

Interesse público e sua supremacia: um estudo sobre o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular



Fernando Mariath Rechia

Juiz Federal. Mestre em Direito Público com ênfase em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET).

RESUMO: Este artigo tem dois objetivos. De um lado, pretende investigar os elementos que integram o “interesse público” e, principalmente, aqueles que não o integram. De outro lado, depois de analisar o conteúdo jurídico possível do “interesse público” e as balizas para a sua configuração, este ensaio apresentará razões contrárias à existência e à funcionalidade de um “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”, sobretudo em relação à sua utilização enquanto fundamento para legitimar atuações administrativas que restrinjam direitos individuais, em especial dos contribuintes.

PALAVRAS-CHAVE: Direito administrativo. Direito tributário. Interesse público. Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Interesse público e parâmetros de controle. Controle da Administração Pública.

ABSTRACT: This article has two objectives. On one hand, it intends to investigate the elements that integrate the concept of “public interest” and, mainly, those that do not integrate it. On the other hand, after examining the possible legal content of the “public interest” and the beacons for its configuration, this essay will present reasons against the existence and functionality of a “principle of the supremacy of public interest over the private interest”, especially in relation to its use as a basis for legitimizing administrative actions that restrict individual rights of individuals - especially taxpayers.

KEYWORDS: Administrative law. Tax law. Public interest. Principle of the supremacy of public interest over the private interest. Public interest and parameters of control. Control of Public Administration.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 O conteúdo jurídico do interesse público. 2.1 O que não é interesse público. 2.1.1 Interesse público e interesse do Estado. 2.1.2 Interesse público e interesse da Administração Pública. 2.1.3 Interesse público e interesse do agente público. 2.1.4 Interesse público e interesse supraindividual. 2.1.5 Interesse público e interesse da maioria. 2.2 A configuração do interesse público a partir da Constituição. 3 O “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”: construção e desconstrução. 3.1 As bases teóricas do “princípio da supremacia”. 3.2 A desconstrução do “princípio da supremacia”. 3.2.1 Primeira objeção: ausência de natureza de norma-princípio. 3.2.2 Segunda objeção: ausência de fundamentação normativa. 3.2.3 Terceira objeção: ausência de uma necessária contraposição entre interesses públicos e particulares. 4 Conclusões. Referências.

1 Introdução

O propósito deste artigo é investigar a existência e a funcionalidade de um “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”, notadamente no que se refere à sua utilização enquanto mecanismo de legitimação de atos estatais que restringem liberdades individuais.

A importância prática e teórica desta discussão é incontestável. São diversas as decisões – especialmente no âmbito do Direito Tributário – que fazem alusão ao referido “princípio da supremacia”, seja para fundamentar medidas processuais em favor da Fazenda Pública, seja para convalidar exigências tributárias contrárias aos interesses dos contribuintes. Ademais, os aspectos teóricos em torno deste “princípio da supremacia”, desde sempre apontado como um dos fundamentos de todo o Direito Administrativo, têm motivado acalorados debates na doutrina nacional.

No entanto, um tema tão complexo e abrangente quanto este impõe diversos obstáculos ao seu adequado enfrentamento. O mais imediato deles diz respeito à delimitação do objeto do estudo. Sem esta precaução, o trabalho científico perde em consistência e frustra o leitor, incapaz de verificar se o autor foi efetivamente capaz de cumprir as suas promessas.

Para alcançar este objetivo, a problematização do tema é instrumento da mais alta relevância. Assim, o artigo que ora se inicia adotará como projeto de trabalho os seguintes questionamentos: *i)* qual o conteúdo jurídico desse interesse público que deteria “supremacia” sobre os interesses particulares? (seria ele composto exclusivamente por interesses estatais ou da Administração Pública?); *ii)* o “princípio da supremacia do interesse público” pode servir de fundamento jurídico para legitimar atos administrativos restritivos de direitos individuais?

Para dar conta de ambas as questões – intimamente conectadas –, o presente ensaio foi dividido em duas partes.

A primeira delas tem por objetivo investigar os elementos que compõem o “interesse público” e os parâmetros para a sua configuração. Para tanto, propõe-se inicialmente uma conceituação negativa, a fim de afastar alguns “interesses” que, apesar de usualmente caracterizados como “públicos”, com estes não se confundem. Se é correto afirmar que uma conceituação negativa é insuficiente para alcançar uma *definição* de “interesse público” (objetivo que, além de extrapolar os limites deste ensaio, parece insuscetível de atingimento), ela cumpre a função de iluminar os caminhos em direção aos interesses que poderão ser alçados à condição de “públicos”. Daí por que o segundo tópico da primeira

parte é destinado a analisar as balizas para a configuração do “interesse público”.



Fonte: www.rawpixel.com

Por fim, na segunda parte do artigo, e com base nos pressupostos analisados na primeira metade, será endereçado o segundo questionamento referido acima. Isto é, depois de excluídas todas as concepções que não se confundem com o “interesse público” (item 2.1 da primeira parte), analisar-se-á criticamente a existência e a funcionalidade de um “princípio da supremacia”, notadamente para identificar se ele poderia servir de parâmetro para orientar as relações que envolvem a Administração Pública e os particulares.

