

Sobre a dogmática do interesse público: algumas contraposições, contradições e indagações¹

On the dogmatics of the public interest: some counterpositions, contradictions, and inquires

Luis Fernando de França Romão*

Sumário

1. Introdução. 2. Interesse público e interesse privado: relação de supremacia? 3. Interesse público, interesses sociais, coletivos, difusos e direitos fundamentais. 4. Sobre a multiplicidade de interesses públicos e a questão dos dualismos. 5. Interesse público como interesse da Administração Pública: exclusividade? 6. Conclusão. Referências.

Resumo

O presente texto tem por objeto a análise da categoria jurídica do interesse público, a partir da dogmática do Direito Administrativo, com especial enfoque na doutrina europeia continental e, a partir dessa abordagem metodológica doutrinária, problematiza as principais contraposições, contradições e indagações envolvendo a categoria do interesse público com outros conceitos correlatos da ciência jurídico-administrativa, notadamente a relação de supremacia envolvendo o interesse privado, a interface com os interesses sociais, coletivos, difusos e os direitos fundamentais, assim como a questão do dualismo entre interesse público primário e interesse público secundário no contexto da multiplicidade de interesses públicos, sem deixar de analisar, por último, a problemática do interesse público como interesse exclusivo da Administração Pública.

¹ Texto adaptado elaborado por ocasião do Seminário de Investigação de Direito Administrativo do curso de Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas da Universidade de Lisboa e publicado originalmente em Portugal, cf. ROMÃO, Luis Fernando de França. *O interesse público no contencioso constitucional e administrativo*. Lisboa: AAFDL, 2022, p. 23-50.

* Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas na Universidade de Lisboa (Portugal). Mestre em Direito do Estado (USP). Bacharel em Direito, com ênfase em Estado e Sociedade (PUC-Rio). Advogado. Membro da Comissão de Direito Constitucional do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

Abstract

The present text aims to analyze the legal category of public interest from the perspective of Administrative Law, with a particular focus on continental European doctrine. Using this doctrinal methodological approach, it explores the main oppositions, contradictions, and questions involving the category of public interest in relation to other correlated concepts in legal-administrative science. Notably, it addresses the supremacy of private interest, the interface with social, collective, and diffuse interests, and fundamental rights, as well as the dualism between primary and secondary public interest in the context of the multiplicity of public interests. Finally, it examines the issue of public interest as the exclusive concern of Public Administration.

Palavras-chave: Interesse público. Direito Administrativo. Dogmática. Supremacia do interesse público. Interesse público primário e secundário.

Keywords: *Public interest. Administrative Law. Dogmatics. Supremacy of public interest. Primary and secondary public interest.*

1. Introdução

A expressão “*interesse público*” é empregada com frequência por legisladores e juristas e está entranhada no âmbito do Direito – não só Administrativo – que contrasta, paradoxalmente, com a problemática de sua definição ou conceituação, ou mesmo de apreensão terminológica com alguma (mínima) precisão jurídica.²

Inicialmente, em doutrina, compreendeu-se tratar-se de designação de um tipo de motivo de ação humana que se contraporía ao “*interesse privado*”³ e, nesse contexto, como critério distintivo de campos disciplinares da ciência jurídica – a velha dialética Direito Público vs. Direito Privado.⁴ Ainda, já intrínseca à figura da Administração, seria o interesse público a causa, o motivo e/ou o fim do ato administrativo⁵, aquilo a ser perseguido através da ordem jurídica administrativa, especialmente garantida para alcançar tal fim.⁶ Abordagens fora do campo jurídicista, ou para além do jurídico, também foram empreendidas, especialmente sob o ponto de vista da Ciência Política, em tentativa de apreensão do conceito ou sentido do *interesse público*.⁷

² MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 230.

³ PIZZORUSSO, Alessandro. Interesse pubblico e interessi pubblici. *Revista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, v. 26, Milano, Giuffrè, 1972, p. 57-58.

⁴ PUGLIATTI, Salvatore. Diritto pubblico e privato. *Enciclopedia del Diritto*, XII, Milano, 1964, p. 696 e ss.

⁵ LEVI, Franco. *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*. [Università di Torino, Memorie dell'Instituto Giuridico, serie II, memorie CXXVII]. Torino: Giappichelli, 2018.

⁶ SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. *Interesse público, legalidade e mérito*. Coimbra: [s.n.], 1955, p. 366.

⁷ Especialmente dois estudos americanos publicados no início da década de 1960: FRIEDRICH, Carl. (ed.). *The public interest*. New York: Atherton, 1962 e SCHUBERT, Glendon. *The public interest: a critique of the theory of a political concept*. Glencoe: Free Press, 1960.

