

# PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E TEORIAS UTILITARISTAS DE JUSTIÇA

Ronald Krüger Rodor

Juiz Federal na Seção Judiciária do Espírito Santo.  
Mestrando em Direito do Programa de Pós-Graduação em  
Direito Processual da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES.

## Resumo

O presente artigo visa abordar, à luz do consagrado princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, de ampla aplicação no direito administrativo brasileiro, até que ponto nossa legislação administrativa e sua consequente interpretação pelos aplicadores do direito é influenciada pela visão utilitarista da Justiça, conforme delineada pelos pensadores liberais britânicos dos Séculos XVIII e XIX, e suas variantes modernas.

**Palavras-chave:** Teoria da Justiça. Utilitarismo. Supremacia do interesse público.

## Abstract

The present article aims to describe, in accordance with the established principle of supremacy of the public interest, widely applicable in the Brazilian administrative law, how far our legislation administrative its consequent interpretation by the applicators of the law, influenced by vision Justice utilitarian, as imagined by the liberal British thinkers of the eighteenth and nineteenth centuries, and their modern variants.

**Keywords:** Theory of Justice. Utilitarianism. Supremacy of the public interest.

## 1 Introdução

Historicamente, no confronto entre o direito individual e o direito de uma coletividade, representado pelo Estado, este último quase sempre se mostra prevalente. Mesmo no Estado constitucional moderno, as regras de direito público são editadas sob influência de um princípio vetor, que se coloca como contraponto à sujeição do poder público à legalidade, que é o da primazia do interesse público sobre o privado. Essa primazia também se reflete na interpretação das normas de direito público, em especial do direito administrativo.

A intenção do presente artigo é examinar a relação existente entre o princípio da supremacia ou primazia do interesse público sobre o privado, de ampla aplicação no direito administrativo brasileiro, servindo, inclusive, de inspiração para diversas normas legais que regem as relações entre o Estado e os administrados, e as teorias utilitaristas da Justiça.

Para tanto, faremos um rápido retrospecto do utilitarismo como filosofia política e sua influência no direito, assim como lembraremos a evolução do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado para determinarmos se existe relação direta entre os dois.

Ainda que não se reconheça a relação direta entre as teorias utilitaristas e o surgimento e evolução desse princípio basilar do direito administrativo, não há como negar que a finalidade primordial deste último é o atendimento ao interesse maior da coletividade, uma lógica consequencialista que o aproxima do utilitarismo.

Assim, um segundo objetivo do artigo é esclarecer os pontos de aproximação do princípio, e das normas legais nele inspiradas, com as teorias utilitaristas, bem assim determinar em que medida nosso direito positivo se distancia destas, quando faz, por exemplo, concessões aos direitos individuais.

## 2 Teorias utilitaristas: utilitarismo clássico e variantes modernas.

Como nos ensina Mulgan (2012, p. 7), “o utilitarismo é uma ampla tradição do pensamento filosófico e social, não um princípio único. A ideia utilitarista central consiste em que a moralidade e a política estão (e devem estar) centralmente preocupadas com a promoção da felicidade”.

Existe uma linha mestra nesse pensamento que parece ser bastante intuitiva e óbvia, que é conduzir nossa vida, tanto no plano individual quanto no que respeita à nossa participação na comunidade, nas nossas deliberações políticas, com a finalidade de tornar melhor a vida das pessoas.

A busca dessa maior felicidade, no entanto, pode trazer consequências deletérias para determinadas pessoas. É que no processo da promoção dessa maior felicidade, se considerarmos o utilitarismo na sua versão mais coletivista e clássica, o atendimento do interesse da maioria pode importar no sacrifício do direito individual de certas pessoas ou classes de pessoas, e isso seria plenamente válido e eticamente defensável para os utilitaristas, posto estar sendo atendido o escopo maior da teoria.

São apontadas, então, duas grandes objeções ao utilitarismo (SANDEL: 2012, pp. 51-63). A primeira, e mais flagrante, é que o utilitarismo não consegue respeitar os direitos individuais, pois, ao considerar apenas a soma das satisfações, pode ser mais cruel com o indivíduo isolado. Para o utilitarismo, os indivíduos têm importância apenas enquanto as preferências de cada um forem consideradas em conjunto com as de todos os demais. A segunda, é que o utilitarismo procura mostrar-se como uma ciência de moralidade baseada na quantificação, na agregação e no cômputo geral da felicidade. Não há um sopesamento das preferências, o que gera enormes dificuldades na aplicação prática da teoria, pois é irreal pensar que existe uma “moeda comum” em que se possa julgar e pesar todas as preferências. O exemplo dado por Sandel (2012, pp. 56-57), envolvendo a atuação da Philip Morris na República

Tcheca<sup>1</sup>, mostra como a simples análise do custo-benefício pode ser eticamente indefensável.

Esses testes à validade da teoria nos mostram como seria difícil conviver com uma sociedade que adotasse o utilitarismo como princípio político a ser perseguido. Por outro lado, os críticos costumam desconsiderar o fato de que essa filosofia moral tem uma longa tradição, com muitas variações e correntes de pensamento que procuraram adaptar as ideias utilitaristas para tornar mais palatáveis a teoria. Da mesma forma, ideias utilitaristas, ainda que colaterais à linha mestra da teoria, estão amplamente difundidas na atualidade, constituindo a finalidade perseguida por muitas teorias econômicas, assim como consagradas em regras do direito positivo.

O utilitarismo somente se tornou uma escola filosófica distinta no final do século XVIII, a partir dos trabalhos de Paley (1785), Bentham (1789) e Godwin (1793). Na época, Bentham era o menos famoso, alcançando um público comparativamente menor que os outros dois, mas hoje é inegavelmente identificado como o idealizador do utilitarismo, em sua versão clássica (MULGAN: 2012, p. 14).