2 O conteúdo jurídico do interesse público

A doutrina (acompanhada pela jurisprudência) costuma invocar o “interesse público” para justificar os mais diversos posicionamentos. Sem antes, contudo, refletir sobre o seu conteúdo ou, ao menos, sobre a natureza dos elementos que o integram¹. Como se a investigação sobre o conteúdo do interesse público fosse algo desnecessário, incapaz de justificar a atenção da comunidade jurídica, que já o conheceria de antemão.

No entanto, como se verá abaixo, essa crença é equivocada. Com isso, um tema de fundamental relevância para o Direito Públi-

co subsiste relegado ao segundo plano. Daí a precisa afirmação de Eros Grau, no sentido de que o interesse público “permanece, sem dúvida, sendo a grande questão do Direito Administrativo, ainda que os administrativistas, em regra, não a discutam”².

2.1 O que não é interesse público?

Por essa razão, e nos estreitos limites deste ensaio (tal qual apontado na introdução), resta absolutamente relevante investigar o conteúdo jurídico do interesse público, especificamente para identificar quais os elementos que podem integrá-lo.

No entanto, considerando a impossibilidade de apresentar uma *definição* de interesse público, já que este, como será visto em seguida, varia conforme os bens em conflito no caso concreto, parece prudente, logo de início, precisar justamente aquilo que o interesse público *não é*. Trata-se, portanto, de identificar aqueles interesses que não podem ser confundidos com o interesse público, mas que, não raras vezes, acabam sendo. Posteriormente, superada esta empreitada inicial, será possível localizar os interesses passíveis de serem configurados como públicos e, principalmente, qual o instrumento pertinente para tanto.

2.1.1 Interesse público e interesse do Estado

Em primeiro lugar, o interesse público não pode ser confundido com o interesse do Estado.

Se era verdade que, no surgimento do Estado Moderno, essa confusão era comum, já que a totalidade dos interesses públicos estava na titularidade do soberano, hoje ela

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista trimestral de direito público*, n. 26, 1999, p. 116.

² GRAU, Eros Roberto. *Direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 171. No mesmo sentido, BORGES, Alice Gonzales. Interesse público: um conceito a determinar. *Revista de Direito Administrativo*, v. 205, jul./set. 1996, p. 112., quando conclui que “entre os conceitos jurídicos indeterminados invocáveis no direito público, é o interesse público o de mais difícil determinação”.

não mais se sustenta, por duas razões³. Em primeiro lugar, porque, nos dias de hoje, nem todos os interesses públicos são titularizados pelo Estado. A Constituição reconhece a possibilidade de interesses públicos não estatais, notadamente no que se refere ao chamado *terceiro setor*, composto pelas organizações não governamentais⁴. Em segundo lugar, já que nem todos os interesses titularizados pelo Estado são públicos⁵.

A propósito, a própria caracterização da natureza pública de um interesse exclusivamente a partir da pessoa do seu titular (no caso, o Estado) dá lugar a uma petição de princípio ou raciocínio circular: o interesse seria público porque atribuído ao Estado e seria atribuído ao Estado por ser público⁶. No entanto, a partir do momento em que o Estado deixa de ser visto como um fim em si mesmo, passando a atuar como instrumento de realização de interesses alheios, é preciso admitir que a existência destes *precede* a existência do Estado⁷.

Em suma: o interesse é público não por ser de titularidade do Estado, mas pode ser atribuído ao Estado por ser público⁸.

2.1.2 Interesse público e interesse da Administração Pública

Em segundo lugar, e por razões similares, é igualmente equivocado confundir o interesse público com o interesse do aparato administrativo (ou da Administração Pública).

O Estado, enquanto sujeito de direitos,

pode ter interesses de forma semelhante ao que ocorre com os sujeitos de direito privado. Mas esses interesses, por serem regidos por uma lógica de conveniência, não podem ser reconhecidos como “públicos”. Representam apenas as vontades do aparato estatal, independentemente de sua qualidade de servidor de interesses da coletividade⁹.

Nesse aspecto é didática a distinção entre interesses primários do Estado e interesses secundários, criada pelo italiano Renato Alessi e introduzida na doutrina brasileira por Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰. Enquanto o interesse primário corresponderia ao interesse geral e legítimo, o interesse secundário corresponderia ao interesse do gestor do patrimônio público. Para ilustrar o segundo caso, é possível imaginar o caso de um Estado que tributa de forma excessivamente alta os contribuintes, enriquecendo o Erário às custas do empobrecimento da sociedade. Nessa hipótese, o Estado estaria agindo para atender um interesse secundário, em desconformidade com o interesse público primário que deveria nortear as suas ações¹¹.

Por essa razão, parte da doutrina qualifica esses “interesses da Administração” de secundários, por representar apenas as vontades do aparato estatal, independentemente de sua qualidade de instrumento a serviço dos interesses da coletividade¹².