Outras abordagens, mais pragmáticas, na dimensão normativa, vão desde a busca por atribuir sentido jurídico-administrativo – a compreender *interesse público* como modo jurídico de racionalidade, orientado de e para a ideia comunitária de justiça, qualificado como manifestação direta ou instrumental das necessidades fundamentais de uma comunidade política⁸ – até o reconhecer de uma correspondente configuração ficcional de pretensão de satisfação da necessidade de um público em relação a um determinado bem.⁹ Além disso, há doutrina que vislumbra ausência de conceito substancial de interesse público, somando-se, ainda, a inexistência de densificação da sua natureza jurídica, a par de uma mistificação e solvência no subjetivismo da Administração Pública.¹⁰

Por outro lado, as dificuldades e mesmo óbices conceituais envolvendo o *interesse público* são sobrelevados por doutrinadores que se dedicaram especificamente à análise jurídico-administrativa de tal categoria. Nesta perspectiva, por exemplo, o italiano Alessandro Pizzorusso, nos idos da década de 1970, já sinalizara que os esforços frequentes dos estudiosos para a definição do interesse público através de fórmulas descritivas de um processo de generalização são de pouca utilidade.¹¹⁻¹²

Já em doutrina portuguesa, José Carlos Vieira de Andrade asseverara no início da década de 1990 não se poder apreender o conceito de interesse público resultante de verificação empírica ou de definição ontológica das necessidades sociais, considerando, especialmente, a sociedade aberta e pluralista. Assim, para Vieira de Andrade, a determinação do sentido do interesse público, notadamente aquele configurado como conceito legal impreciso, há de ser verificada através dos meios normais de interpretação jurídica, levando em conta a pluralidade de interesses públicos, a necessidade de ponderação entre os interesses públicos e privados, e a separação de Poderes e funções.¹³ Compreensão esta que se assemelha à noção do interesse público como princípio de aplicação, interpretação e ponderação do Direito Administrativo.¹⁴

Este brevíssimo panorama jurídico-dogmático-conceitual seria suficientemente capaz de inibir o pesquisador de empreender um estudo sobre a temática, altamente controversa ou consensual de se tratar de zona cinzenta da qual não se extraem precisão e objetividade que todo jurista tanto aprecia. Por outro lado, esta mesma zona apresenta ao pesquisador justificativa para a exploração dentro desse grande tema jurídico do interesse público e, se bem delimitado em seu objeto e nas questões problemáticas a serem apreciadas, pode conduzir não a uma pretensiosa conclusão,

⁸ ANDRADE, José Carlos Vieira de. Interesse público. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar. (dir.). *Dicionário jurídico da administração pública*. v. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 275-276.

⁹ GONÇALVES, Pedro Costa. *Manual de direito administrativo*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2019, p. 46.

¹⁰ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI: algumas questões*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 16.

¹¹ Ele o diz ao refutar o caso de uma particular definição de ser o interesse público a soma dos interesses privados, a qual será analisada de forma mais detalhada na seção 3, a seguir.

¹² PIZZORUSSO, Alessandro. *Interesse pubblico e interessi pubblici*. *Op. cit.*, p. 65.

¹³ ANDRADE, José Carlos Vieira de. Interesse público. *Op. cit.*, p. 276 e 281.

¹⁴ WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STÖBER, Rolf. *Direito administrativo*. v. 1. Trad. António F. de Sousa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006, p. 424.

mas a uma razoável e aceitável reflexão sobre tão controversa temática jurídico-política, com notável relevo para o Direito Administrativo.

De início, adverte-se: não há, nos diversos modos de conceituação do *interesse público*, definição jurídica precisa. Ponto. Sobra, em doutrina, indeterminação e dificuldades de definições, havendo autores a asseverarem a crise da objetividade¹⁵ ou mesmo a superação das teses objetivista e subjetivista do interesse público¹⁶.

Uma hipótese para isso pode estar na origem do constitucionalismo moderno, quando do tratamento normativo das complexas relações sociais envolvendo Estado e Sociedade, entre interesse público e interesse privado, optou-se por conceitos genéricos e abstratos, tanto maior fosse a diferenciação econômica, a segmentação social e os problemas políticos decorrentes, tanto mais tendeu o legislador para a aplicação de graus de abstração e generalização com fórmulas normativas que acomodassem essas contradições político-sociais, incorporando ao Direito tais contradições.¹⁷

Ainda que se recorra ao elemento jurídico-histórico interpretativo e se considere o *interesse público* como uma categoria sucessora das *razões de Estado* do Antigo Regime, ou inovação revolucionária iluminista como expressão da *vontade geral*, a controvérsia ainda persistirá, ou mesmo será ampliada, posto que a (des)continuidade da linguagem, da terminologia e dos conceitos repercute sobre as origens históricas e a evolução do Direito Administrativo.¹⁸ Não que o *interesse público* seja a razão de uma alegada crise do Direito Administrativo, mas decerto serviu (ou ainda serve?) de polo crítico a oxigenar a combustão.