Bentham tinha formação jurídica e muitas de suas ideias estavam ligadas à reforma das instituições jurídicas inglesas, das quais era um profundo crítico, em particular as penas, e mais especificamente ainda o sistema penitenciário. No seu Panóptico já propugnava, por exemplo, pela exploração privada dos estabelecimentos prisionais, ao advogar:

Para ir imediatamente ao ponto, eu faria tudo por contrato. Eu faria uma cessão dos lucros, dos não-lucros ou, se quiser, das perdas, àquele que, sendo em outros aspectos pouco excepcional, oferecesse as melhores condições. Considerando-se o tipo de pessoas a serem submetidas à sua administração e sob essas circunstâncias, assumir um empreendimento novo com sucesso, com todas as

<sup>1</sup> O autor faz alusão à infeliz defesa, feita pela companhia de tabaco, de que os valores arrecadados, a título de impostos, pelo governo tcheco, era superior aos gastos que este teria com o sistema de saúde, no tratamento de pessoas doentes em decorrência do hábito de fumar.

suas implicações, pode ser comparado a uma invenção, merecendo ser recompensado exatamente da mesma forma que o sucesso em outras invenções: pelo lucro que um monopólio, assegurado pela patente, permite a um homem, em proporção ao sucesso que constitui seu mérito.

Bentham era, ainda, adepto do hedonismo, e por isso também foi muito criticado. Ele dizia que o prazer era inteiramente determinado por sete medidas de quantidade: intensidade, duração, certeza ou incerteza, proximidade ou afastamento, fecundidade, pureza e extensão (MULGAN: 2012, p. 18).

Suas recomendações, no entanto, eram muito mais dirigidas ao legislador do que ao indivíduo. O legislador deveria considerar as preferências das pessoas como o guia mais confiável para a sua felicidade.

Mulgan defende que muitas críticas ao utilitarismo são equivocadas. Por exemplo, a tradicional alegação dos detratores do utilitarismo de que a escravidão seria legítima desde que a infelicidade dos escravos fosse compensada por outros benefícios, como econômicos por exemplo, jamais seria, diz aquele, corroborada por Bentham, pois quando ele usa a frase “a maior felicidade do maior número”, estaria invariavelmente querendo dizer tanto que os interesses dos muito impotentes devem ter precedência sobre os interesses dos poucos poderosos, como que se um determinado benefício não puder ser provido a todos, então ele deve ser provido a tantas pessoas quantas seja possível” (2012, p. 19).

Embora nos pareça certo concluir que os teóricos originais não corroborariam os aspectos negativos de suas teorias, se tivessem previsto eles com a antecedência devida, nos parece igualmente certo que a defesa do utilitarismo, como parece fazer Mulgan em alguns momentos, depende mais da mudança da própria teoria, nos aspectos em que ela se mostra eticamente vulnerável, do que tentar adaptar a mensagem original a conceitos mais modernos do que se considera como sendo o justo.

Nesse aspecto, J. Stuart Mill, parece ter sido mais coerente,

pois de fato tentou reconstruir a teoria, eliminando os pontos mais fracos do utilitarismo de Bentham. Mill, nas palavras de Sandel, “tentou salvar o utilitarismo reformulando-o como uma doutrina mais humana e menos calculista” (2012, p. 63). Mill fez uma árdua tentativa de conciliar os direitos dos indivíduos com a filosofia utilitarista, provavelmente em razão de sua formação mais liberal.

Embora em seu *Utilitarismo*, de 1861, Mill aproveite a ideia central de Bentham, também adotando o princípio da máxima felicidade, no que se refere, por exemplo, à política a seguir para melhorar as condições dos trabalhadores, rejeitou a teoria que chama de “teoria da dependência e da proteção”, segundo a qual “o destino dos pobres e tudo o que lhes diz respeito como classe deveriam ser regulados em seu interesse, mas não por eles” (REALE; ANTISERI, 2007, p. 323).

A chamada mudança do utilitarismo de ato para utilitarismo de regra, feita por Mill, não é suficiente, no entanto, para afastar as críticas à teoria. A própria maximização da felicidade como finalidade última de todas as pessoas é questionada por alguns, como Richard Posner (2011, pp. 99-100) ao dizer que

(...) poucas pessoas acreditam realmente que maximizar a felicidade, o contentamento, a alegria, a satisfação de preferências, a quantidade de prazer em comparação com a dor, ou qualquer outra versão da utilidade seja ou deva ser o objetivo da vida de alguém (e não há como provar que elas estejam erradas). A felicidade é importante para a maioria das pessoas, mas não é tudo.

Para Kolm (2000, p. 505) o utilitarismo sempre foi restrito a duas subculturas, a dos filósofos de língua inglesa dos dois últimos séculos e a dos economistas acadêmicos das últimas décadas. Essa visão, que pretende relativizar a importância das ideias utilitaristas, parece ser desmentida pelo próprio autor na medida em que reconhece que “a maioria das contribuições para a ética social e a

filosofia política desde meados do século XX tenham surgido como reações contra o utilitarismo” (2000, p. 507).

O próprio autor, ademais, trata de identificar nada menos do que dez teorias, que denomina de utilitariformes, que teriam ao menos traços do utilitarismo clássico e que acabaram sendo adotadas ou influenciado, principalmente, o pensamento econômico do século XX. Não nos cabe aqui detalhar cada uma delas, até porque algumas possuem um vínculo por demais estreito com o utilitarismo clássico. O próprio Kolm separa as teorias em grupos, identificando algumas como utilitarismos remotos.

Dentre as teorias utilitariformes identificadas por Kolm algumas podem ser vislumbradas, na essência de suas ideias, como inspiração clara para muitas políticas legislativas e públicas. Nesse aspecto, podemos citar a teoria do excedente, desenvolvida a partir do método econômico idealizado por Dupuit<sup>2</sup>, que estabelece o critério de excedente e afirma que o projeto (público) deve ser realizado se, e apenas se, o excedente for positivo, e que a alternativa que oferece o excedente mais alto deve ser selecionada (2000, pp. 525-531). As teorias da renda social e da função do bem-estar social, por outro lado, também seriam inspiradas no utilitarismo, na medida em que o conceito de bem-estar social seria a soma dos bem-estares individuais (2000, pp. 531-532).