3 JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista trimestral de direito público*, n. 26, 1999, p. 116-117.

4 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 155.

5 JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista trimestral de direito público*, n. 26, 1999, p. 117-118.

6 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 155.

7 JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista trimestral de direito público*, n. 26, 1999, p. 117.

8 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 155.

9 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 73. No mesmo sentido: JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 156; LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 7. ed. Atualizada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 558.

10 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 67-66 e 73.

11 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 67.

12 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 73. No mesmo sentido: JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 156; LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 7. ed. Atualizada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 558.

Ademais, caso adotada a concepção de que o interesse público se confunde com o interesse do Estado ou da Administração Pública, jamais seria possível utilizá-lo como parâmetro de controle do exercício de poder¹³. Haveria uma espécie de autolegitimação da conduta estatal. Já que, se todos os interesses estatais são “públicos”, sempre que a Administração agisse para atender os *seus* interesses (sejam quais fossem) ela estaria reflexamente atendendo aos interesses *públicos* (justamente porque a sua natureza – pública – é determinada pela pessoa do seu titular, e não pelo conteúdo do interesse).

2.1.3 Interesse público e interesse do agente público

Com maior razão ainda, o interesse público não pode ser confundido com o interesse privado do sujeito que exerce função administrativa.

Os interesses do agente público configuram interesses privados, submetidos às regras comuns. Como no caso do governante que tem total interesse em evitar a veiculação de notícias sobre atos de improbidade que tenha praticado. No entanto, o interesse do agente público na preservação da sua imagem para eventual manutenção no cargo que ocupa em nada se aproxima de um interesse público. O simples fato de um sujeito exercer função pública não transfigura todos os seus interesses privados/particulares em públicos¹⁴.

Portanto, diante da evolução histórica houve (ou deveria ter havido) a superação da identificação do interesse público com as meras conveniências da Administração. O Estado e os seus agentes não são guardiões de interesse próprio. Por essa razão, fala-se em função administrativa, justamente para

retratar um “dever-poder” voltado à proteção de interesses alheios à pessoa que o exerce¹⁵. Em suma, o simples fato de um sujeito estar no exercício de uma função pública, não transforma os *seus* interesses em interesses *públicos*.



Fonte: www2.planalto.gov.br

2.1.4 Interesse público e interesse supraindividual

Embora por motivos diversos, também não é correto associar o interesse público com o interesse da sociedade (entendida esta como algo diverso da soma de interesses individuais dos seus integrantes).

Ainda que a sociedade não se confunda com os indivíduos que a integram, a adoção dessa tese possibilitaria que o interesse do todo fosse, ao mesmo tempo, contrário ao interesse de todas as suas partes. Tal confusão permitiria o surgimento de interesses supraindividuais (típico de regimes totalitários), através da alusão a um interesse geral ou público (da “sociedade”), que não guardasse qualquer vínculo com nenhum interesse individual dos seus membros¹⁶.

13 JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista trimestral de direito público*, n. 26, 1999, p. 117; JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 155.

14 JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista trimestral de direito público*, n. 26, 1999, p. 118.

15 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 100-101.

16 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 60; JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 156.

Além desse risco, haveria um segundo problema: o de identificar qual seria esse “interesse da sociedade”. Ou seja, justamente por não guardar nenhuma relação com os interesses individuais e concretos dos integrantes da coletividade, surgiria o problema de determinar o seu conteúdo. E, mais do que isso, surgiria o problema de definir *quem* seria o responsável por identificar “o” interesse público.

A depender das soluções apresentadas, poderíamos retornar para os itens anteriores, onde o interesse do governante (agora na condição de intérprete do interesse da sociedade) poderia acabar se confundindo com o interesse público¹⁷.

2.1.5 Interesse público e interesse da maioria

Por fim, o interesse público também não corresponde ao somatório dos interesses particulares ou ao interesse privado comum e homogêneo da maioria da população¹⁸.

Embora não pelos mesmos motivos do item anterior, já que ao representar a maioria dos interesses individuais, não haveria risco de existir um interesse público estranho aos interesses dos indivíduos, essa concepção também não deve prosperar, por três razões.

Em primeiro lugar, ao somente reconhecer como público o interesse que reflete a maioria dos interesses privados, a adoção dessa concepção resultaria na destruição/opressão dos interesses de minorias, os quais nunca seriam alçados à condição de interesse público. Contudo, em um Estado Democrático, mesmo que a vontade da maioria prevaleça, essa preponderância deve observar certos limites, de modo que os interesses da minoria não sejam completamente desatendidos¹⁹.

Em segundo lugar, em uma sociedade pluralista e diversificada, há grande dificuldade em realizar esta composição entre os diferentes grupos de interesses o que dificultaria (para não dizer inviabilizaria) a formação de uma maioria em torno de um interesse comum e homogêneo. Como adverte Juarez Freitas, “não há somatório de interesses individuais que, num passe-de-mágica, possa ser convertido em interesse público”²⁰.