Em 1955, Rogério Soares, ao tratar do interesse público, da legalidade e do mérito, afirmou que o Direito Administrativo, à época, encontrava-se em crise, em busca de uma conformação de si próprio, de justa correspondência perante a sociedade, sua destinatária, muito embora ainda estivesse sobrecarregado com esquemas e institutos representativos de uma herança de outras épocas, aceita sem consciência crítica.¹⁹

Em perspectiva dogmática, em busca de uma normativa tanto quanto possível precisa e objetiva, José Carlos Vieira de Andrade assinalara ser o *interesse público* uma implicação de opção de caráter político, uma escolha política, conformada

¹⁵ Aludindo à difícil e incerta avaliação e hierarquização, a gerar crise na pretensa objetividade, cf. MEDAUAR, Odete. *Op. cit.*, p. 234.

¹⁶ Neste sentido, cf. ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Op. cit.*, p. 41: “não é a amplitude da necessidade social e a sua pertinência à coletividade, ao Estado ou a outra qualquer pessoa coletiva pública, a oferecer um critério seguro para a qualificação do interesse público, o que, de certo modo, implica a superação das teses objetivista e subjetivista do interesse público”.

¹⁷ Nessa perspectiva, sob a ótica da gestão econômica, cf. FÁRIA, José Eduardo. Interesse público versus interesse privado: as antinomias jurídicas na gestão econômica. *Estado & Sociedade*, nos 5-6, Lisboa, [s.n.], 1990, p. 59.

¹⁸ Para reflexões sobre as origens históricas da emergência e do desenvolvimento do Direito Administrativo, em lógica comparativa, cf. SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat and the Rule of Law: historical reflections on the emergence and development of administrative law. In: ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter L.; EMERSON, Blake (eds.). *Comparative administrative law*. 2. ed. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 23-37.

¹⁹ SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. *Op. cit.*, p. 45-46.

político-normativamente, não sendo, entretanto, noção uniforme e indistinta, mas representando um conjunto diferenciável.²⁰

Passadas décadas desde a observação de Rogério Soares quanto à crise do Direito Administrativo, esta ainda é ressaltada nos tempos atuais. Alude Francisco Paes Marques a um Direito Administrativo no século XXI estruturado sob a forma de interesses que remontam ao paradigma da Administração agressiva, sendo, neste modelo, o dogma do interesse público uma das causas de persistência do dualismo, alimentado pelo conceito de interesse público concebido em dimensão abstrata, homogênea e não concreta e pluralística.²¹

Nessa compreensão, Francisco Paes Marques critica a submissão exclusiva do Direito Administrativo à noção política de interesse público, vislumbrando nisso um dogma que foi admitido sem questionamento de seus concretos fundamentos, dando-se como assente uma tal noção com raízes nas origens da ordem política, apresentando-se em termos genéricos como vontade expressa pelos órgãos estatais legitimados democraticamente.²²

Vislumbra-se, pois, que a dogmática do interesse público tende a apresentar muito mais contraposições, contradições e indagações do que conceitos ou definições jurídicas. Não obstante, ainda assim importa verificar algumas perspectivas dessas dialéticas que a doutrina explora e averiguar se em meio a esse *mapping* jurídico-político-administrativo é possível extrair algumas notas ou apontamentos.

2. Interesse público e interesse privado: relação de supremacia?

“O interesse público tem sempre que ser satisfeito; o interesse privado só tem que ser satisfeito quando o particular o desejar”²³, ressaltara Rogério Soares, aduzindo ainda que “no ato não pode haver duas finalidades, sempre uma há de assumir a primazia”²⁴. Sobressai dessas afirmações um reforço da lógica da primazia de satisfação do interesse público sobre o privado.

Neste sentido, observa Colaço Antunes ter ocorrido entronização e mitificação do interesse público que pode ser resumido à máxima “de que nada se pode opor a um interesse público magnânimo”, apresentado como indiscutível sua ligação com o interesse de toda a coletividade e, até mesmo, a identificação com a soberania.²⁵

Contudo, em sendo o interesse público o interesse dos membros da comunidade política, indaga Domingos Farinho, como pode então tal conflitar com os interesses

²⁰ ANDRADE, José Carlos Vieira de. Interesse público. *Op. cit.*, p. 276-277.

²¹ MARQUES, Francisco Paes. *Conflito entre particulares no contencioso administrativo*. Coimbra: Almedina, 2019, p. 720 e 787.

²² *Ibid.*, p. 823.

²³ SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. *Op. cit.*, p. 118.

²⁴ *Ibid.*, p. 196.