A maioria dessas variantes modernas, no entanto, tentam preservar as preferências individuais, se afastando do consequencialismo pragmático do utilitarismo clássico, embora não estejam infensas a críticas. A renda, por exemplo, como diz Kolm ao abordar as variantes do bem-estar e da renda social, pode ser acrescida, mas omite todas as causas pessoais e, em particular, as subjetivas do bem-estar.

Para arremate, temos de reconhecer, em Kolm, como correta a visão histórica do surgimento do utilitarismo (o clássico) como

<sup>2</sup> Jules Emile Juvénal Dupuit (1804-1866), engenheiro e economista francês, escreveu, em 1849, um artigo sobre portagens (pedágio), no qual desenvolveu uma teoria da utilidade e idealizou o chamado “excedente do consumidor”.

reação do pensamento liberal inglês, no campo ideológico, ao ideário surgido com as revoluções americana e francesa (2000, p. 507). Faltou ao autor, no entanto, dar continuidade ao pensamento, e reconhecer que o utilitarismo serviu como fundamento teórico ideal ao totalitarismo, de esquerda e de direita, da primeira metade do século XX, pois a maximização da felicidade da maioria é o fundamento precípua de qualquer ideal coletivista, em especial aquele que pressupõe o Estado como o único capaz de arbitrar a distribuição da riqueza. Nesse aspecto, parece equivocado, repetimos, concluir que o utilitarismo teve aplicação tão restrita na história como aludido pelo citado autor.

Para nós, o pensamento utilitarista, não como um todo, mas em aspectos específicos, ainda está presente em diversas escolhas estatais, da construção das normas legais à aplicação destas. O princípio vetor do direito administrativo, qual seja, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, reflete uma escolha utilitarista, ainda que, modernamente, minimizado por compensações aos direitos individuais, como veremos.

### 3 Princípio da supremacia do interesse público: origem, evolução e definição

Curiosamente, embora apareça como fundamento de praticamente toda e qualquer intervenção estatal sobre o patrimônio e a atividade privadas, o princípio da supremacia do interesse público não restou expressamente elencado no rol do art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, como princípio basilar a orientar a atuação da Administração Pública.

Da mesma forma, não é expressamente citado na maioria dos textos legais sobre matéria administrativa, embora esteja na gênese da inspiração e fundamentação legislativa de muitas destas normas.

Somente com a Lei nº 9.784, de 29.01.1999, regulamentadora do processo administrativo no âmbito federal, é que se explicitou, em seu art. 2º, constituir o referido princípio um dos vetores de

atuação da Administração Pública. A própria Lei cuida de invocar a expressão “interesse público” outras quatro vezes em seu texto (arts. 2º, parágrafo único, III e VI, 51, §2º e 55), mas em sentidos de aplicação estrita.

Nesse sentido estrito, de supedâneo para uma atuação específica da Administração Pública, a lei muitas vezes se utiliza de expressões que estão contidas no conceito mais amplo de interesse público. Com efeito, quando o legislador se refere, por exemplo, à alguma atuação estatal para o bem da saúde pública, não se têm dúvidas que está se referindo, também, ao interesse público, pois a noção daquela está contida neste. Assim, por exemplo, disposições da legislação sanitária, como o §6º do art. 23 da Lei nº 9.782, de 26.01.1999, e o art. 32 da Lei nº 5.991, de 17.12.1973<sup>3</sup>, ao se referirem à atuação estatal para o bem da saúde pública, também estão prevendo que o interesse público prevalece sobre os interesses privados, nos casos citados em particular, sobre os interesses dos fabricantes e comerciantes de medicamentos.

É preciso lembrar que a expressão interesse público é polissêmica. Do ponto de vista semântico têm diferentes e variadas acepções. Na própria Carta Magna de 1988, embora o princípio da supremacia do interesse público não esteja previsto de forma expressa, a expressão “interesse público” foi utilizada diversas vezes, para fundamentar diferentes atuações estatais, vinculadas ou não ao direito administrativo. Com efeito, o termo subsidia desde a contratação de servidores estatais temporários (art. 37, IX) até a convocação extraordinária do Congresso Nacional (art. 57, §6º, II).

Disposições como a do art. 66, §1º, da CF/88, quando aludem ao interesse público como fundamento para o veto presidencial no processo legislativo deixam claro que existe uma outra dimensão da expressão, de ordem mais política, tema de estudo do direito

<sup>3</sup> Essa Lei também fala expressamente em interesse público no art. 15, §3º, ao dispor: Em razão do interesse público, caracterizada a necessidade da existência de farmácia ou drogaria, e na falta do farmacêutico, o órgão sanitário de fiscalização local licenciará os estabelecimentos sob a responsabilidade técnica de técnico de farmácia, oficial de farmácia ou outro, igualmente inscrito no Conselho Regional de Farmácia, na forma da lei.



constitucional e da ciência política, que não necessariamente se confunde com o princípio em exame. Esse interesse público, de exame discricionário pela autoridade política, não corresponde ao do direito administrativo, regido pela legalidade estrita e que pressupõe a devida motivação administrativa para efeito de controle jurisdicional.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 87) nos esclarece que

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo específico da Constituição, ainda que inúmeros aludam ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), ou tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social. Para o Direito Administrativo interessam apenas os aspectos de sua expressão na esfera administrativa. Para não deixar sem referência constitucional algumas implicações concretas especificamente dispostas na Lei Maior e pertinentes ao Direito Administrativo, basta referir os institutos da desapropriação e da requisição (art. 5º, XXIV e XXV), nos quais é evidente a supremacia do interesse público sobre o privado.

Este mesmo autor nos esclarece (2004, p. 53), então, que o interesse público “deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”.