Em terceiro lugar, ao apresentar um critério exclusivamente aritmético, essa concepção transformaria em interesse público todo e qualquer interesse comum da maioria do povo, independentemente do seu conteúdo. No entanto, há interesses, como aquele manifestado por grande parte da população brasileira em relação ao futebol que, apesar de compartilhado por uma maioria de sujeitos privados, continuam a ter natureza privada²¹.

2.2 A configuração do interesse público a partir da Constituição

Mas se é verdadeiro que o fato de um interesse ser compartilhado pela maioria é insuficiente, por si só, para configurá-lo como público, é forçoso admitir que *o conteúdo jurídico do interesse público não se vincula apenas a questões quantitativas*²². No entanto, se assim o é, então qual seria o critério para configurar um interesse como público?

Os critérios para o reconhecimento ou para a definição de interesse público não podem ser encontrados em outro lugar senão no próprio ordenamento jurídico. Daí a conclusão da doutrina de que não há interesse público sem uma norma prévia²³. E, no

17 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 157.

18 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 157.

19 JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista trimestral de direito público*, n. 26, 1999, p. 122.

20 FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 54.

21 JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista trimestral de direito público*, n. 26, 1999, p. 122.

22 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 158.

23 DE LA MORENA, Luis. Derecho administrativo e interés público: correlaciones básicas. *Revista de Administración*

ordenamento jurídico brasileiro, os critérios para a definição do conteúdo do interesse público devem ter como ponto de partida a Constituição Federal e a legislação editada em conformidade com ela²⁴. Como corretamente observa a doutrina:

[...] a significação do que vem a ser o interesse público será determinada de forma objetiva pelo ordenamento jurídico, particularmente na ordem de valores, fins, objetivos e bens protegidos pela Constituição²⁵.

Entretanto, se o conteúdo do interesse público é determinado a partir de uma análise sistemática do ordenamento jurídico e, se a própria Constituição outorga proteção tanto a interesses particulares (individuais), quanto a interesses coletivos, surge o seguinte questionamento: é possível falar em um princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no ordenamento jurídico brasileiro? Mais do que isso, indaga-se se esse “princípio” da supremacia constituiria um parâmetro a ser observado pela Administração Pública, especialmente nas relações que mantém com os particulares.

Pública, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, n. 100-102, 1983, p. 852-853; MAFFINI, Rafael. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 41.

24 ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, vol. I, n. 7, out. 2001, p. 18. No mesmo sentido: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 68.

25 GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 179. No mesmo sentido: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 69; HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em direito administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, abr./jun. 2011, p. 74-75.

É o que se passa a analisar a partir de agora.

3 O “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”: construção e desconstrução

3.1 As bases teóricas do “princípio da supremacia”

No Direito brasileiro, desde há muito, o autor mais importante a enfatizar a existência e importância do “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”, sem dúvidas, é o jurista paulista Celso Antônio Bandeira de Mello²⁶. Em suas palavras, esse princípio proclamaria a “superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último”²⁷.

Entre outras funções desempenhadas pelo referido princípio, a mais importante delas (e a que interessa mais de perto ao presente ensaio) seria a de regular as relações entre o Estado e o particular, assegurando uma posição de privilégio e de supremacia à Administração enquanto órgão encarregado de zelar pelos interesses públicos (ou seja, sempre que ela atuasse de acordo com aquilo que ele denomina de interesse público primário)²⁸.

Mesmo não sendo possível vincular esse princípio da supremacia a algum dispositivo específico da Constituição, seria possível identificar diversas manifestações dele, como, por exemplo, no artigo 170, cujos incisos III, V e VI, fazem referência à função social da propriedade, à defesa do consumidor e à defesa do meio ambiente. Assim como no artigo 5º, incisos XXIV e XXV, que trata da

26 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 55.

27 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 29.

28 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 30.

desapropriação e da requisição, institutos nos quais, de acordo com Bandeira de Mello, seria “evidente a supremacia do interesse público sobre o interesse privado”²⁹.

Inicialmente, eram essas as principais características apresentadas pelo professor paulista para fundamentar a existência de um princípio da supremacia do interesse público. Com efeito, parece curioso atribuir tamanha importância ao princípio e aos efeitos que decorreriam dele, sem, contudo, analisar com maior detalhamento o conteúdo (possível) do interesse público que estaria em posição de supremacia frente ao particular.

3.2 A desconstrução do “princípio da supremacia”

Apesar da sua fundamentação deficiente, esse “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular” teve aceitação tranquila na doutrina e jurisprudência brasileira (pelo menos) até o ano de 1998³⁰. A partir daí, o princípio, que antes era tido como um verdadeiro dogma do Direito Administrativo, passou a ter a sua existência fortemente questionada por inúmeros autores³¹.

Os diversos argumentos apresentados contra o princípio da supremacia do interesse público podem ser adequadamente reduzidos a três objeções. As primeiras duas atacam a existência desse princípio através do questionamento da sua natureza e fundamentação normativa. Já o terceiro argumento se dirige contra a funcionalidade (operacionalidade) deste “princípio”.

Nas linhas abaixo, as três objeções serão analisadas individualmente.