²⁵ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Op. cit.*, p. 33.

individuais desses membros da comunidade política?²⁶ Este paradoxo se dá, segundo nota Francisco Paes Marques, em razão de o paradigma fundamental do Direito Público no século XX assentar-se sob dois polos separados e contrapostos, em relação de supra/infra ordenação, havendo, no entanto, compensações, de maneira a que a supremacia do público seria compensada pela sujeição do Estado à juridicidade, isto é, a um agir típico, enquanto o particular estaria livre para agir segundo seu próprio interesse. Todavia, segundo o autor, tal modelo, a que denomina de bipolar²⁷ (a trazer uma ideia de patologia) restaria obsoleto, estando, assim, ultrapassado o paradigma liberal da separação Estado e Sociedade. Observa ainda que o contencioso administrativo seria o âmbito por excelência desse modelo operativo opositor da Administração vs. Particular.²⁸

Com efeito, deve-se ter em conta, como sobreleva Francisco Marques, que o Direito Administrativo, diferentemente de outras áreas do Direito Público como Constitucional, Penal e Processual, não versara diretamente como instrumental da liberdade, antes atuando como direito habilitante da supremacia sobre a liberdade, tendo em vista finalidades substantivas, de modo a configurar-se, geneticamente, como direito “rigorosamente transpessoal”.²⁹

Não há necessária dialética a contrapor, antagonicamente, o(s) interesse(s) público(s) de um lado e o(s) interesse(s) privado(s) de outro, haja vista poder ocorrer coincidência entre ambos, ou, segundo destaca Pedro Gonçalves³⁰, haver interpenetração do interesse privado no interesse público, a poder, ainda, cruzarem-se e articularem-se em ambiência cooperativa. Contudo, se, decerto, pode haver conformação e proximidade, pode também ocorrer desencontros, tensões e conflitos entre os interesses públicos e privados, inclusive este parece ter sido o enfoque e a ótica sob a qual historicamente se apreciou a relação entre ambos.

Pode acontecer de o interesse privado não se realizar por causa do interesse público e daí, diz o mesmo autor, estar-se perante um princípio de supremacia ou de prevalência do interesse público sobre o privado. Frisa Pedro Gonçalves que a realização do interesse público pode impor sacrifício de interesses privados – legítimos –, porém, tal supremacia, segundo o autor, “não tem de exigir sempre, e em todos os casos, o sacrifício do interesse privado”, por não ser um dogma, que sempre se

²⁶ FARINHO, Domingos Soares. *Fundações e interesse público: direito administrativo fundacional – enquadramento dogmático*. Coimbra: Almedina, 2014, p. 324.

²⁷ “A compreensão da relação bipolar Estado-cidadão, intimamente conexas à dialética interesse público vs. direitos individuais, é especialmente perceptível através do desenrolar da História do direito dos cidadãos à proteção estatal, começando no Estado de polícia, passando pelo Estado liberal, e terminando no Estado social”. MARQUES, Francisco Paes. *Op. cit.*, p. 792.

²⁸ *Ibid.*, p. 719-720.

²⁹ *Ibid.*, p. 801. O autor ressalta que o Direito Administrativo pressupõe, todavia, ponderações secundárias com vista à resolução de interesses conflitantes, em especial a liberdade e a segurança, e, de modo diverso do que ocorrera no Estado Liberal e no Estado Social, interesses não são mais isoladamente considerados como polo contraposto aos direitos dos particulares. Cf. *Ibid.*, p. 844.

³⁰ GONÇALVES, Pedro Costa. *Op. cit.*, p. 47-48.

imporá, podendo, em muitos casos ceder e/ou conciliar-se com a exigência tutelar dos interesses privados.³¹

Nesse mesmo sentido, Paulo Otero destaca que a distinção entre interesses públicos e privados não está no sujeito titular, posto que os interesses públicos podem ser realizados e garantidos por privados, bem como a Administração Pública, por razões de interesse público, pode assumir temporariamente intervenção substitutiva na gestão de interesses privados.³² Observa-se, pois, que mesmo quando assume interesses privados, a Administração o faz por razões e sob fundamento de interesse público.

Os fundamentos ou razões justificadoras de supremacia do interesse público sobre o privado têm origem nos poderes administrativos, notadamente no poder de autoridade da Administração e em sua capacidade de ação unilateral, não obstante, assevera Pedro Gonçalves, ser esta supremacia, em verdade, “solução técnico-jurídica definida em concreto por poderes legítimos do Estado de Direito Democrático”, não havendo, nesse sentido, fundamento em concepção abstrata de superioridade natural da Administração Pública sobre os cidadãos, conquanto nem sempre o interesse público será por ela realizado com recurso à ação unilateral, sendo exemplo as atuações contratuais e consensuais.³³

Nesta perspectiva, vale ressaltar que a atuação da Administração prestadora e conformadora ou infraestrutural, com utilização generalizada do ato administrativo, associado à prática unilateral, criadora de estabilidade e segurança jurídica, segundo Vasco Pereira da Silva, é entendida não como benefício da Administração, mas como vantagem do particular, posto que o modelo de ato administrativo autoritário estaria falido, surgindo como verdadeiro instrumento de concertação e aliciamento dos particulares para o desempenho de tarefas administrativas, cumprindo, assim, função de satisfação de necessidades coletivas.³⁴