A formação dos estados nacionais e constitucionais do século XIX se dá com forte influência das doutrinas política e jurídica forjadas sob influência dos ideais revolucionários de 1776 e 1789. O poder estatal não será mais fundado no direito divino em que os

reis absolutistas baseavam suas ações, mas sim no império da lei, devidamente aprovada por representantes eleitos.

A limitação da atuação estatal aos parâmetros definidos e demarcados pelo legislador não significa a extinção das prerrogativas do poder público sobre o particular. Ou seja, o princípio da supremacia do interesse público, como acima visto, é inerente ao convívio social, só que não caberia mais discricionariamente ao governante, rei ou imperador, dizer onde ele se verificava, e sim à lei, de forma prévia, apontar os casos em que o direito individual seria sacrificado ou mitigado em proveito do interesse da coletividade. Mais do que isso, o sacrifício desse direito, muitas vezes, seria compensado, mediante indenização.

Essa constatação é identificada pela doutrina nacional administrativista desde seus primórdios. Como nos esclarece Eunice Ferreira Nequete, em excelente dissertação sobre os fundamentos históricos do princípio da supremacia do interesse público, Vicente Pereira do Rego, autor do primeiro livro doutrinário de direito administrativo brasileiro, embora tivesse certa dificuldade em dizer claramente que o interesse privado cedia ao interesse público, enfatizando mais a necessidade de observância da lei pelo Estado e, por influência francesa, a não submissão dos atos do Executivo ao crivo do Judiciário, defendendo uma espécie de jurisdição contenciosa administrativa, deixou claramente observado, ao se referir ao instituto da desapropriação, que “o interesse particular cede à utilidade geral”.

A doutrina posterior sempre irá ressaltar a necessária vinculação e subordinação do exercício do poder estatal ao Direito. Estado e direito são vistos como duas faces de uma mesma moeda. Viveiros Castro (1914, p. 6) enfatizava:

(...) na ordem social domina também um elemento atomístico, enquanto as relações de homem a homem são determinadas pelo fim egoístico, da satisfação das necessidades individuais, procurando cada um obter a maior soma de vantagens, embora com prejuízos de

seus semelhantes.

Ora, essa tendência, se não fosse refreada, agiria como uma força dissolvente da própria sociedade; logo se faz precisa a formação de um poder coercivo que assegure a existência da sociedade mediante regras de direito, e assim surgiu naturalmente o Estado.

Oliveira Santos (1919, p. 51), em contrapartida, entendia que a ação dirigente do poder administrativo e os limites da administração estavam subordinados, por força de sua própria natureza, ao princípio sobre o qual se assenta o Estado. Se o princípio é liberal, liberal há de ser, também, a atuação da Administração Pública. Essa era apenas uma constatação do autor, que, como todos de sua época, e depois de expor as inúmeras teorias sobre o assunto, defendia a submissão estatal ao império estrito da lei.

A ênfase que o direito administrativo primordial, inspirado nos ideais revolucionários, concedeu ao respeito dos direitos individuais, em contraposição extrema ao arbítrio estatal anterior, torna difícil extrair claramente dos doutrinadores do século XIX e início do século XX, a constatação óbvia que o interesse público continuava preponderando, embora aqueles se vissem obrigados a reconhecer sua existência nas entrelinhas de suas explicações e justificações quanto à própria existência do Estado. O realce dado à legalidade não desconstrói a primazia do interesse público, apenas o qualifica, exigindo que este esteja previamente enquadrado e delimitado pela lei.

Isso pode ser claramente percebido em matéria de desapropriações, uma vez que nem durante o Império houve maiores questionamentos ou dúvidas quanto à possibilidade de a lei estabelecer os casos em que caberia a desapropriação por utilidade pública, representação mais óbvia e clara de sujeição do direito individual ao público.

Relembre-se, no entanto, que na regulamentação da matéria à época do Império, pelo Decreto nº 353, de 12.07.1845, já eram previstas inúmeras garantias aos proprietários, a saber:

a) intimação prévia sobre o planos das obras, com direito de apresentar reclamação junto à Câmara Municipal (art. 3º); b) encaminhamento das reclamações ao Presidente da Província, com o parecer da Câmara, que podia decidir pela alteração do plano de obras, ou encaminhá-lo para aprovação Imperial (arts. 6º e 7º); c) processamento da desapropriação judicialmente (art. 11) com oferecimento da proposta de indenização pelo Procurador da Coroa ou outro Agente do Poder Executivo para isso designado (art. 13); d) no caso de recusa quanto à aceitação da proposta de indenização, era designada uma lista especial de jurados, constituída de dezoito proprietários do município, dos quais se extraíam três nomes para decidirem quanto à fixação da indenização (arts. 17 e 22); e) só após a fixação da indenização poderia ser expedido mandado de imissão na posse (art. 30).

Isto não significa que não tenha havido evolução no tema. A Constituição de 1824 dizia que a indenização deveria ser prévia, mas estabelecia ao mesmo tempo que a lei poderia estabelecer exceções (art. 179, XXII). Já a Constituição republicana de 1891 não contém qualquer tipo de exceção à indenização prévia por desapropriações por utilidade ou necessidade públicas (art. 72, § 17).

Curiosamente, em matéria de direito de propriedade, o interesse público, a partir do Estado do Bem-estar Social, vai ganhando contornos um pouco distintos, se conformando, muitas vezes, ao que se denomina de “interesse social”. Assim, a propriedade particular, não está mais sujeita apenas à possibilidade de expropriação para atendimento de um interesse público imediato, como a construção de uma obra pública de interesse coletivo, mas também deverá, o próprio domínio privado, sujeitar-se à conformações de uso obrigatório que cumpra uma função para a sociedade como um todo, ou seja, que reverta em proveito para ela, ainda que indiretamente, por exemplo, com a efetiva produção de riquezas.

Não caberia aqui fazermos estudo detido desta transformação. Apenas destacamos sua ocorrência, como mais um momento

histórico definidor do aprofundamento do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. No caso brasileiro, esse movimento encontra sua gênese na Constituição da República de 1946 (art. 141, §16º) e na Lei 4.132/1962, quando se dá a previsão e posterior regulamentação da chamada desapropriação por interesse social, sendo definitivamente marcado com a adoção da chamada função social da propriedade pela Constituição Federal de 1988 (arts. 182, §2º, 184 e 186)<sup>4</sup>.