3.2.1 Primeira objeção: ausência de natureza de norma-princípio

O primeiro argumento apresentado pelos seus críticos questiona a própria natureza normativa atribuída ao assim denominado “princípio” da supremacia do interesse público sobre o particular.

De maneira absolutamente breve, um princípio jurídico pode ser classificado como uma norma que regula de forma indireta o comportamento por meio da indicação de um estado ideal de coisas a ser realizado (de modo que o comportamento a ser adotado deva, necessariamente, contribuir para alcançar essa finalidade)³². É o caso, por exemplo, do princípio da moralidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, que, ao exigir a realização ou a manutenção de um estado de coisas compatíveis com a moralidade (lealdade, boa-fé, probidade), impede a prática de atos de corrupção, conduta esta que vai na contramão da finalidade determinada pelo aludido princípio constitucional.

No entanto, o chamado “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular” não aponta um estado de coisas a ser concretizado por meio de um comportamento a ser encontrado, em nada se assemelhando com a atuação de uma norma-princípio³³. Por não permitir qualquer gradação na sua aplicação diante de um caso concreto, esse “princípio” não admite qualquer interação com outros princípios ou mesmo regras constitucionais. Pelo contrário, justamente por propor uma supre-

29 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 55.

30 Data da publicação original do seguinte artigo: ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, vol. I, n. 7, out. 2001.

31 Representativa desta nova “desconfiança” em relação ao “princípio da supremacia” é a seguinte coletânea de artigos: SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

32 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios* – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 102.

33 ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 284. Em sentido contrário, reconhecendo a existência de um “princípio de interesse público superior ao interesse privado” implícito na ordem constitucional brasileira, ver: OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 28, 1999, p. 45-47.

macia do interesse público sobre o particular, ele mais se assemelha com uma regra abstrata de preferência a ser utilizada para resolver conflitos (estes sim) concretos entre princípios ou interesses protegidos pela Constituição³⁴.

3.2.2 Segunda objeção: ausência de fundamentação normativa

Não obstante, ainda que superada a primeira objeção e admitida, em tese, a possibilidade de uma regra abstrata de preferência que estabelecesse *a priori* a supremacia dos interesses públicos em detrimento dos particulares, ela deveria encontrar suporte na Constituição. Contudo, e este é o segundo argumento contra o “princípio”, isso não acontece.

Isso porque, se em determinados casos o constituinte atribuiu preferência, em abstrato, a um interesse público em detrimento de um interesse privado (como no caso do artigo 5º, XXV)³⁵, isso não autoriza a construção de um princípio geral da “supremacia” do primeiro sobre o segundo, já que ele seria incapaz de explicar os casos em que a Constituição faz a opção inversa (caso do artigo 5º, XI e XII³⁶, em que a regra é a inviolabilidade dos direitos privados)³⁷.

Por essa razão – que impediria, de



Fonte: www.congressonacional.leg.br

outro lado, a formulação de um princípio da supremacia dos interesses particulares –, não é possível identificar o fundamento normativo desse “princípio da supremacia do interesse público” na Constituição³⁸.

Mesmo no caso da desapropriação, referida como um exemplo evidente da “supremacia do interesse público sobre o privado”³⁹, o que ocorre, na verdade, é tão somente a limitação do interesse individual frente ao interesse coletivo. Tanto não há superioridade absoluta do interesse coletivo, que a flexibilização do direito à propriedade está condicionada à “justa e prévia indenização em dinheiro”⁴⁰. Não sendo possível, mesmo em nome de um interesse coletivo, o simples confisco dessa propriedade por parte do poder público⁴¹.

3.2.3 Terceira objeção: ausência de uma necessária contraposição entre interesses públicos e particulares

Existe, ainda, um terceiro argumento contra o princípio da supremacia do interesse

34 ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, vol. I, n. 7, out. 2001, p. 10.

35 CF. “Art. 5º. [...] XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”. (destaquei)

36 CF. “Art. 5º. [...] XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”. (destaquei)

37 SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel. (org.). *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 233.

38 SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel. (org.). *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 234-235.

39 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 55. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 67.

40 CF. “Art. 5º. [...] XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”. (destaquei)

41 BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. In: SARMENTO, Daniel. (org.). *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 163.

público sobre o particular, que parte de pressuposto (aparentemente diverso ao dos defensores do “princípio”) no sentido de que não há uma necessária relação de contraposição entre esses dois interesses, o que afastaria a possibilidade de existir uma relação de “supremacia” de um contra o outro.

Note-se que um princípio geral cujo conteúdo consista na afirmação da supremacia de um interesse (no caso o público) sobre outro (particular) pressupõe (ou deveria pressupor), logicamente, uma oposição entre eles, caso contrário, não teria qualquer sentido em se falar em “supremacia”.

No entanto, levando-se em conta novamente a Constituição, essa premissa não se sustenta. Muito pelo contrário. Da forma como foram instituídos pelo constituinte, elementos privados estão incluídos nos próprios fins do Estado, como é o caso do dever de proteção e promoção dos direitos fundamentais⁴². De modo que, em inúmeras vezes, o interesse público, tal qual definido a partir da Constituição, consiste justamente na proteção de direitos individuais por ela assegurados.

