativa; a prossecução do interesse público revela-se, sempre, através da escolha que assegure a concretização dos direitos assegurados na Constituição, isto é, a melhor escolha possível.

Justamente por isso, comungamos do entendimento de

---

definidos pelo legislador, o qual este, sim, possuiria uma “discricionarietà” ampla para legislar. In *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI*, Coimbra, Almedina, 2001, p. 45 e 47-64.

<sup>27</sup> *La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.*

<sup>28</sup> Juli Ponce Solé, *Dever de buena Administración y derecho al procedimiento administrativo debido* – las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de La discrecionalidad, Valladolid, Editorial Lex Nova, 1ª ed., 2001, p. 214-223, 236 e 245.

Barbas Homem, quando defende que o Estado-Administração deve atuar, tal como os tribunais, seguindo critérios de justiça, aplicando, conforme cada caso concreto, os princípios da Administração Pública consagrados na Constituição.<sup>29</sup>

Aliás, conforme o dizer de Juarez Freitas, não se trata de uma faculdade, mas de um dever: um dever que o administrador público tem de escolher bem, demonstrando, fundamentalmente, que se tratou da melhor escolha possível a bem do interesse público.<sup>30</sup>

Portanto, é um dever do administrador público escolher a melhor opção possível, ou seja, aquela que melhor concretize os direitos fundamentais e princípios constitucionais. É também uma exigência constitucional a fundamentação dos atos administrativos discricionários, a fim de permitir uma análise dos critérios adotados pelo gestor para a sua escolha administrativa.

## CONCLUSÕES

1. O interesse público, nos Estados Democráticos de Direito, manifesta-se através da observância, pelos Poderes Públicos, dos direitos e princípios consagrados na Constituição e nas leis do sistema jurídico, normas jurídicas emanadas do parlamento, órgão de representação do Povo, titular do poder político ou soberano.
2. O interesse público resultante da teleologia constitucional, a ser perseguido pela Administração Pública define-se, justamente, a partir das aspirações de um Estado Social, que se preocupa com a pessoa humana e oferece soluções para suprir as suas necessidades.
3. De interesse público serão todas as ações administrativas

---

<sup>29</sup> António Pedro Barbas Homem, *O justo e o injusto*, 1ª reimpressão, Lisboa, Associação Acadêmica da Faculdade Direito Lisboa, 2005, p. 50-52.

<sup>30</sup> Juarez Freitas, *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública*, 2ª ed., São Paulo, Malheiros, 2009, p. 15-17.

direcionadas para dar concretude aos direitos fundamentais e aos princípios consagrados na Constituição, a partir do pressuposto inicial de respeito pela dignidade humana.

- 3.1 Há valores constitucionais invariáveis, ou seja, imutáveis, como o direito à alimentação; o direito à moradia; o direito ao saneamento básico; o direito ao meio-ambiente não degradado etc. Quanto a tais valores, sempre estará presente a ideia de interesse público, não obstante o decurso do tempo.
4. Melhor seria tratar os interesses grupais como difusos ou coletivos, de forma sinônima. Ou, então, adotar a expressão genérica interesses sociais, a qual englobaria os interesses difusos, coletivos e os interesses individuais homogêneos.
5. A prossecução do interesse público tem que se revelar através de uma escolha em nome de uma Administração eficiente, razoável, transparente, justa e que respeite a moralidade. Eis a razão pela qual o gestor público deve sempre primar pela melhor escolha possível, indicando os fundamentos da sua escolha, voluntariamente ou quando arguido a respeito.
6. É um dever do administrador público escolher a melhor opção possível, ou seja, aquela que melhor concretize os direitos fundamentais e princípios constitucionais. É também uma exigência constitucional a fundamentação dos atos administrativos discricionários, a fim de permitir uma análise dos critérios adotados pelo gestor para a sua escolha administrativa.



## REFERÊNCIAS

- ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*, Tomo I. Barcelona: BOSCH, Casa Editorial, 1970.
- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 10ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2001.
- ANGIULI, Annamaria. *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale*. Nápole: Jovene, 1986.
- ANTUNES, Luís Felipe Colaço. *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI*. Coimbra: Almedina, 2001.
- BOBBIO, Norberto; VIROLI, Maurizio. *Direitos e deveres na República: os grandes temas da política e da cidadania*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Do Estado liberal ao Estado social*, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- \_\_\_\_\_; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- CAPPELLETTI, Mauro. O acesso dos consumidores à justiça. *Revista de Processo*. São Paulo, nº 62, p. 206-211, abr./jun. 2001.
- \_\_\_\_\_. GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.
- FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- HOMEM, António Pedro Barbas. *O justo e o injusto*, 1ª reimpressão. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade Direito Lisboa, 2005.

- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos*, 4ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*, 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV – Direitos fundamentais, 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. *O espírito das leis*, 3ª ed. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Tradução de Rogério Ehrhart Soares. Coimbra: Almedina, 1981.
- SOARES, Rogério Ehrhardt. *Interesse público, legalidade e mérito*, Coimbra, 1955.
- SOLÉ, Juli Ponce. *Dever de buena Administración y derecho al procedimiento administrativo devido – las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de La discrecionalidad*. Valladolid: Editorial Lex Nova, 1ª ed., 2001.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral – Tomo I – Introdução e princípios fundamentais*, 3ª ed. Alfragide: D. Quixote, 2010.
- SOUSA, Miguel Teixeira de. *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*. Lisboa: Lex, 2003.