A relação de supremacia do interesse público sobre o interesse privado começa a sofrer mutações e ser encaminhada para o dever de ponderação, que tudo acomodaria e resolveria. Assim, sob essa lógica, o sacrifício provado pela decisão no interesse lesado há de ser proporcional à vantagem agregadora ao interesse público privilegiado, ou beneficiado. Diz Pedro Gonçalves que a Administração não deve, pois, impor sacrifícios desproporcionais, excessivos em relação aos benefícios alcançados – regra da proibição do excesso. Nisto resultaria ônus para a Administração Pública de *fair balance* e ao invés de excluir os interesses privados, desde *a priori*, ao revés, deveria seguir pela ponderação valorativa de interesses concorrentes, podendo disso resultar até a prevalência de interesses particulares sobre os interesses públicos.³⁵

³¹ *Ibid.*, p. 48.

³² OTERO, Paulo. *Direito do procedimento administrativo*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2016, p. 159.

³³ GONÇALVES, Pedro Costa. *Op. cit.*, p. 51.

³⁴ SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1995, p. 458 e 481.

³⁵ GONÇALVES, Pedro Costa. *Op. cit.*, p. 249-250.

Com efeito, a proclamação apriorística da supremacia do interesse público sobre os interesses particulares não se coaduna com a centralidade do sistema de direitos fundamentais constitucionalmente instituído que, no entendimento de Gustavo Binbenbojm, não comporta determinação *a priori*, em abstrato, do público sobre o privado, do coletivo sobre o individual, devendo essa relação de prevalência ser buscada e apurada “dentro do jogo de ponderações proporcionais envolvendo direitos fundamentais e metas coletivas da sociedade”.³⁶

Em defesa do princípio da supremacia do interesse público em meio aos paradoxos do Direito Administrativo³⁷, Maria Sylvania Zanella Di Pietro assevera que a ideia de o público sempre, em qualquer situação, prevalecer sobre o particular jamais teve aplicação em regimes de Direito não autoritários, havendo um exagero no sentido e no alcance para posterior combate. Segundo a autora, o Estado tem de fazer prevalecer o interesse público e negar a sua supremacia seria negativa da própria função do Estado. Além disso, refuta que tal princípio comprometa os direitos fundamentais, ao contrário, vislumbra aí uma proteção dos vários interesses, notadamente no desenvolver do Estado Social, conquanto a supremacia do interesse público não afetou os direitos individuais, antes, em paralelo a eles, surgiram os direitos econômicos e sociais.³⁸

Em síntese, para a tese que refuta o fim da supremacia do interesse público, critica-se um suposto exagero intencional de efeitos funestos desse princípio a fim de, em seguida, apresentar-se como salvador e protetor dos direitos fundamentais, frisando que a supremacia do interesse público convive com os direitos fundamentais e não os coloca em risco. Ademais, como sobreleva Maria Sylvania Zanella Di Pietro, exigências de razoabilidade na interpretação do referido princípio é uma obviedade, posto que tal faz-se presente e necessária na aplicação de qualquer conceito jurídico indeterminado, de maneira que a razoabilidade incidiria como método interpretativo do princípio da supremacia do interesse público, a permitir a ponderação entre interesses público e individual, mas não como um seu substituto.³⁹

Nesse estado da arte da controvérsia doutrinal, insta indagar, antes, se a dicotomia categorial interesse público vs. interesse privado ainda subsiste nas Ciências Jurídico-Políticas e, em seguida, proceder à verificação: há relação de supremacia?

³⁶ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 30-33.

³⁷ Dentre os paradoxos declinados pela autora, sobressaem dois significativos: o primeiro ao passo que se procura reduzir a importância do princípio da supremacia do interesse público, crescem, por outro lado, as ações coletivas com objetivo de proteção do interesse público em detrimento de direitos individuais; o segundo, relaciona-se à centralidade da pessoa humana, tão valorizada por força normativa constitucional, não é capaz de acabar com as prerrogativas da Administração Pública, vez que não há como igualar cidadão com os poderes do Estado personificados nos entes públicos. Cf. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Introdução: existe um novo direito administrativo? In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. (coords.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 5-7.

³⁸ *Idem*. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. (coords.). *Op. cit.*, p. 85-99.

³⁹ *Ibid.*, p. 100-102.