É o que acontece com o direito de propriedade, por exemplo. Parece tranquilo afirmar que o direito previsto no artigo 5º, *caput*, e no seu inciso XXII, seja um direito de natureza individual. Apesar disso, a proteção desse direito de propriedade configura interesse público, assim como a proteção dos demais direitos e garantias individuais assegurados pela Constituição, ainda que a essência deles seja particular.

A essa mesma conclusão chegou o Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI 493/DF. Naquela oportunidade, conforme voto do Ministro Relator Moreira Alves, foi decidido que uma lei não poderia

retroagir para alcançar direito adquirido, ainda que por motivo de ordem pública. Isso porque, assegurar a proteção da garantia prevista pelo artigo 5º, XXXVI (de natureza reconhecidamente individual), constitui também um forte motivo de interesse público⁴³.

Por essa razão, é possível concluir que, na definição de interesse público, estão também contidos elementos privados, precisamente aqueles cuja proteção foi assegurada pela Constituição⁴⁴. Em função disso, não é adequado falar em uma relação de contradição ou oposição propriamente dita entre esses interesses (muito menos em uma relação de supremacia). Trata-se, mais adequadamente, de uma relação de “conexão estrutural” entre ambos⁴⁵.

Dentre as três objeções apresentadas contra o princípio da supremacia do interesse público, a terceira delas foi o que mereceu a maior atenção por parte dos seus defensores⁴⁶. Em defesa do “princípio da supremacia”,

43 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 493/DF, Pleno, Relator Ministro Moreira Alves, j. 25/06/1992. Nesse sentido o seguinte trecho do voto do Ministro Moreira Alves:

“[...] o interesse público e o interesse privado se entrelaçam de tal forma, que as mais das vezes não é possível separá-los. E seria altamente perigoso proclamar como verdade que as leis de ordem pública ou de direito público têm efeito retroativo, porque mesmo diante dessas leis, aparecem algumas vezes direitos adquiridos que a justiça não permite que sejam desconhecidos e apagados. [...] No caso afirmado, a lei não deve retroagir, porque a simples invocação de um motivo de ordem pública não basta para justificar a ofensa ao direito adquirido, no dizer de Gabba, é também um forte motivo de interesse público”.

44 UREER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. 14. ed. Trad. Luís Afonso Heck. Barueri: Manole, 2006, p. 5; ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, vol. I, n. 7, out. 2001, p. 24.

45 ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, vol. I, n. 7, out. 2001, p. 13.

46 O próprio Celso Antônio Bandeira de Mello, nas edições posteriores do seu Curso, especificamente a partir da 12ª edição (2000), passou a dedicar uma seção inédita para tratar justamente sobre o “conceito jurídico de interesse público”. Esta seção está mantida nas edições mais atuais, inclusive naquela que foi consultada para elaboração des-

42 ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, vol. I, n. 7, out. 2001, p. 13; ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 284.

Bandeira de Mello sustentou que a proteção do interesse particular, nos termos da Constituição, sempre esteve inserida no interesse público⁴⁷. Ou seja, o interesse público que teria supremacia sobre os interesses particulares já abrangeria os interesses particulares protegidos pela Constituição.

Das considerações referidas acima, é possível formular duas conclusões:

Em primeiro lugar, a de que esse conceito de interesse público (não a sua supremacia) está alinhado com aquilo que foi analisado na primeira parte da exposição e, também, com aquilo que é defendido pelos próprios críticos do “princípio da supremacia”. Ou seja, há certo consenso no sentido de que o interesse público resulta, sim, de uma análise sistemática da Constituição e que, em função disso, pode contemplar até mesmo a proteção de interesses particulares. Quanto a isso, parece irretocável a argumentação trazida pelo jurista paulistano.

Contudo, depois de admitir que o conceito de interesse público contempla (e sempre teria contemplado) interesses particulares assegurados pela Constituição, a afirmação de um “princípio da supremacia” de um sobre o outro parece não reunir consistência alguma. Não há como defender a existência de um “princípio” que determina a supremacia de um interesse sobre o outro, sendo que a defesa do segundo é (em muitos casos) parte do primeiro. É como se o interesse público pudesse ter “supremacia” sobre ele mesmo.

Na verdade, o que parece representar esse “interesse público” que gozaria de supremacia é precisamente o resultado da ponderação entre dois ou mais interesses protegidos pela Constituição à luz de um determinado caso⁴⁸. Ou seja, entre dois interesses em conflito, ambos protegidos pela Constituição, aquele que for restringido em menor medida será o interesse público “supremo”. Essa afirmação parece em harmonia com a própria conclusão de Bandeira de Mello, no sentido de que:

[...] do ponto de vista jurídico, será de interesse público a solução que haja sido adotada pela Constituição ou pelas leis editadas em consonância com as diretrizes da Lei Maior⁴⁹.

