

## Supremacia do interesse público e proporcionalidade no direito administrativo brasileiro: revisão doutrinária e jurisprudencial

Supremacy of the public interest and proportionality in Brazilian administrative law: a doctrinal and case-law review

Alessandra Mendes Costal Gomes<sup>1</sup>

### Resumo

Este estudo teve por objetivo analisar a reformulação contemporânea da supremacia do interesse público no direito administrativo brasileiro, com ênfase na passagem de um modelo de precedência abstrata para um modelo de justificação constitucional das decisões estatais. Realizou-se revisão narrativa, de abordagem qualitativa, fundada em literatura jurídica nacional e em precedentes selecionados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Foram privilegiados autores representativos da formulação clássica do regime jurídico-administrativo e da crítica desenvolvida no constitucionalismo contemporâneo, bem como julgados paradigmáticos em que o interesse público foi mobilizado como fundamento de restrição a direitos ou de validação da atuação administrativa. A revisão mostrou que a concepção clássica conserva relevância histórica para explicar a orientação finalística da Administração Pública e a existência de prerrogativas estatais; contudo, revelou-se insuficiente para legitimar, por si só, restrições a direitos fundamentais. Na doutrina recente, ganham centralidade a proporcionalidade, a ponderação e o dever de fundamentação. Na jurisprudência, observou-se trajetória de transição: ao lado de decisões ainda apoiadas na linguagem tradicional da supremacia, consolidam-se julgados que exigem demonstração concreta de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. A supremacia do interesse público não desaparece, mas perde a condição de cláusula geral de prevalência automática. No Estado constitucional, sua invocação somente se mostra legítima quando vinculada a finalidade pública constitucionalmente definida e acompanhada de justificação racional, controlável e compatível com os direitos fundamentais. Os achados indicam, ainda, que essa releitura contribui para qualificar a motivação administrativa, reduzir o uso retórico da expressão "interesse público" e fortalecer o controle jurisdicional e social sobre decisões estatais potencialmente restritivas.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Direito Administrativo; Direitos Fundamentais; Jurisprudência; Proporcionalidade.

<sup>1</sup> Gran Faculdade. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## Abstract

This study aimed to analyze the contemporary reformulation of the supremacy of the public interest in Brazilian administrative law, emphasizing the transition from a model of abstract precedence to a model of constitutional justification of state decisions. A qualitative narrative review was carried out based on Brazilian legal literature and selected precedents of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice. The review prioritized representative authors of the classical formulation of administrative law and of the critique developed within contemporary constitutionalism, as well as leading cases in which the public interest was invoked either to restrict rights or to validate administrative action. The review indicates that the classical conception retains historical relevance for explaining the purposive orientation of Public Administration and the existence of state prerogatives; however, it is insufficient to legitimize restrictions on fundamental rights by itself. In recent doctrine, proportionality, balancing, and the duty to provide reasons occupy a central role. In case law, a transition can be observed: alongside decisions still anchored in the traditional language of supremacy, there is a growing body of rulings requiring a concrete demonstration of suitability, necessity, and proportionality *stricto sensu*. The supremacy of the public interest has not disappeared, but it no longer operates as a general clause of automatic prevalence. In the constitutional state, its invocation is legitimate only when tied to a constitutionally defined public purpose and supported by rational, reviewable reasoning compatible with fundamental rights. The findings also indicate that this reinterpretation improves administrative reasoning, reduces the rhetorical use of the expression "public interest," and strengthens judicial and social review of state decisions capable of restricting rights.

**Keywords:** Public Administration; Administrative Law; Fundamental Rights; Case Law; Proportionality.

## INTRODUÇÃO

A supremacia do interesse público sobre o interesse privado ocupou, por longo período, posição central na formação da dogmática do direito administrativo brasileiro. Em sua formulação clássica, o postulado serviu para explicar a orientação finalística da função administrativa e a existência de prerrogativas estatais destinadas à realização do bem comum.<sup>1-3</sup> A Administração, nessa perspectiva, não atua em nome de conveniências próprias, mas em razão de finalidades públicas juridicamente definidas, o que justificaria poderes diferenciados em suas relações com os particulares.<sup>1-3</sup>

