

## Dever de proporcionalidade: limite à supremacia do interesse público

*Duty of proportionality: limit to the supremacy of public interest*

---

### **Tiago Nunes da Silva**

Advogado. Pós-graduado em Direito Público.

E-mail: [adv.tiagonunes@yahoo.com.br](mailto:adv.tiagonunes@yahoo.com.br)

### **Luiz Carlos Figueira de Melo**

Professor na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Doutor pela UFMG.

E-mail: [figueiramelouol.com.br](mailto:figueiramelouol.com.br)

**Resumo:** O presente trabalho versa sobre o princípio da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade, a fim de demonstrar se as decisões da Administração Pública estão delineadas em ponderação, ou seja, valorando o princípio da proporcionalidade, de forma a superar as regras estáticas culminadas pelo paradigma da supremacia do interesse público, que há tempos advêm de uma medida de prevalência. Hodiernamente, face ao Estado Democrático de Direito, não há como conciliar no ordenamento jurídico brasileiro um princípio que já se preestabeleça que a melhor solução no caso concreto consubstancia-se na vitória do interesse público, o que de plano seria ostentar o mesmo caráter normativo de um paradigma autoritário o qual não se coaduna com Estado Democrático. Nesse sentido, demonstrar-se-á a necessidade do princípio da proporcionalidade frente às normas que outorgam privilégios à Administração Pública, apontando, ao final, a pertinência da justa medida, já divorciado do ranço de prevalência.

**Palavras-chave:** Interesse Público. Presunção de veracidade. Proporcionalidade.

**Abstract:** The present work deals with the principle of the supremacy of the public interest to the duty of proportionality, in order to demonstrate if the decisions of the Public Administration are set in consideration, in other words, valuing the proportionality principle, in order to overcome the static rules comminated by the paradigm of the supremacy of the public interest, which has long come from a prevalence measure. Nowadays, compared to democratic rule of law, there is no way to reconcile the Brazilian legal system a principle that establishes that the best solution in this case it is embodied in the victory of the public interest, and the plan would bear the same normative character of an authoritarian paradigm which is not consistent with Democratic State. In this sense, it will be demonstrated that there is a need for proportionality principle against standards which grant privileges to the Public Administration, pointing, at the end, the relevance of fair measure, already divorced from the rancidity prevalence.

**Keywords:** Public Interest. Presumption of truthfulness. Proporcionality.

---

### **1 Introdução**

O Estado, para perseguir suas finalidades, sempre se estribou no princípio da supremacia do interesse público, princípio este que sempre foi tema de calorosas

discussões e polêmicas, por incorrer em abuso de poder pela forma desenfreada de agir.

O princípio ora em estudo se aloja em um edifício construído por inúmeros institutos jurídicos. Dentre eles, a proposta deste trabalho, por questão didática, é a análise de dois institutos tidos como alicerces fundamentais para a manutenção da supremacia do interesse público: interesse público e presunção de veracidade.

Acerca de sua prevalência sobre o interesse privado, as dúvidas se proliferaram no que concerne ao seu modo imperativo de agir, chegando a ser chamado pela doutrina clássica de “princípio supremo”. É importante registrar também que o direito moderno vincula-se às fontes de integração social, visando desrespeitar o mínimo dos interesses (público *versus* particular), valorando ambos os interesses.

A supremacia do interesse público não pode ser entendida como postulado normativo revestido de total imperatividade, tendo como esteio institutos que expressam conceitos vagos, ensejando, assim, total insegurança jurídica para a sociedade.

Por outro lado, a proporcionalidade é a medida correta para atingir a melhor decisão como um todo na Constituição quando em colisão estão os interesses nela garantidos. Desse modo, como postulado que é, a proporcionalidade objetiva moldar os interesses contrapostos sem afastar um em detrimento da efetivação do outro.

Nesse sentido, é preciso consignar que a exigência de proporcionalidade é, mormente, utilizada como dever jurídico-positivo, e não obstante revela que sua utilização determina distintos resultados como se sinônimos fossem (racionalidade; limitação à violação do direito fundamental; proibição de excesso etc.).

Adota-se, neste trabalho, o método dedutivo com base em pesquisas bibliográficas. O estudo pretende trazer contribuições valorosas para a ciência do Direito Público e, em especial, a melhor forma para a aplicação com justo equilíbrio do princípio da supremacia do interesse público de forma mais Democrática.