No entanto, qual seria a utilidade de um “princípio” que não exerce papel algum na orientação de condutas ou na interpretação de dispositivos legais, e que serve apenas para indicar que o prevalente é aquele que detém supremacia sobre o outro?

O verdadeiro problema não reside na atribuição abstrata (e *a priori*) de prevalência mas, sim, no conteúdo do que deve prevalecer. O importante são os instrumentos que atuam no processo de solução entre interesses conflitantes, como o postulado da proporcionalidade (e os princípios e regras constitucionais em conflito), e não um suposto “princípio” que só teria alguma contribuição a dar quando já não houvesse problema algum a ser resolvido.

te ensaio: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 59-70.

47 “[E] evidente, e de evidência solar, que a proteção do interesse privado, nos termos do que estiver disposto na Constituição, é, também ela, um interesse público. [...] Só mesmo em uma visão muito pedestre ou desassistida do mínimo bom senso é que se poderia imaginar que o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado não está a reger nos casos em que sua realização traz consigo a proteção de bens e interesses individuais [...]” BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 69.

48 BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. In: SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 151. Em sentido semelhante: MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 152.

49 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 69.

Ademais, nas hipóteses em que a Constituição opta, em abstrato, pela prevalência do interesse público sobre o privado (ou vice-versa), isso é feito como técnica de solução prévia de conflitos. Nestes casos, retira-se do aplicador do Direito a necessidade (bem como a possibilidade) de ponderá-los novamente⁵⁰. Contudo, nos casos em que a solução não é apresentada previamente pela Constituição, a prevalência de um ou outro interesse contraposto deverá se dar à luz do caso concreto. E, para resolver este conflito, o intérprete não obterá nenhum tipo de auxílio ou suporte desse suposto “princípio”.

Assim, o “princípio da supremacia” não serve como parâmetro de controle da Administração, que deverá avaliar, sempre com base no ordenamento jurídico – e nos casos em que a própria Constituição não o fez previamente –, qual interesse deverá prevalecer *em concreto*. Entre outros, o instrumento que serve como guia nesse processo será o postulado da proporcionalidade, e não um famigerado “princípio” que, além de se ressentir de natureza e fundamento normativo, em nada acrescenta para o processo de interpretação e aplicação do Direito.

4 Conclusões

Portanto, por tudo que foi dito até aqui, não parece possível sustentar a existência de um “princípio” da supremacia do interesse público sobre o particular.

Rigorosamente, da análise da Constituição, não é possível identificar uma prevalência de interesses públicos ou privados. Essa relação de supremacia simplesmente não existe. Se em determinados casos, como já referido, a Constituição atribuiu preferência, em abstrato, a um interesse público em

detrimento de um interesse privado, isso não autoriza a construção de um princípio geral da “supremacia” do primeiro sobre o segundo, já que esse princípio seria incapaz de explicar os casos em que a Constituição faz a opção inversa (e, como visto, tal situação não é de forma alguma excepcional, haja vista o extenso rol de direitos individuais assegurados pela Constituição).

Por essa razão – que igualmente impediria a formulação de um “princípio da supremacia dos interesses privados” –, a atividade do intérprete deverá ser a harmonização entre os interesses públicos e privados garantidos pela Constituição, sempre que o conflito entre eles, no caso concreto, não tenha sido alvo de ponderação prévia pelo legislador constituinte (hipótese esta em que não haveria que se falar em nova ponderação entre interesses, devendo ser adotada a solução constitucional)⁵¹.

Por consequência, não há como se falar em um parâmetro de controle da atuação administrativa que busque fundamento nesse suposto princípio. Daí que nenhum conflito pode ser solucionado com base nele, nenhum comportamento pode ser exigido em função dele, de modo que nenhuma decisão administrativa (especialmente aquelas que restringem direitos individuais) pode se considerar fundamentada pela mera alusão a um “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”⁵².

Nesse sentido, as prerrogativas do Estado – e, em especial, da Fazenda Pública – existem quando encontram fundamento na Constituição – direta ou indiretamente, através da legislação infraconstitucional. Desse modo, o interesse público jamais po-

50 SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel. (org.). *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 231.

51 SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel. (org.). *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 234-235.

52 ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, vol. I, n. 7, out. 2001, p. 28-29.

derá ser utilizado como fundamento direto ou imediato da produção de efeitos jurídicos (consequências), mas somente quando mediado por normas jurídicas⁵³.

Como foi visto até aqui, existem duas alternativas para compreender esse “princípio”. A uma, ele pressuporia uma contraposição abstrata entre interesse público e privado, determinando a “supremacia” (*a priori* e em abstrato) do primeiro sobre o segundo. A duas, ele representaria a realização ótima da Constituição, correspondendo ao próprio resultado da ponderação entre interesses públicos e particulares em conflito.

No primeiro caso, o princípio é equivocado, já que a própria Constituição assegura, em inúmeras situações, a “supremacia” do interesse particular sobre o interesse público (entendido como o interesse geral), caso em que não haveria como falar em um princípio abstrato que garantisse essa supremacia prévia e incondicional do interesse público⁵⁴.