O desenvolvimento do constitucionalismo contemporâneo, entretanto, submeteu essa construção a intensa revisão. A centralidade assumida pelos direitos fundamentais, a força normativa da Constituição de 1988 e a ampliação do controle de juridicidade sobre a atuação estatal tornaram progressivamente problemática a compreensão da supremacia do interesse público como critério de prevalência abstrata e automática.<sup>4-9</sup> Mais do que negar a relevância do interesse público, essa inflexão deslocou o problema da autoridade para a justificação: já não basta invocar o interesse público em termos genéricos; é necessário demonstrar, no caso concreto, por que determinada medida estatal se harmoniza com a Constituição.<sup>4-9</sup>

Esse debate assume especial importância no direito administrativo brasileiro porque dele depende o modo de compreender a legitimidade das prerrogativas públicas, da restrição de direitos e da própria atuação administrativa em contextos de conflito. A controvérsia contemporânea não está em saber se o interesse público desapareceu como categoria jurídica, mas em definir sob quais



condições ele ainda pode ser afirmado sem comprometer a centralidade dos direitos fundamentais e as exigências de proporcionalidade.<sup>4-9</sup>

Diante desse cenário, o objetivo deste estudo foi analisar a reformulação contemporânea da supremacia do interesse público no direito administrativo brasileiro, identificando elementos doutrinários e jurisprudenciais que evidenciam a passagem de um modelo de precedência presumida para um modelo de justificação constitucional da atuação estatal.

## MÉTODOS

Trata-se de revisão narrativa, de natureza qualitativa, com foco doutrinário e jurisprudencial. O corpus analítico foi composto por obras de referência da tradição administrativista brasileira e por textos representativos da crítica constitucional contemporânea à formulação clássica da supremacia do interesse público.<sup>1-9</sup>

No plano doutrinário, selecionaram-se autores frequentemente mobilizados no debate nacional sobre regime jurídico-administrativo, direitos fundamentais e proporcionalidade, com o propósito de contrastar formulações clássicas e releituras recentes.<sup>1-9</sup> No plano jurisprudencial, foram examinados precedentes paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça nos quais o interesse público compareceu como fundamento explícito de validação da atuação administrativa ou como categoria submetida ao controle de proporcionalidade.<sup>10-13</sup>

A estratégia analítica consistiu em três etapas: identificação dos sentidos clássicos atribuídos à supremacia do interesse público; exame das críticas metodológicas e constitucionais formuladas contra a ideia de precedência abstrata; e verificação de como a jurisprudência recente incorpora, reformula ou limita essa categoria à luz da proporcionalidade e do dever de fundamentação. Por se tratar de estudo teórico e jurisprudencial, sem coleta de dados com seres humanos ou animais, não se aplica submissão a Comitê de Ética em Pesquisa.

## RESULTADOS

Na literatura clássica, a supremacia do interesse público aparece como um dos fundamentos estruturantes do regime jurídico-administrativo. Em linhas gerais, ela explica por que a Administração dispõe de prerrogativas como poder de polícia, desapropriação, requisição e cláusulas exorbitantes: tais instrumentos não seriam privilégios autônomos do aparato estatal, mas meios voltados ao atendimento de finalidades públicas definidas pelo ordenamento.<sup>1-3</sup> Nessa chave, a prevalência do interesse público funcionaria como dado presumido sempre que a atuação administrativa estivesse voltada ao bem comum.<sup>1-3</sup>



Essa formulação exerceu papel histórico relevante. Ela ajudou a distinguir o regime de direito público do regime de direito privado e a reforçar a ideia de que a Administração se legitima por perseguir interesses da coletividade, e não interesses pessoais do agente.<sup>1-3</sup> Ao mesmo tempo, mesmo os autores clássicos não descrevem, em suas versões mais consistentes, uma liberdade estatal ilimitada. A própria tradição reconhece que a atuação administrativa permanece submetida a finalidade, legalidade e controle jurisdicional.<sup>2,3</sup>

Apesar disso, a revisão da literatura mostrou que a fragilidade do modelo clássico está justamente na passagem, muitas vezes implícita, da orientação finalística para uma vantagem apriorística do poder público no momento da colisão entre interesses. Quando a supremacia do interesse público é usada como fórmula geral de encerramento da argumentação, o debate sobre os direitos concretamente afetados tende a ser encurtado, e a necessidade de justificar a restrição imposta ao particular perde densidade.<sup>4-9</sup>