Para arrematar, podemos definir o princípio da supremacia do interesse público como o princípio geral do Direito Administrativo que fundamenta as prerrogativas que detém a Administração Pública frente ao particular, sempre obedecidos limites impostos pelo legislador quanto ao exercício daquelas, e com finalidade específica e única de atender ao interesse público.

Com esse princípio está conectado o da indisponibilidade do interesse público (MOREIRA NETO: 2001, p. 88), que informa o dever de atuação da Administração Pública visando à satisfação do interesse público, e conseqüentemente, a impossibilidade de renúncia, pelo administrador, dos poderes-deveres que detém para tal prossecução.

O princípio da supremacia do interesse público estará presente, conforme ensina a doutrina (DI PIETRO: 2013, pp. 65-66), tanto no momento de elaboração da lei, inspirando o legislador, como no momento de sua execução em concreto pela Administração Pública, vinculando a autoridade administrativa em toda a sua atuação.

Não desconhecemos, por derradeiro, a existência de críticas à compreensão do que é interesse público, nem tampouco a existência de abalizada doutrina que pretende substituir o conceito pelo de “interesse coletivo” (JUSTEN FILHO: 2006, p. 46), mas para os fins desse artigo repetimos a expressão mais consagrada

<sup>4</sup> Dispositivos regulamentados em nível infraconstitucional pelas Leis nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e 8.629/1993. Especificamente quanto ao procedimento especial de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, previsto no § 3º do art. 184 da CF/88, foi editada a Lei Complementar nº 76/1993. As demais desapropriações ainda seguem o rito procedimental estatuído pelo Decreto-lei nº 3.365/1941.

nos meios jurídicos, embora corroborando a opinião daqueles que enfatizam que interesse público não se confunde necessariamente com interesse do Estado, com interesse do aparato administrativo e nem muito menos com interesse do agente público.

#### 4 Princípio da supremacia do interesse público e possível existência de relação com o pensamento utilitarista. Inexistência de fundamento histórico quanto à origem, mas coincidência quanto ao aproveitamento das idéias utilitaristas.

Apresentados em seus delineamentos gerais tanto as teorias utilitaristas quanto o princípio da supremacia do interesse público, parece, num primeiro momento, que as primeiras justificam e, talvez, tenham mesmo inspirado a idealização do segundo.

Não é esta, no entanto, a Conclusão correta.

Com efeito, o princípio da supremacia do interesse público, na verdade, é anterior à própria consagração dos ideais liberais advindos das duas grandes revoluções (americana e francesa).

Como bem adverte Eunice Ferreira Nequete (2005, p. 73), a ideia de interesse público já havia sido apropriada pelo Absolutismo, por inspiração da obra de Jean Bodin, especialmente em *Les six livres de la republique*. Portanto, a noção de interesse público não nasce com o liberalismo, pelo contrário, ela se transforma tão-somente, deixando a esfera de apropriação do soberano, para servir ao princípio da legalidade.

O princípio da legalidade, consagrado pelo Estado de Direito, impõe sujeições ao Estado, e, por conseqüência, ao governante, obrigando-os ao estrito cumprimento da lei e a inúmeras limitações, como, por exemplo, nas contratações de pessoal, nas alienações e aquisições de bens públicos, etc. Em contrapartida, para atender ao interesse da coletividade e, ao fim e ao cabo, também permitir a convivência dos indivíduos em sociedade, confere à Administração Pública certas prerrogativas e poderes para lhe permitir o atingimento de suas finalidades. Não por outra razão, alguns



autores identificam o princípio da supremacia do interesse público como princípio da finalidade pública (MOREIRA NETO: 2001, p. 92).

O utilitarismo, por sua vez, é uma reação ideológica do pensamento liberal inglês às idéias advindas da Revolução Francesa. Mas, não é uma reação de contraposição absoluta de idéias, e sim de apresentação de alternativas ao Absolutismo que fossem, digamos, mais palatáveis, sem o radicalismo revolucionário. Não é desconhecida a desconfiança do pensamento inglês ao processo revolucionário de 1789-1799, em parte, claro, decorrente do receio do possível efeito contaminante daquele processo em outros países. Mas, a Inglaterra do final do século XVIII não é mais a Inglaterra de Henrique VIII. A monarquia já havia sido domada e enquadrada pelo Parlamento desde, pelo menos, o fim do governo Jaime II, em 1688. Podemos dizer que já era, em essência, um país liberal, tendo chegado a esse resultado por via distinta daquela trilhada pela Europa continental.

É certo que não faltam aqueles que vejam o ideário da Revolução de 1789 como tendo servido de inspiração ao próprio Bentham. Com efeito, Alain Caillé, em artigo intitulado “o princípio da razão, o utilitarismo e o antiutilitarismo” credita a Jacques Domenech a idéia que a retórica dos revolucionários franceses é profundamente utilitarista e que Bentham, inclusive, foi feito cidadão francês honorário pela Revolução.

Em que pese tal posição, preferimos seguir a ideia de “alternativa palatável” que parece defluir de Kolm, conforme explicação dada para o surgimento da escola filosófica utilitarista, citada anteriormente.

Mas, se existe, de certa forma, essa aproximação, se o utilitarismo surgiu para servir de alternativa ao ideário revolucionário, não é de se estranhar que o princípio da supremacia do interesse público também possa ser justificado pelas teorias utilitaristas. Com efeito, ele é, em essência, um princípio utilitarista, no sentido de que cumpre a principal e primordial função do utilitarismo, que é a

maximização da felicidade geral, traduzida no princípio como a primazia do interesse coletivo sobre o particular.