## ***2 A supremacia do interesse público***

A temática da supremacia do interesse público teve sua discussão reavivada na literatura jurídica nacional em trabalhos recentes, tendo como principal objetivo relativizar a concepção ultrapassada e autoritária de que a supremacia do interesse público deve ser tida como “base fundamental” do Direito Administrativo.

A doutrina clássica de Direito Administrativo sempre afirmou que o princípio da supremacia do interesse público encontra-se na posição de um princípio geral “supremo”, possibilitando imposições pela Administração Pública de condutas vantajosas em relação aos particulares em razão das muitas prevalências que resguardam os diversos atos ora considerados nocivos.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 60), um dos mais ferrenhos defensores do princípio em questão, define esse princípio como

um verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição até mesmo da sobrevivência e asseguramento deste

último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.

Na tessitura dessas noções, veja-se que o princípio em comento é tido como fundamento para dar sustento aos atos da Administração Pública, a qual se estriba pela então supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público, que se encontram assentados em um elevadíssimo grau de prevalência.

Não é difícil perceber que tal princípio sempre fora empregado com o escopo de justificar uma vasta gama de prerrogativas associadas à Administração Pública, a qual defende ser necessário atuar de tal modo para tutelar os interesses da coletividade, mas o faz mediante atos de imperatividade, ensejando desequilíbrio que sempre tem pendido em favor do Estado.

O debate teórico acerca do princípio da supremacia do interesse público está pautado por inúmeras indagações. Dentre estas, a doutrina tem buscado esclarecer o fundamento da posição privilegiada da Administração Pública nas relações com os particulares. O paradigma culminado pela supremacia do interesse público sobre o interesse privado relembra os moldes de um governo autoritário, revestido de um poder desenfreado “para manter o controle dos seus súditos”.

O que se percebe pelos atos da Administração Pública é tão somente a mitigação de conquistas importantíssimas para a sociedade, a exemplo da conquista dos direitos fundamentais inseridos na Constituição da República de 1988. Nesse sentido, não há como conciliar no ordenamento jurídico brasileiro um princípio que, de plano, já se preestabeleça que a melhor solução no caso concreto consubstancia-se na “vitória” do interesse público, sacrificando em todo tempo o interesse privado.

Nesse prisma, é o entendimento de Gustavo Binenbojm (2008, p. 95):

na esteira da incompatibilidade conceitual, cumpre ressaltar que o "princípio da supremacia do interesse público" também não encontra respaldo normativo, por três razões tratadas pelo autor: primeira, por não decorrer da análise sistemática do ordenamento jurídico; segunda, por não admitir a dissociação do interesse privado, colocando-se em xeque o conflito pressuposto pelo "princípio"; e terceira, por demonstrar-se incompatível com os preceitos normativos erigidos pela ordem constitucional.

A despeito da legalidade do princípio da supremacia do interesse público, os conceitos esposados pela doutrina e pela jurisprudência versam sobre dois aspectos: para a sua própria sobrevivência e para a manutenção da ordem social a fim de manter esta sempre estável.

Segundo Fábio Medina Osório (2000, p. 84), “evidentemente que a superioridade do interesse público sobre o privado não pode ser deduzida de princípios exclusivamente morais ou políticos, pois carece de uma recondução à normatividade própria da Constituição Federal”. Dessa forma, não é difícil constatar porque a ideia de uma prioridade absoluta do coletivo sobre o individual (do público sobre o privado) é incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Outro ponto a destacar é que em algumas situações a supremacia do interesse público afronta outros princípios da Carta Democrática de 1988, até mesmo aqueles

expressos no rol dos direitos fundamentais, tais como o contraditório e a ampla defesa, face à enorme dificuldade existente em se produzir provas em demandas das quais a Administração Pública seja parte.

Logo, o que se percebe é que, em relação à Administração Pública, os princípios constitucionais e processuais mencionados existem somente no plano formal da lei e nos ensinamentos das faculdades de Direito, ensejando uma crise formal da lei.