A crítica contemporânea concentra-se, portanto, menos na ideia de que a Administração deve atuar em vista de finalidades públicas e mais no uso da supremacia como fundamento autossuficiente de precedência. Ávila sustenta que uma preferência previamente estabelecida em favor do interesse público elimina a ponderação entre soluções juridicamente possíveis.<sup>4</sup> Binenbojm observa que a Constituição de 1988 não autoriza uma definição apriorística da relação entre interesses coletivos e individuais, exigindo solução construída a partir das circunstâncias do caso e dos princípios constitucionais em jogo.<sup>5</sup> Na mesma direção, Justen Filho ressalta a utilidade analítica limitada da expressão quando ela pretende resolver, por si só, conflitos concretos.<sup>6</sup>

A literatura recente também destaca o risco de a invocação indeterminada do interesse público servir como cobertura retórica para decisões autoritárias ou pouco controláveis. Marinela chama atenção para o uso abusivo dessa linguagem em práticas administrativas arbitrárias.<sup>7</sup> Sarmiento e Barroso, por sua vez, reforçam que a legitimidade da atuação estatal no Estado constitucional depende de juízo estruturado de proporcionalidade e de fundamentação capaz de explicitar a adequação, a necessidade e o custo imposto aos direitos restringidos.<sup>8,9</sup>

No plano jurisprudencial, os resultados revelam cenário de transição. Há precedentes em que o Supremo Tribunal Federal ainda mobiliza a linguagem tradicional da supremacia do interesse público para legitimar soluções administrativas orientadas por funcionalidade e racionalização da máquina estatal. É o caso da ADI 3386/DF, relativa à contratação temporária pelo IBGE, em que o Tribunal considerou constitucional a opção administrativa vinculada a demandas sazonais e rejeitou a criação de cargos permanentes como solução necessária.<sup>10</sup>

Em julgados posteriores, contudo, o quadro se torna mais sofisticado. O Superior Tribunal de Justiça, ao examinar controvérsias sobre a instituição financeira responsável pelo pagamento de remuneração de servidores, reconheceu a incidência do interesse público, mas condicionou sua prevalência à ponderação entre os interesses em conflito e ao exame de proporcionalidade.<sup>11,12</sup>



Nesses precedentes, o interesse público não aparece mais como título suficiente para a vitória do Estado; ele depende de motivação concreta ligada à eficiência, à razoabilidade e à menor onerosidade administrativa.<sup>11,12</sup>

O deslocamento é ainda mais nítido na ADI 6387/DF, na qual o Supremo Tribunal Federal suspendeu o compartilhamento de dados pessoais de usuários de telefonia com o IBGE previsto em medida provisória editada durante a pandemia. O Tribunal entendeu que a simples referência a finalidade pública estatística não bastava para legitimar a compressão de direitos fundamentais, exigindo demonstração concreta de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.<sup>13</sup> O precedente é significativo porque evidencia que, em matéria de restrição de direitos, a pergunta central já não é se o interesse público existe em abstrato, mas se a medida estatal é constitucionalmente justificável.

## DISCUSSÃO

Os achados desta revisão sugerem que a crise da supremacia do interesse público não conduz à eliminação da categoria, mas à mudança de seu estatuto jurídico. O que perde legitimidade é a pretensão de fazer do interesse público uma cláusula geral de prevalência automática. O que permanece relevante é a exigência de que a Administração atue em vista de finalidades públicas constitucionalmente definidas e seja capaz de demonstrar, em cada caso, por que a solução adotada satisfaz parâmetros de racionalidade, adequação e proporcionalidade.<sup>4-9</sup>

Essa mudança tem impacto metodológico direto. No modelo clássico, a solução do conflito tende a ser pré-distribuída em favor do Estado, de modo que o particular precisa afastar uma superioridade presumida. No modelo constitucional, o ônus argumentativo se altera: é a Administração que deve demonstrar por que a restrição a direitos se mostra compatível com a Constituição e por que não havia medida menos gravosa para atingir a finalidade pública invocada.<sup>8,9,13</sup>