A grande diferença quanto à origem do princípio da supremacia do interesse público, qual seja, de reconhecermos que este não assenta seu nascimento nas teorias utilitaristas mas sim na necessidade de conformação do princípio da legalidade ao atendimento do interesse coletivo, está exatamente no respeito maior ao direito individual que o utilitarismo clássico não levava em grande conta, não porque fosse abertamente contrário a ele ou defendesse sua supressão, mas sim porque não constava das preocupações maiores da doutrina de Bentham a ação individual como ação voltada ao atendimento de uma necessidade individual.

Nesse sentido, embora o Estado de Direito criado após os movimentos revolucionários do final do século XVIII tenha um compromisso necessário com o respeito aos direitos individuais, o que resultará na edição das Constituições políticas do início do século XIX, que consagrarão os direitos individuais em suas disposições, nunca se retirará do Estado a prerrogativa de suprimir ou mitigar tais direitos quando necessário ao atendimento do interesse público. Essa ação, no entanto, além de dever estar prevista previamente em lei que a autorize, deverá resultar em uma compensação aos indivíduos afetados.

Esse processo, de maior respeito ao direito individual, com compensações quando inevitável o sacrifício, também será contínuo e dinâmico, com as garantias sendo gradativamente ampliadas e alargadas, e sujeitas a retrocessos eventuais, não só no plano puramente individual, mas também indiretamente, com o surgimento de direitos de outra ordem, os sociais, a partir do final do século XIX e início do século XX.

O utilitarismo também irá se adaptar a essas evoluções, mitigando as falhas das teorias clássicas originais, em especial a de Bentham, com a procura de maiores salvaguardas ao direito individual, processo que se inicia com a revisão das teorias originais ainda por John Stuart Mill.

Há quem veja, inclusive, que o utilitarismo ainda seja uma doutrina filosófica relevante, inclusive para o pensamento sobre uma ética global, considerando a existência de profundas desigualdades sociais, se levarmos em conta as relações internacionais. Sobre isso, Mulgan (2012: p. 229-230) nos diz que

O utilitarismo surgiu na Grã-Bretanha nos séculos XVIII e XIX, em uma sociedade de democracia muito limitada, pobreza generalizada e considerável corrupção e ineficiência. As críticas e as atividades dos utilitaristas desempenharam um papel fundamental na melhoria desta situação. Em termos utilitaristas, as sociedades ocidentais modernas estão muito melhores hoje do que nos dias dos primeiros utilitaristas. Mas a nossa situação global é, em muitos aspectos cruciais, pelo menos tão ruim. O mundo das relações internacionais não é democrático, e o fosso entre as nações mais ricas e as mais pobres do mundo (em termos de riqueza, expectativa de vida, alfabetização, direitos civis e políticos, ou saúde) é de longe muito maior que o fosso entre ricos e pobres mesmo no país com maior desigualdade. Os utilitaristas contemporâneos baseiam-se nos primórdios do utilitarismo para fornecer críticas, frequentemente muito radicais, ao direito e à política internacional.

## 5 Reflexos do princípio da supremacia do interesse público no direito administrativo brasileiro: a busca do respeito ao direito individual e a existência de possíveis influências do utilitarismo clássico.

Assentado que o princípio da supremacia do interesse público continua predominante como princípio vetor de nosso direito administrativo, tanto no processo de criação quanto no processo de interpretação das normas jurídicas, cabe a nós, para não cairmos na armadilha do utilitarismo clássico, de supressão pura e simples dos direitos individuais quando necessário à maximização da

felicidade geral, identificarmos em que casos, em nossa legislação, o atendimento do interesse público importa em desconsideração absoluta ao direito individual, sem qualquer compensação.

Abrimos um parêntese aqui para dizer que a reiteração da afirmação do princípio da supremacia do direito público, nos dias de hoje, não é dizer algo banal ou trivial, uma vez que existe modernamente uma forte tendência, pela imbricação crescente entre os sistemas civil law e common law, de se reavaliar o princípio, pelo menos em determinados aspectos, a partir da visão existente no segundo sistema quanto ao assunto, em especial no que respeita aos serviços públicos e ao contrato administrativo (DI PIETRO; RIBEIRO, 2010, p. 2). Alguns autores, aliás, veem um caráter autoritário na base histórica de nosso direito administrativo, criticando mesmo a razão de se continuar aplicando o princípio em questão, o que nos levaria necessariamente à confecção de outro texto para abordar o tema, em espaço adequado<sup>5</sup>.

O fato é que, independentemente de tais críticas doutrinárias, e da relevância ou não delas, nosso direito positivo consagra o princípio em diversos momentos, não sendo possível ao intérprete desconsiderar esse fato.

Podemos dizer que o princípio está justificado ou baseia a intervenção estatal em quatro diferentes momentos ou tipos de relação jurídica: (i) quando justifica o poder de polícia do Estado; (ii) quando dá prerrogativas contratuais ao Estado; (iii) quando dá prerrogativas ao Estado na execução de serviços públicos; (iv) quando autoriza a intromissão do Estado na propriedade privada.

As relações jurídicas do Estado com seus agentes não serão consideradas aqui pois nos parecem ser mais caracterizadas pelas sujeições e limitações do Estado do que por eventuais prerrogativas que ele detenha. A simples natureza institucional do vínculo

<sup>5</sup> Sobre o tema, vale a leitura de "O Suposto Caráter Autoritário da Supremacia do Interesse Público e das Origens do Direito Administrativo: uma Crítica da Crítica", in *Supremacia do Interesse Pública e outros temas relevantes de direito administrativo*, de autoria de Emerson Gabardo e Daniel Wunder Hachem (Atlas: 2010, pp. 13-60).

estatutário, em contraposição ao caráter contratual, que autoriza a tradicional prerrogativa estatal de alteração e mesmo supressão dos “direitos” inerentes ao vínculo, até pelas inúmeras limitações de ordem constitucional (v.g. irredutibilidade de vencimentos), não parece ser suficiente a justificar um estudo pormenorizado do assunto.