O jurista espanhol Miguel Sánchez Morón assevera que toda a base de construção liberal assente na separação radical e ontológica entre Estado e Sociedade é hoje em dia insustentável, aduzindo que todos os setores sociais necessitam, em alguma medida, do apoio dos aparatos público-institucionais para a tutela de seus interesses e, ainda, que os agentes públicos assumem e tutelam com meios jurídico-públicos os diversos interesses sociais presentes e realizam mediação entre os distintos interesses, privilegiando ou redimensionando, uns mais e outros menos, a correlação de forças de pressão que os sustentam.⁴⁰

Assim, Sánchez Morón é categórico em afirmar que a magna divisão categorial entre interesses privados, individuais e formalmente iguais, de um lado, e, de outro, o interesse geral, distinto ontologicamente daqueles, é uma ficção jurídica, um mito do século XIX que passou e ficou na História, pois, ainda segundo o mesmo autor, a cada dia tal concepção se manifesta incapaz de assumir as funções que lhes foram encomendadas, quais sejam: servir de fundamento para soluções jurídicas práticas, juridificar as relações entre soberano e súditos e, ao mesmo tempo, aglutinar consenso ideológico em torno de um suposto caráter essencialmente neutro dos aparatos públicos. Dessa forma, quebrou-se definitivamente a construção do liberalismo clássico, não havendo sentido na permanência da divisão categorial.⁴¹

Analisando o papel do interesse público no Direito Administrativo, o jurista italiano Aldo Travi destacou que no passado, e provavelmente ainda nos tempos atuais, o interesse público tivera o valor de uma cláusula geral capaz de justificar limitações e constrangimentos em série aos cidadãos. Porém, ressalta que o interesse público não designa mais um interesse “*esistente in natura*”, em plano superior ou em oposição ao interesse privado, mas designando tão somente um resultado de determinada avaliação ou apreciação, realizada com base normativa e tendo por objeto interesses privados.⁴²

No mesmo sentido segue Sabino Cassese ao acentuar que o interesse público – enquanto finalidade superior imposta *a priori* pela lei e posicionado em plano superior aos direitos e liberdades – passa a ser resultado do conflito e da harmonização dos interesses individuais.⁴³

Além dessa compreensão do interesse público como resultado, síntese, dos interesses privados, não comportando análise principiológica de sua supremacia, também ressoou na doutrina jurídico-administrativa da Europa continental –

⁴⁰ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. El principio de participación en la Constitución española. *Revista de Administración Pública*, n.º 89, [s.l.; s.n.], 1979, p. 172.

⁴¹ *Loc. cit.*

⁴² TRAVI, Aldo. Nuovi fermenti nel diritto amministrativo verso la fine degli anni '90. *Il Foro Italiano*, v. 120, n.º 6, giugno, [s.l.], 1997, p. 169.

⁴³ CASSESE, Sabino. L'arena pubblica, nuovi paradigmi per lo Stato. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º 3, Milano: Casa Editrice Dott. A. Giuffrè, 2001, p. 647.

especialmente em Itália⁴⁴ e Portugal⁴⁵ – a posição de Peter Häberle⁴⁶ de observar a perda de importância da distinção entre interesses públicos e interesses privados, pois qualquer interesse pode assumir, de tempos em tempos, o caráter privado ou público.

Em perspectiva próxima, Marcelo Rebelo de Sousa salienta que o interesse na certeza do direito nas relações envolvendo particulares e a Administração Pública – a exigir grau de invalidação menos rigoroso frente aos atos administrativos ilegais – constitui verdadeiro interesse público e “não só” interesse privado.⁴⁷

Com efeito, vislumbra-se que a dicotomia categorial interesse público vs. interesse privado pode ter seguido a mesma lógica dicotômica que outrora ocorrera entre Direito Público e Direito Privado, sendo o “interesse” uma categoria de manejo para operar essa distinção, depois relacionada ao ato administrativo e especificamente fundamentando o Direito Administrativo. A dicotomia categorial dos interesses tem hoje a mesma metódica relevância dogmática da demarcação Direito Público e Direito Privado.

Ademais, quanto à verificação: a questão da relação de supremacia entre os interesses público e privado, em termos formais, pode-se ter em conta um apego terminológico de nomenclatura a gerar problema no campo da linguagem e seus significados e significantes jurídicos. Ora, o supremo é ponderável? Convém considerar a relação como de precedência ou preferência do público sobre o privado, não por um argumento de autoridade do Estado, da Administração, mas pelo seu próprio sentido e razão de ser fundamentante no coletivo, ao bem comum da comunidade política, contudo, não propriamente, nos tempos atuais, de supremacia. Afinal, a própria existência de um contencioso a submeter a Administração e os interesses públicos desnatura essa supremacia, retirando-lhe, ao menos, a força vocabular subjacente. Compreende-se que o princípio da supremacia do interesse público sofreu mutações, ainda subsiste, mas não com o mesmo supremo sentido e alcance de outrora.

3. Interesse público, interesses sociais, coletivos, difusos e direitos fundamentais

Se a dicotomia interesse público vs. interesse privado, fruto da ideologia liberal, encontra-se defasada, por outro lado, outras categorias proliferaram ampliando a zona de interseções conceituais, afinal, como se relacionam, na dogmática, o interesse público, os interesses sociais, coletivos, difusos e, sobretudo, os direitos fundamentais?