Do ponto de vista dogmático, essa releitura preserva a função finalística do direito administrativo sem reproduzir um esquema incompatível com a ordem constitucional de 1988. A Administração continua orientada ao interesse público, mas esse interesse deixa de ser concebido como razão autônoma e conclusiva. Sua validade depende de mediação constitucional. Isso significa reconhecer a pluralidade de interesses públicos constitucionalmente protegidos, a coexistência de interesses individuais também dotados de dignidade constitucional e a necessidade de soluções justificadas caso a caso.<sup>5,6,8</sup>

A jurisprudência examinada reforça essa leitura. A coexistência de precedentes ainda apoiados na linguagem tradicional e de decisões fundadas em proporcionalidade mostra que o direito administrativo brasileiro atravessa processo de transição, e não ruptura súbita. Ainda assim,



a direção predominante parece clara: quanto maior o potencial de afetação de direitos fundamentais, maior o grau de fundamentação exigido do Poder Público.<sup>10-13</sup>

Para a prática administrativa, esse deslocamento tem efeitos relevantes. Institutos clássicos como poder de polícia, intervenção administrativa, tratamento de dados, organização de serviços e contratação pública continuam vinculados à realização de finalidades coletivas, mas passam a exigir justificações mais densas, transparentes e controláveis. Em vez de ampliar a discricionariedade, a invocação do interesse público passa a ser submetida a critérios que permitem escrutínio jurisdicional e social mais rigoroso.<sup>7-9,13</sup>

Também se pode afirmar que essa releitura favorece a qualidade da decisão administrativa. Ao exigir que a Administração explicita os interesses em jogo, os direitos restringidos, a idoneidade do meio escolhido e a inexistência de alternativa menos gravosa, o direito constitucionaliza a própria motivação administrativa. O interesse público deixa de operar como fórmula retórica e converte-se em hipótese argumentativa a ser comprovada. Sob esse aspecto, a passagem da precedência abstrata à justificação constitucional representa ganho teórico e institucional.

## CONCLUSÃO

A revisão realizada permite concluir que a supremacia do interesse público permanece juridicamente relevante no direito administrativo brasileiro, mas já não pode ser validamente compreendida como critério de prevalência abstrata, apriorística e invariável sobre direitos e interesses individuais.

A literatura clássica conserva importância para explicar a orientação finalística da Administração Pública e a existência de prerrogativas estatais. Contudo, a crítica constitucional contemporânea demonstrou a insuficiência dessa formulação quando utilizada como fundamento autossuficiente para legitimar restrições a direitos fundamentais.

No plano jurisprudencial, observou-se trajetória de transição: ao lado de decisões ainda ancoradas na linguagem tradicional da supremacia, consolidam-se julgados que submetem a atuação estatal ao dever de fundamentação, à ponderação e ao controle de proporcionalidade. Em consequência, a validade da atuação administrativa passa a depender menos da superioridade presumida do poder público e mais da qualidade constitucional de sua justificação.

Assim, no Estado constitucional, a invocação do interesse público somente se mostra legítima quando vinculada a finalidade pública juridicamente definida e acompanhada de demonstração concreta de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. O que subsiste não é a supremacia automática do interesse público, mas a centralidade da justificação constitucional da ação administrativa.



## REFERÊNCIAS

1. Mello CAB. Curso de direito administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros; 2015.
2. Carvalho Filho JS. Manual de direito administrativo. 30 ed. São Paulo: Atlas; 2016.
3. Di Pietro MSZ. Direito administrativo. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense; 2020.
4. Ávila HB. Repensando o "princípio da supremacia do interesse público sobre o particular". In: Sarmento D, organizador. O direito público em tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado; 1999. p. 99-127.
5. Binenbojm G. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar; 2006.
6. Justen Filho M. Curso de direito administrativo. 13 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil; 2019.
7. Marinela F. Direito administrativo. 10 ed. São Paulo: Saraiva; 2016.
8. Sarmento D. Interesses públicos versus interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris; 2022.
9. Barroso LR. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7 ed. São Paulo: Saraiva; 2018.
10. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3386/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 14 abr 2011.
11. Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 31631/MG. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Julgado em 22 mar 2011.
12. Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 27428/GO. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 4 nov 2008.
13. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6387/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 7 maio 2020.

### **Contato para correspondência:**

Alessandra Mendes Costal Gomes

### **E-mail:**

alessandramendescg@gmail.com

### **Conflito de interesse:** Não

### **Financiamento:** Recursos Próprios