Por outro lado, se o interesse público contempla os interesses individuais protegidos pela Constituição e representa o resultado do conflito, o “princípio” da supremacia é inútil, servindo como uma espécie de *rótulo* para o interesse que prevaleceu na ponderação (seja ele público ou privado, já que a proteção deste também pode ser configurada como interesse público).

Tais conclusões de nenhuma forma afastam a importância jurídica do conceito de interesse público, utilizado por várias vezes pela Constituição e pela legislação infraconstitucional⁵⁵. No entanto, mesmo nos casos em

que ele legitima uma atuação restritiva específica por parte do Estado, deve haver uma ponderação, orientada não por um suposto “princípio da supremacia”, mas pelo postulado da proporcionalidade, relativamente aos interesses em jogo (sejam eles públicos ou privados) para aferir a medida de sua restrição em cada caso⁵⁶.

Em suma, o interesse público que orienta e serve de norte para a atuação administrativa não é o que detém supremacia sobre o particular, mas justamente aquele que resulta de uma análise sistemática do ordenamento jurídico, representando uma síntese equilibrada entre os interesses particulares e coletivos cuja proteção (de um e de outro) é assegurada pela Constituição.

53 MAFFINI, Rafael. *Direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 38. Por outro lado, identificando na noção de interesse público uma dupla função (fundamento e limite das prerrogativas administrativas), ver: SAINZ MORENO, Fernando. Sobre el interés público y la legalidad administrativa. *Revista General de Administración Pública*, n. 82, 1977, p. 443.

54 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Renovar, 2007. p. 432.

55 Sustentar a inexistência de um princípio da supremacia do interesse público sobre o particular não se confunde

com um ataque à existência ou importância do conceito de “interesse público” (o qual, inclusive, foi analisado na primeira parte do trabalho). Para um debate sobre o “interesse público” enquanto conceito jurídico indeterminado e os limites da sua sindicabilidade pelo Poder Judiciário, ver: BELTRAN DE FELIPE, Miguel. *Discrecionalidad administrativa y constitucion*. Madrid: Tecnos, 1995, p. 245 e ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Una nota sobre el interes general como concepto jurídico indeterminado. *Revista do Tribunal Regional Federal 4ª Região*, Porto Alegre, v. 7, n. 25, jul./dez. 1996, p. 43-50; COUTO E SILVA, Almiro do. Poder discricionário no Direito Administrativo brasileiro. *Revista da Procuradoria Geral do Estado* [do Rio Grande do Sul], v. 57, n. 27, 2003-2004, p. 101-109; SUNDFELD, Carlos Ari. Interesse público em sentido mínimo e em sentido forte: o problema da vigilância epidemiológica frente aos direitos constitucionais. *Interesse Público*, n. 28, p. 29-42, nov./dez. 2004.

56 GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Construção e desconstrução doutrinária do conceito de interesse público no direito brasileiro. *Revista da AGU*, n. 28, p. 25.

Referências

ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, vol. I, n. 7, out. 2001. (publicado originalmente em 1998)

ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BELTRAN DE FELIPE, Miguel. *Discrecionalidad administrativa y constitucion*. Madrid: Tecnos, 1995.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. In: SARMENTO, Daniel. (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 117-169.

BORGES, Alice Gonzales. Interesse público: um conceito a determinar. *Revista de Direito Administrativo*, v. 205, p. 109-116, jul./set. 1996.

COUTO E SILVA, Almiro do. Poder discricionário no Direito Administrativo brasileiro. *Revista da Procuradoria Geral do Estado [do Rio Grande do Sul]*, v. 57, n. 27, p. 95-109, 2003-2004.

DE LA MORENA, Luis. Derecho administrativo e interés público: correlaciones básicas. *Revista de Administración Pública*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, n. 100-102, p. 847-848, 1983.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 155-201.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Una nota sobre el interes general como concepto jurídico indeterminado. *Revista do Tribunal Regional Federal 4ª Região*, Porto Alegre, v. 7, n. 25, p.27-50, jul./dez.1996.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Construção e desconstrução doutrinária do conceito de interesse público no direito brasileiro. *Revista da AGU*, n. 28, p. 7-28.

GRAU, Eros Roberto. *Direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em direito administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 59-110, abr./jun. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista trimestral de direito público*, n. 26, p. 115-136, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 7. ed. Atualizada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007.

MAFFINI, Rafael. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MAFFINI, Rafael. *Direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MAURER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. 14. ed. Trad. Luís Afonso Heck. Barueri: Manole, 2006.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Renovar, 2007.

OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo. n. 28, p. 32-65, 1999.

SAINZ MORENO, Fernando. Sobre el interés público y la legalidade administrativa. *Revista General de Administración Pública*, n. 82, p. 439-451, 1977.

SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel. (org.). *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 217-246.

SUNDFELD, Carlos Ari. Interesse público em sentido mínimo e em sentido forte: o problema da vigilância epidemiológica frente aos direitos constitucionais. *Interesse Público*, n. 28, p. 29-42, nov./dez. 2004.