Como bem lembra Alexandre Santos de Aragão (2012, p. 83),

não existe norma geral constitucional ou legal de prevalência do interesse público. O que ocorre é que, muitas vezes, a própria Constituição ou as leis previamente ponderam os interesses envolvidos dando preponderância ao interesse público (por exemplo, nas desapropriações e nas requisições administrativas). Nessas hipóteses, foi a lei ou a Constituição que preestabeleceram a preponderância do interesse público sobre o interesse do particular, preponderância que não pode ser *a priori* estendida automaticamente a circunstância para as quais não houve esta "pré-ponderação" constitucional ou legal.

Independentemente do que seja o conceito do princípio da supremacia do interesse público, não é aceitável afirmar que nos casos concretos este sempre prevalecerá sobre o interesse privado. Ora, um princípio que se presta a afirmar que o interesse público sempre prevalecerá sobre o interesse privado fere letalmente o Estado Democrático de Direito, representando nítido regresso ao autoritarismo, em que há uma nova roupagem de legalidade com curvas de ousadia.

Portanto, resta frisar que, em um Estado Constitucional, o ideal é que a ordem jurídica não aplique o princípio da supremacia de forma desenfreadamente, estribando-se em critérios subjetivos, com ampla discricionariedade do agente que desempenha a função estatal, pois, dessa forma, disseminará arbitrariedades tamanhas que nem sempre são estampadas.

### ***3 Conceito de interesse público***

A literatura do Direito Administrativo tem evoluído constantemente com o passar dos anos. Além das monografias concebidas nos cursos de pós-graduação, têm sido publicadas obras de grande relevo acerca da disciplina, tentando romper os paradigmas culminados pelo interesse público.

Mas, afinal, o que constitui exatamente o tão polêmico e invocado "interesse público", cujo papel se mostra tão relevante?

Alice Maria Gonzales Borges (2004, p. 198) assim o define:

1. O interesse público é um somatório de interesses individuais coincidentes em torno de um bem da vida que lhes significa um valor, proveito ou utilidade de ordem moral ou material, que cada pessoa deseja adquirir, conservar ou manter em sua própria esfera de valores.
2. Esse interesse passa a ser público, quando dele participam e compartilham um tal número de pessoas, componentes de uma comunidade determinada, que o

mesmo passa a ser também identificado como interesse de todo o grupo, pelos menos, como um querer valorativo predominante da comunidade.

Conceituar o que realmente seja interesse público não é tarefa fácil. Veja-se que a doutrina clássica do Direito Administrativo, na figura de Bandeira de Mello (2003, p. 50), já afirmava a dificuldade acerca do conceito de “interesse público”:

Ninguém duvida da importância da noção jurídica de interesse público. Se fosse necessário referir algo para encarecer-lhe o relevo, bastaria mencionar que, como acentuam os estudiosos, qualquer ato administrativo dele se desencontre será necessariamente inválido. Sem embargo, não se trata de uma noção tão simples que se imponha naturalmente, como algo de per si evidente que dispensaria qualquer esforço para gizar-lhe os contornos abstratos. Convém, pois, expor aquilo que nos parece seja o interesse público propriamente dito. (Grifo nosso).

Ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em categoria *contraposta a de interesse privado, individual*, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, *do próprio conjunto social*, assim como acerta-se também em sublinhar que não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada qual. Dizer isto, entretanto, é dizer muito pouco para compreender o que é interesse público.

A partir do conceito exposto, depreende-se que ainda se encontra distante a possibilidade de se determinar com clareza e firmeza o que seja interesse público. Nesse ponto se aloja um problema sério, porquanto os atos da Administração Pública encontram-se amparados na tese que as doutrinas clássica e contemporânea defendem de que o interesse público é algo totalmente abstrato e subjetivo.

Ademais, o interesse público seria, então, o que a doutrina chama de “conceito indeterminado”? Para Eros Roberto Grau (1988, p. 72),

são indeterminados os conceitos cujos termos são ambíguos ou imprecisos - especialmente imprecisos, - razão pela qual necessitam ser completados por quem os aplique. Neste sentido, talvez pudéssemos referi-los como conceitos carentes de preenchimento com dados extraídos da realidade.

[...] os parâmetros para tal preenchimento - quando se trate de conceito aberto por imprecisão - devem ser buscados na realidade, inclusive na consideração das concepções políticas predominantes, concepções, essas, que variam conforme a situação das forças sociais.