Quanto às prerrogativas inerentes à consecução dos serviços públicos podemos traduzi-las, ao fim e ao cabo, como especificações daquelas derivadas do contrato administrativo ou das decorrentes à autorização legal de intervenção na propriedade privada. Com efeito, quando a lei autoriza o poder público, por exemplo, a exigir a continuidade do serviço ou a encampá-lo, o faz na perspectiva de prerrogativas contratuais que a Administração Pública detém em relação ao concessionário ou permissionário. Da mesma forma, quando a lei autoriza a desapropriação do bem particular para permitir a facilitação ou mesmo possibilitar a execução de um serviço público, apenas adota um dos fundamentos possíveis da utilidade/necessidade públicas para permitir a Administração Pública intervir na propriedade privada.

Em outra senda, no exercício do poder de polícia, o que se visa, geralmente, é impedir a atuação privada em desconformidade com o direito, ou seja, da consecução de atividades ilícitas.

Ora, a convivência em sociedade pressupõe também o respeito da lei pelos indivíduos. Assim, se existe norma jurídica impeditiva ou proibitiva de certa conduta pelo particular, não pode este invocar qualquer direito contra legem. Aqui, nesse pormenor, a infração administrativa eventualmente cometida pelo particular, objeto de fiscalização, preventiva ou repressiva, pelo poder de polícia do Estado, constitui apenas um tipo de conduta ilícita eleita pelo legislador, com sanção um degrau abaixo, em termos de gravidade e relevância, daquela prevista nas leis penais.

Nessa linha de raciocínio, ainda que o princípio da supremacia do interesse público fosse suprimido, continuariam existindo as condutas legalmente vedadas aos indivíduos, e a obrigação estatal de reprimi-las. Logo, não parece residir aqui, no poder de polícia, a

discussão que estamos empreendendo, salvo, talvez, quando temos, por razões de outra ordem, que não a defesa social, a limitação de atividades antes consideradas lícitas.

Exemplificando, vedar a importação de produto perigoso à saúde pública, para nós, é diferente de vedar a importação de produto que possa causar prejuízo econômico a determinado setor da indústria nacional, depois de verificado o ingresso exagerado dele no território nacional. No primeiro caso, o importador não pode querer ser ressarcido por nada. No segundo, nos parece claro, o importador deve ser ressarcido quanto ao prejuízo que teve em relação aos contratos de importação já firmados, anteriormente à vedação legal instituída. E a razão é simples, a proibição, no primeiro caso, reside na proteção à saúde dos próprios indivíduos, um dos fundamentos da razão de ser do Estado; no segundo, temos apenas o interesse econômico de um setor produtivo em relação a outro. O Estado pode fazer a escolha de qual deve prevalecer, desde que exista autorização legal para tanto, tendo em vista a maior ou menor importância de um setor em relação ao outro (número de empregos gerados, quantidade de valor arrecadado em tributos etc.), mas não pode deixar de ressarcir o prejuízo gerado aos indivíduos afetados pela medida.

Em matéria contratual, a legislação já tratou de mitigar os efeitos do uso das prerrogativas conferidas à Administração Pública, consagrando expressamente o chamado equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo (Lei nº 8.666/93, art. 57, §1º).

Será, então, na intervenção estatal na propriedade particular, onde se verificarão os maiores questionamentos ao princípio da supremacia do interesse público e sua proximidade com a lógica utilitarista.

No instituto da desapropriação, como vimos, desde os tempos do Império, já se procurava resguardar o direito de propriedade, garantindo-se ao titulares de domínio a respectiva indenização em caso de expropriação forçada. As variações modernas dessa lógica, com o pagamento de parte das indenizações em títulos

públicos, nos casos previstos nos artigos 182, §4º, III e 184, caput, da CF/1988, não são suficientes para infirmar a Conclusão de que o direito procura resguardar, da melhor maneira possível, o direito individual afetado.

Para nós é no instituto da limitação ou restrição administrativa que encontraremos mais firmemente estabelecida a lógica utilitarista e a insuficiência da compensação à violação do direito individual pela aplicação do princípio da supremacia do interesse público.

Com efeito, nas limitações administrativas se instituem obrigações aos proprietários que são qualificadas como negativas<sup>6</sup>, ou seja, o proprietário é obrigado a não fazer, a não utilizar ou não tirar o maior proveito econômico possível de sua propriedade por razões variadas, que vão do respeito a normas de caráter urbanístico às necessidades de preservação ambiental<sup>7</sup>.

Comumente, a doutrina administrativa defende que nessa modalidade de intervenção na propriedade não há que se falar em qualquer tipo de compensação financeira, por se tratar de uma medida de caráter geral (CUNHA JÚNIOR: 2016, p. 449), ou porque sua característica de não confiscatoriedade não justificaria qualquer indenização, por não haver perda da propriedade (MEDAUAR: 2003, p. 369). Esse entendimento também é predominante no âmbito jurisprudencial<sup>8</sup>, só recentemente tendo os tribunais passado a admitir a indenização nos casos de apossamento administrativo,

<sup>6</sup> Hodiernamente também tem sido comum a instituição de limitações ou restrições administrativas positivas, consistentes em obrigações de fazer, como as relativas à obrigatoriedade de manutenção de equipamentos de segurança contra incêndio em edifícios residenciais e comerciais.

<sup>7</sup> Apenas para citar algumas existentes na legislação federal: a) restrições à supressão de vegetação em áreas de preservação permanente (art. 3º, II e 4º da Lei nº 12.651/2012); b) obrigatoriedade de manutenção de área mínima com cobertura vegetal nativa, denominada Reserva Legal (art. 12 da Lei nº 12.651/2012); c) manutenção de anéis verdes de isolamento capazes de proteger as zonas circunvizinhas contra possíveis efeitos residuais e acidentes em zonas industriais (Lei nº 6.803/1980); d) na constituição de loteamento, destinação de áreas para sistemas de circulação, implantação de equipamentos urbanos comunitários e espaços livres de uso público (art. 4º da Lei nº 6.766/1979).