⁴⁴ Cf. PIZZORUSSO, Alessandro. Interesse pubblico e interessi pubblici. *Op. cit.*, p. 85.

⁴⁵ Cf. MARQUES, Francisco Paes. *Op. cit.*, p. 837: “Nota Häberle a proteção e a tutela de interesses privados constituiriam uma parcela legítima das tarefas do poder público, o qual não perderia essa natureza pelo fato de se dedicar a essa atividade, ganhando antes verdadeiras e renovadas virtualidades. Com efeito, o interesse privado constituiria uma perspectiva parcial do conteúdo do bem comum pressuposto pela Constituição”.

⁴⁶ Obra original: HÄBERLE, Peter. *Öffentliches Interesse als juristisches Problem: Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung*. Bad Homburg: Athenäum, 1970.

⁴⁷ SOUSA, Marcelo Rebelo de. *O valor jurídico do acto inconstitucional*. Lisboa: [s.n.], 1988, p. 222.

Em análise normativa da categoria do interesse público, José Carlos Vieira de Andrade releva a circunstância de tratar-se do interesse de “um público, mais ou menos vasto, mas sempre geral ou globalmente encarado”.⁴⁸ Seguindo a mesma lógica, mas de forma crítica à imputação impessoal e abstrata, Pedro Costa Gonçalves aduz que a atribuição de um interesse a um público ou a um conjunto ou coletividade de referência pressupõe a ficção da existência de uma pretensão de realização desse público considerado em face de determinado bem comum, não obstante tal operação ignore, na visão do autor, o interesse real, efetivo e pessoal de cada particular integrador do público ou da coletividade.⁴⁹

Ora, percebe-se que a tentativa de simplesmente inverter as palavras e conceituar o interesse público como interesse de um público, revela-se, em verdade, em esforço para mitigar essa impessoalidade e abstração, tanto criticada no âmbito conceitual que recusou a univocidade dessa categoria. Em tentativa de concretização do conceito, Diogo Freitas do Amaral define interesse público como interesse coletivo, interesse geral de uma determinada comunidade – o bem comum.⁵⁰ Outra fórmula descritiva que tangenciou a questão da abstração e generalização do interesse público foi a clássica versão de sua identificação com a soma dos interesses privados.

Atribui-se a Jeremy Bentham, na obra *An introduction to the principles of morals and legislation* (1789)⁵¹, no capítulo sobre o princípio da utilidade (*chapter I – Of the principle of utility*), ao tratar do interesse da comunidade, no campo da sua relação com a moral, sobreleva a comunidade como corpo de ficções, composta por pessoas individuais e, nessa perspectiva, o interesse da comunidade seria a soma dos interesses dos vários membros que a compõem.⁵²

Não obstante, tal visão, amplamente difundida ao longo dos anos, nada diz, segundo Alessandro Pizzorusso, sobre a natureza do interesse, nem sobre as formas como pode sê-lo identificado e utilizado, chegando mesmo a dizer que seu conteúdo seria substancialmente nulo.⁵³

Na doutrina portuguesa, igualmente, refutou-se tal lógica. É possível observar a oposição de Rogério Soares a essa fórmula simples – “não se trata, por isso, de afirmar que o interesse público seja equivalente à soma dos interesses individuais, nem tampouco que o interesse público seja um interesse-médio” – como também ser o interesse público uma abstração distinta da esfera do cidadão – “o interesse público

⁴⁸ ANDRADE, José Carlos Vieira de. Interesse público. *Op. cit.*, p. 275.

⁴⁹ GONÇALVES, Pedro Costa. *Op. cit.*, p. 46.

⁵⁰ Terminologia de bem comum que o autor alude originar em São Tomás de Aquino ao ser “aquilo que é necessário para que os homens não apenas vivam, mas vivam bem”. AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. v. 2. Coimbra: Almedina, 2018, p. 33.

⁵¹ BENTHAM, Jeremy. *An introduction to the principles of morals and legislation*. 2. ed. [London]: [s.n.], 1823. (A primeira edição da obra fora impressa em 1780 e publicada em 1789, havendo nova edição em 1823 com correções do autor. Utilizou-se, neste texto, a reimpressão da obra de 1823 publicada em 1907 pela Clarendon Press/Oxford).

⁵² BENTHAM, Jeremy. *An introduction to the principles of morals and legislation*. 2. ed. [1823]. Oxford: Clarendon Press, 1907, p. 3.

⁵³ PIZZORUSSO, Alessandro. Interesse pubblico e interessi pubblici. *Op. cit.*, p. 65.