É próprio das leis que suprimem institutos jurídicos, ou que lhes mudam a substância, prescrever-lhes novo regime ou novos efeitos. Ora, é intuitivo crer que, por conta do grau de abstração e pelo fato de ser indeterminado, o interesse público “deságua” ao alvedrio da Administração Pública para ser aplicado, surgindo uma emblemática que, ao que parece, está longe de ser dirimida.

Deveras, numerosos são os postulados que regem a atividade impositiva do Estado. Do ponto de vista legislativo, o que se vislumbra é a imprecisão no que tange a inúmeros conceitos abertos e plurissignificativos, como as expressões “interesse público”, “utilidade pública”, “ordem pública” e “segurança nacional”.

Dois aspectos merecem ser destacados, pois é de grande relevo sublinhá-los. É de bom alvitre salientar que persiste a preocupação acerca da interpretação teórica de conceitos indeterminados tidos como postulados pela Administração Pública, pois dependendo da interpretação adotada se torna possível, ou não, conter atos pautados em excesso e abuso.

Fixados esses pontos, é fácil perceber que a natureza do interesse público alcança uma amplitude que não se consegue mensurar, o que logo resulta num descompasso entre atos praticados pela Administração Pública que atendem a interesses estranhos aos interesses realmente públicos, divorciando-se cada vez mais do efetivo atendimento à coletividade. Nesse sentido, Robertônio Pessoa (2000, p. 88) salienta que,

em termos concretos, um interesse passa a ser público quando dele participam e compartilham um tal número de pessoas, componentes de uma coletividade determinada (bairro, distrito, região metropolitana, município, Estado, região, União), que o mesmo passa a ser identificado como interesse de toda comunidade, qualquer que seja sua dimensão.

Hoje, em um Estado Democrático de Direito, o conceito de “interesse público” não pode mais suscitar dúvidas quanto ao seu conteúdo e aplicabilidade, visto que se encontra entrelaçado aos direitos fundamentais. É imperioso notar que, havendo dúvidas, esse ônus deve recair ao Poder Judiciário, que tem enfrentado tormentoso trabalho com o escopo de conter os atos descompassados da Administração Pública, que, ao que parece, estão longe de se pautar nos mandamentos dos direitos fundamentais.

As considerações expostas realçam a importância e a necessidade inexorável de se fixar o conteúdo do que realmente seja interesse público. Decididamente, é insustentável defender a tese de que o interesse da Administração Pública sempre há de prevalecer.

Feitos esses esclarecimentos, pode-se perceber que, muitas vezes, os atos ora praticados pela Administração Pública derivam de diversas prerrogativas por conta da abstração e indeterminabilidade do conceito de “interesse público”, pelo qual se deveria estabelecer a justa medida de prevalência, fato este que, obviamente, tem causado imenso desconforto e insegurança para os administrados.

#### ***4 As prerrogativas da administração pública: a presunção de veracidade***

Dentre as prerrogativas inerentes à Administração Pública, a proposta deste tópico é o estudo da presunção de veracidade. A temática dos meios utilizados pela Administração Pública para a realização dos seus fins há de ser sobrepensada. A essencialidade das prerrogativas em prol do interesse público parece um tanto quanto utópica, visando a fins contrários do que realmente seja interesse público.

Vê-se, assim, que a Administração Pública ostenta uma gama de prerrogativas e poderes que se dizem inerentes à boa administração para o desempenho das

atribuições que lhe são conferidas. Acerca das prerrogativas da Administração Pública, Di Pietro e Ribeiro (2010, p. 64) assim definem:

isso significa que a Administração Pública possui prerrogativas ou privilégios, desconhecidos na esfera do direito privado, tais como a autoexecutoriedade, a autotutela, o poder de expropriar, o de requisitar bens e serviços, o de ocupar temporariamente o imóvel alheio, o de instituir servidão, o de aplicar sanções administrativas, o de alterar e rescindir unilateralmente os contratos, o de impor medidas de polícia. Goza, ainda, de determinados privilégios como a imunidade tributária, prazos dilatados em juízo, juízo privativo, processo especial de execução, presunção de veracidade de seus atos (grifos do original).