<sup>8</sup> Por todos, STJ, Primeira Turma, REsp. nº 760.498/SC, red. para o acórdão Min. Luiz Fux, julgado em 5/12/2006.

equivalente a uma verdadeira desapropriação indireta, em que a limitação, por sua natureza, esvazia por completo o conteúdo econômico da propriedade<sup>9</sup>.

Sem dúvida, esse entendimento reflete uma visão utilitarista clássica na aplicação do princípio da supremacia do interesse público, pois não há nenhuma razão jurídica lógica para concluir que apenas por ser fixada como medida de natureza geral uma restrição administrativa não teria o condão de gerar qualquer tipo de compensação do titular do direito individual afetado. O que se tem, simplesmente, é a pressuposição que o interesse maior da coletividade se sobrepõe ao direito individual e que por um número indeterminado de outros indivíduos estarem igualmente sujeitos à mesma regra, não há que se falar em compensação do Estado pela restrição imposta.

Assim, verificamos que princípio da supremacia do interesse público, embora não seja um consectário direto do utilitarismo, com ele se identifica em sua finalidade primordial, a busca da máxima felicidade da sociedade, e no seu consequencialismo, não estando, o direito administrativo moderno, ainda inteiramente desvinculado desse modo de pensar, mormente nos casos em que não se prevê qualquer tipo de compensação ao direito individual eventualmente sacrificado pela aplicação concreta de norma inspirada no referido princípio ou com interpretação condicionada por ele.

## 6 Conclusões

Como visto no texto do presente artigo, o princípio da supremacia do interesse público, mesmo que sofrendo algumas contestações, ainda prevalece no direito administrativo como

<sup>9</sup> A jurisprudência do STJ, ainda assim, é pródiga mais na discussão lateral referente à natureza do direito e ao correspondente prazo prescricional do que ao ressarcimento em si, tendo-se fixado que a ação indenizatória decorrente de limitação administrativa não corresponde à desapropriação indireta, devendo ser promovida no prazo das ações pessoais, ou seja, em cinco anos. Por todos, EREsp 628.588/SP, Primeira Seção, rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 10/12/2008.

princípio vetor que orienta tanto a confecção das normas quanto a interpretação delas, em especial na aplicação concreta daquelas pela Administração Pública.

Conquanto o princípio tenha sido consagrado explicitamente em nossa legislação ordinária federal apenas com o advento da Lei nº 9.784/99, ele está espraiado por inúmeras normas legais e também em nossa Constituição Federal mediante a reiterada indicação de expressões como “finalidade pública”, “interesse público” e “saúde pública”.

Inegavelmente, o princípio da supremacia do interesse público tem uma lógica que é utilitarista, pois sua finalidade principal é conferir à Administração Pública os instrumentos necessários à busca do atendimento do interesse coletivo, ainda que em sacrifício ao direito individual de alguns administrados, consequencialismo tipicamente utilitarista.

A análise histórica, no entanto, nos mostra que o princípio da supremacia do interesse público não deriva diretamente do utilitarismo, sendo mesmo anterior ao liberalismo, tendo sido, na verdade, transformado por este último. Essa transformação, por outro lado, derivou mais da necessidade de conformação do Estado à consagração do princípio da legalidade, sufragado pelo ideário revolucionário de 1776 e 1789, do que do pensamento do liberalismo inglês do século XVIII.

Por ser, no entanto, o utilitarismo, uma resposta da esquerda liberal inglesa ao radicalismo revolucionário, apresentando via alternativa ao Absolutismo, acabará coincidindo, em alguns pontos, com as ideias revolucionárias. A falta de consideração aos direitos individuais pelo utilitarismo clássico de Jeremy Bentham, ademais, será mitigada pelas teorias utilitaristas posteriores, começando por John Stuar Mill.

Na sua conformação à legalidade, o princípio da supremacia do interesse público buscará o respeito do direito individual mediante duas principais concessões, (i) o da previsão legal prévia quanto ao sacrifício dele e; (ii) compensação financeira pela perda do direito.

A inexistência do segundo elemento ainda poderia ser considerada, hodiernamente, uma clara aplicação de teorias utilitaristas, em sua concepção clássica.

No direito administrativo brasileiro atual, em nenhum outro campo se vislumbra tão nitidamente a lógica utilitarista quanto no da aplicação das chamadas limitações administrativas, em que o direito de propriedade é diretamente afetado, impondo aos proprietários, geralmente, obrigações negativas, que limitam o uso ou impedem o aproveitamento da propriedade em seu potencial econômico pleno. Isto decorre, principalmente, da interpretação dada pela doutrina e jurisprudência nacionais no sentido de que tais limitações não são indenizáveis, apenas porque adotadas em caráter geral e indistinto, não visando proprietários específicos.

## Referências

BENTHAM, Jeremy [et al.]. O Panóptico; Tomaz Tadeu (org.). 2ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

CAILLÉ, Alain. O princípio da razão, utilitarismo e antiutilitarismo. Sociedade e Estado. Dez. 2001, vol. 16, nº 1-2, p. 26-56.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Administrativo. 15ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves Ribeiro (coord.). Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2010.



FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. 8ª ed. rev. amp. e at. São Paulo: Malheiros, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

KOLM, Serge Christophe. Teorias Modernas da Justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno, 7ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 18ª ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 17ª ed. rev. atual. – São Paulo: Malheiros: 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MUKAI, Toshio. Direito Administrativo Sistematizado, 2ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2000.

MULGAN, Tim. Utilitarismo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

NEQUETE, Eunice Ferreira. Fundamentos históricos do princípio da supremacia do interesse público. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRS. Porto Alegre, 2005.

OLIVEIRA SANTOS, Manuel Porfírio de. Direito Administrativo e Ciência da Administração. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1919.

POSNER, Richard A. Fronteiras da Teoria do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. História da Filosofia (Do Romantismo até nossos dias), vol. 3, 8ª ed.

SANDEL, Michael J. Justiça o que é fazer a coisa certa. 9ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1914