Do panorama traçado, veja-se que dessas prerrogativas a Administração Pública detém um “edifício” de vantagens em relação ao particular, sendo importante destacar que estão delineadas em critérios que possibilitam diversas interpretações, ensejando, assim, uma “avalanche” de inseguranças jurídicas em relação ao cidadão.

Feitos esses esclarecimentos, a grande questão consigna-se em se definir sobre quem recai o ônus da prova em relação ao atributo da presunção de veracidade do ato administrativo executório, que impõe ao administrado uma obrigação a ser cumprida que, na maioria das vezes, é de caráter pecuniário. No que concerne ao ônus da prova da presunção de veracidade dos atos administrativos, Carvalho Filho (2009, p. 212-213) entende que,

entretanto, o ônus atribuído ao interessado de provar suas alegações não exige a Administração do dever de providenciar a comprovação de outros fatos que, de algum modo, contravenham aos que o interessado alegou, ou até mesmo que os confirmem. No processo administrativo é aplicável o princípio da oficialidade, segundo o qual a Administração deve perseguir a vontade real, e não meramente a vontade formal.

Em muitos casos, o modelo de distribuição do ônus da prova é contrário ao entendimento de Carvalho Filho, isso pelo fato de tal modelo reverter ao cidadão a necessidade de produção de prova negativa, o que majora, e muito, a dificuldade do cidadão de atender tal reversão colocando-o em um “labirinto sem saída”.

A título de exemplo, para maior esclarecimento da problemática do ônus da prova, imagine-se que um cidadão recebe uma notificação de trânsito por estar dirigindo sem o cinto de segurança. Após o recebimento dessa notificação, lhe é dado um prazo para apresentar defesa. Aceita a defesa, ocorre a extinção da multa pecuniária.

Desse exemplo surgem alguns questionamentos: que condição terá o cidadão de produzir provas para sua defesa de um fato que lhe foi imputado por um *agente de trânsito ocorrido há 30 (trinta) dias e que, sequer, o cidadão tomou conhecimento na hora da autuação?* Poderia o cidadão fazer voltar o tempo e a hora em que cometeu tal ato contrário ao Código de Trânsito Brasileiro? O óbvio não carece de resposta!

Cumpra, pois, registrar que o insucesso do cidadão em não conseguir produzir provas para atestar a sua inocência não exige a Administração da devida obrigação de

provar suas alegações, pois, no caso concreto, veja-se que o princípio do devido processo legal de nada expurgou sua garantia em prol do administrado, prevalecendo o autoritarismo do Poder Público.

Nessa altura não é mais aceitável, em pleno regime de Estado Democrático, que a Administração se valha tão somente da confiança atribuída ao agente estatal para imputar ao administrado a obrigação de atender a um comando imperativo.

Enfim, importa ressaltar que, mormente, é preciso garantir não apenas o controle da legalidade dos atos administrativos imperativos, mas, antes disso, mecanismos que, conseqüentemente, evitem o cometimento de tais ilegalidades.

### *5 A releitura da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade*

Sem embargo, é importante destacar que o princípio da proporcionalidade constitui-se instrumento de grande relevância para conter atos estatais agasalhados pela nocividade, tendo como crucial dever a proteção dos bens jurídicos tutelados pelo Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, sob uma visão ampliada, o princípio da proporcionalidade é a regra a que devem obedecer tanto os que exercem o poder quanto os que dele padecem, ou seja, governantes e governados, administradores e administrados, para que haja a devida segurança jurídica, com o escopo crucial de valorar o Estado Democrático de Direito, apartado das “sombras” do inquisitório.

É de se ver, por outro lado, que o princípio da proporcionalidade alcançou status de princípio utilizado para interpretação constitucional. Outrossim, não se pode olvidar que a proporcionalidade deve ser tida como elemento indissociável para a ponderação de valores, com o fiel intento de dirimir eventuais tensões entre princípios previstos na Carta Magna.

Procede, ainda, a problemática da previsão legal do princípio da proporcionalidade. A doutrina contemporânea, comumente, tem compartilhado no sentido de que tal princípio é decorrência lógica de outros princípios plasmados na atual Constituição. A título de exemplo, não seria por demais afirmar que a proporcionalidade é elemento ínsito ao princípio do devido processo legal, insculpido no art. 5º, inciso LIV, CF.

Nesse sentido, Luís Roberto Barroso (2010, p. 305) ressalta que

o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, termos empregados de modo fungível, não está expresso na Constituição, mas tem seu fundamento nas ideias de devido processo legal substantivo e na justiça. Trata-se de um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema.

Ademais, não é difícil perceber que o princípio da proporcionalidade trata-se de um mecanismo de controle dos atos do Judiciário, do Legislativo e do Executivo, primordialmente na esfera administrativa. Por intermédio dele, o exegeta elimina as

distorções, as anomalias e os absurdos provenientes do arbítrio e do uso desregulado de poder por parte dos administradores e legisladores.

Passemos à análise da aplicabilidade do princípio da proporcionalidade em relação ao princípio da supremacia do interesse público. A convicção de que o princípio da supremacia do interesse público deve ser reconstruído sob a ótica da proporcionalidade é reforçada pelo meio utilizado para a desapropriação, relativizando sua prevalência absoluta.

É interessante observar que o próprio constituinte antecipou o juízo de ponderação acerca da desapropriação que, mormente, é tido como um direito fundamental, conforme dispõe o art. 5º, XXII, CF/88.

Veja-se que os meios ora utilizados para a desapropriação parecem abarcar a satisfação tanto do interesse público, quanto do interesse privado, mecanismo este pelo qual ambos os interesses são preservados, sem que haja a sobreposição total de qualquer um dos interesses.

Vejamos outro exemplo de proporcionalidade *versus* supremacia do interesse público: o fornecimento de serviço público de água deve ser prestado de forma contínua, eficiente e segura, só podendo ser interrompido em caso de emergência, desde que motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações.

A possibilidade de interrupção no fornecimento de água não pode ser adotada quando ensejar lesão a direito ao usuário à saúde e à dignidade, devendo a norma da Lei 11.445 de 2007 ser interpretada de forma contextualizada e finalística, observadas as diretrizes da universalidade e da integralidade, bem como os princípios e garantias constitucionais.

A Lei 11.445 de 2007 estabeleceu medidas específicas de proteção aos usuários de baixa renda, que devem direcionar a interpretação dos demais dispositivos do diploma com relação a essas situações peculiares, de modo a lhes possibilitar o acesso a serviços de saneamento básico, entre os quais se inclui o abastecimento de água potável.

Deve a concessionária adotar as vias próprias para obter o pagamento dos débitos antigos, não podendo os respectivos valores ser somados às faturas atuais para embasar o corte do abastecimento. O aviso prévio do corte, com antecedência de 30 (trinta) dias, como sabido, é exigência inarredável para legitimar a interrupção do fornecimento, incumbindo à concessionária a prova de sua realização. O prazo de 30 (trinta) dias clarifica a importância tamanha do princípio da proporcionalidade, no entanto, não é o bastante.

A proporcionalidade aqui tratada deve ser aplicada no sentido de que, sobre os interesses particulares da concessionária, de natureza econômica, consubstanciado no pagamento do preço público, tais interesses não devem se sobrepor às necessidades vitais do cidadão, sendo a água um bem essencial à sobrevivência da pessoa humana.

Não se nega o legítimo interesse da concessionária em receber a contraprestação devida pelos serviços dispensados, mas, em contrapartida, há o direito da pessoa à dignidade, à vida e à saúde, e à proteção ao consumidor contra cobranças abusivas, também merecedoras de proteção. Os direitos e interesses em conflito podem e devem ser harmonizados, devendo-se sopesar, nesse sentido, a existência de outros meios adequados para se proceder ao pagamento forçado da dívida.

Nesse sentido, aplicando a proporcionalidade no caso concreto, os serviços poderão (não se trata de uma medida imperativa) ser interrompidos pelo prestador nas hipóteses de inadimplemento do usuário, mas com relação ao usuário de baixa renda devem ser observados prazos e critérios especiais que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas (art. 40, §3º, da Lei 11.445/07).

Firmados esses pontos, impende observar que a concessionária deve se guiar pelo postulado da proporcionalidade, avaliando os meios utilizados para melhor adequação à promoção do resultado fim, visando desrespeitar o mínimo possível os interesses particulares.

Cuida-se, portanto, definir que a proporcionalidade deve ser prestigiada nos atos que envolvam a atividade administrativa, sendo compreendida como método essencial a estabelecer não mais prerrogativas absolutas, mas relativas.

Note-se bem: não se nega a relevância do princípio da supremacia do interesse público enquanto instrumento essencial para alcançar interesses essenciais a toda a sociedade, que devem ser tutelados pelo próprio Estado, já que este fora instituído como administrador da coisa pública e representante do povo. O que se está a afirmar é que o interesse público deve ser aplicado com a máxima cautela e prudência, e crucialmente sob o mandamento da proporcionalidade, pois não raras vezes o interesse público se depara com interesses individuais e até mesmo coletivos.

Oportuno dizer que não deve haver a prevalência descompassada e antecipada de um interesse sobre o outro, pois em cada caso concreto o melhor caminho será filtrar os interesses opostos, se valendo do princípio da proporcionalidade.

Enfim, distante da pretensão de ser exaustivo, o princípio da supremacia do interesse público tem sido reconhecido desde os primórdios como exigência para a manutenção da vida em sociedade, visando o bem-estar de todos.

O fato é que, com o advento do Estado Democrático de Direito, a vantajosidade que outrora fora concedida à Administração Pública e que ainda permanece em relação ao particular, já não pode mais ser vista e aceita de forma absoluta, o que logo implica na relativização das “vontades do Estado” segundo a ótica da proporcionalidade.

## ***6 Considerações finais***

Conforme fora demonstrado, o princípio da supremacia do interesse público lastimavelmente vem se perpetuando por meio de atos desrespeitosos, por conta do interesse público, impondo restrições arbitrárias e abusivas por parte da Administração Pública e seus agentes, que nem sempre visam atender ao interesse público.

Convém acentuar, caso ocorra conflito entre o interesse público *versus* particular, é de suma relevância consignar que ambos os interesses são igualmente amparados pelo ordenamento jurídico brasileiro. É importante salientar que concordar com a prevalência do interesse “que se diz ser público a todo e qualquer tempo” seria dizer que não há, no Direito, respaldo e tutela para o interesse privado quando este se depara com o interesse público.

É importante frisar que o interesse público deve ser aplicado com a máxima cautela, pois não são raras as vezes em que nos deparamos com a atividade estatal

beneficiando determinadas classes políticas para atingir interesses particulares sob o manto falso de interesse público.

A despeito à presunção, importa ressaltar que, mormente, é preciso garantir não apenas o controle da legalidade dos atos administrativos imperativos, mas, antes disso, mecanismos que, conseqüentemente, evitem o cometimento de tais ilegalidades.

À Administração Pública cumpre sempre atuar com reservas de que lhe cabe precipuamente a demonstração dos fatos que ensejaram sua atuação, isso porque os seus agentes devem atentar-se a adotar o melhor procedimento possível para registrá-los em homenagem ao princípio da publicidade.

Ao fixar diretrizes sob a ótica de ponderação, no que concerne à supremacia do interesse público, a Administração Pública passa a atuar de forma a valorizar os direitos fundamentais, os quais são valores primordiais da ordem constitucional interna do Estado, inerentes à ideia de dignidade da pessoa humana, evitando, assim, os desmandos e privilégios da Administração Pública.

Diante de todo o exposto, ressoa evidente que, no Estado Democrático de Direito, nem tudo é possível e nem tudo deve ser aceitável em nome do interesse público, até porque, se tudo fosse possível, obviamente que os maiores de todos os interesses públicos, aqueles insculpidos no rol dos direitos e garantias individuais, estariam em situação de risco.

### *Referências*

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo, Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2008.

BORGES, Alice Maria Gonzales. *Temas do Direito Administrativo Atual (Estudos e Pareceres)*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. *Processo administrativo federal: comentários à Lei nº 9.784 de 29/01/1999*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma Supremacia do Interesse Público sobre o Privado no Direito Administrativo Brasileiro. *In: Revista de Direito Administrativo*, n. 220, abril/junho. 2000.

PESSOA, Robertônio. *Curso de Direito Administrativo*. Brasília: Consulex, 2000.

ROBERTO GRAU, Eros. Direito, conceitos e normas jurídicas. *Revista dos Tribunais*, 1988.

SANTOS DE ARAGÃO, Alexandre. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.