é, sem perder a sua qualidade de interesse superior, nem se resolver na soma desses interesses, a sublimação numa unidade da qual, todavia, os interesses particulares são coeficientes”.⁵⁴

Convém mencionar, como nota Francisco Paes Marques⁵⁵, que em França rejeitou-se a noção do interesse público como soma algébrica dos interesses particulares, sobressaindo, no entanto, visão mais idealista, identificada com o pensamento de Jean-Jacques Rousseau – *volonté générale* – implicando perspectiva de dimensão negativa, ou, como diz o administrativista português, dimensão pessimista, implícita, de que a prossecução dos interesses particulares incompatibilizar-se-ia com a satisfação do *intérêt général*.⁵⁶

A recusa da simplificação conceitual do interesse público como soma dos interesses privados – “como expressão pura dos interesses privados de indivíduos ou grupos”, nas palavras de José Carlos Vieira de Andrade⁵⁷ – acaba por remeter, mais uma vez, à ponderação, de maneira que, segundo o mesmo autor, o interesse público seria uma grandeza autônoma e compreensiva a abarcar os interesses comunitários e particulares ponderados.

O interesse público também pode ser analisado pela ótica pragmática de um material objeto de autoridade, *potestas*, sendo atribuído ou determinado como capaz de interessar ou mesmo representar o sentimento/interesse/querer da coletividade. Nos dizeres de Pedro Gonçalves, é o interesse objeto de imputação abstrata a uma coletividade, sendo, portanto, interesse que é feito público, convertido em público.⁵⁸ Por esse ângulo, o interesse público seria essencialmente coletivo, pertencente, no entanto, a um grupo indistinto, como analisa Vieira de Andrade, não se identificando, todavia, com os interesses próprios, específicos dos membros individualmente considerados.⁵⁹

É justamente a satisfação das necessidades coletivas, diz Francisco Paes Marques⁶⁰, que corresponderá à prossecução do interesse público, em sentido pluralístico a incluir interesses sociais diferenciados, representação de interesses públicos contingentes, tutela de interesses públicos concretos, entre outras denominações. Vale registrar que a satisfação regular e contínua das necessidades públicas subjaz à noção de função administrativa, vislumbrando-se, assim, a ligação entre os conceitos de interesse público e de função administrativa.

Alude José Carlos Vieira de Andrade à concorrência que a noção de interesse público sofre com a de interesses difusos, mas, apesar disso, com ela não se confunde, posto que embora os interesses difusos digam respeito a bens coletivos de uma pluralidade de pessoas não identificáveis, isto é, a uma generalidade de indivíduos,

⁵⁴ SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. *Op. cit.*, p. 102-103.

⁵⁵ MARQUES, Francisco Paes. *Op. cit.*, p. 799.

⁵⁶ A lógica do interesse geral vertido ao Estado, notadamente a partir da crítica de certa doutrina francesa (Jacques Chevallier), será analisada na seção 5.

⁵⁷ ANDRADE, José Carlos Vieira de. Interesse público. *Op. cit.*, p. 276.

⁵⁸ GONÇALVES, Pedro Costa. *Op. cit.*, p. 49.

⁵⁹ ANDRADE, José Carlos Vieira de. Interesse público. *Op. cit.*, p. 275.

⁶⁰ MARQUES, Francisco Paes. *Op. cit.*, p. 803-806.

a poder, inclusive, adquirir substância jurídico-administrativa, falta-lhes, contudo, formalização organizatória atributiva a entes públicos, e, por isso, segundo o mesmo autor, os interesses difusos não são interesses públicos em sentido estrito.⁶¹ Ainda sobre essa interseção conceitual envolvendo interesse público e interesse difuso, Luís Filipe Colaço Antunes acentua que os titulares de interesses difusos buscam garantir a realização compósita e plurissubjetiva de interesses públicos, a par da tutela efetiva dos direitos fundamentais.⁶²

O referido administrativista português critica o pensamento que, sob a alegação de uma Administração autoritária, contrapõe os direitos fundamentais ao interesse público.⁶³ Aliás, recorda-se que esta contraposição é invocada para anunciar o fim da supremacia do interesse público sobre o privado, ao fazer alusão ao seu caráter autoritário remanescente do Estado de polícia e sua incompatibilidade com os direitos fundamentais no constitucionalismo moderno.

Convém mencionar que esta relação interesse público/direitos fundamentais pode apresentar, como perspectiva Francisco Paes Marques, de forma ambivalente, ora de pendor pró-liberdade individual, ora de restrições de posições fundamentais sob a justificação do interesse público. Além disso, considera o autor que os direitos fundamentais garantem essencialmente a liberdade individual em face do Poder Público e ter o englobamento indiferenciado dos interesses privados no interesse público revelar-se-ia pernicioso à tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos.⁶⁴

Aliás, vale salientar serem os direitos fundamentais de liberdade, de acordo com Jorge Miranda, direitos de libertação do poder e simultaneamente direitos à proteção do poder e contra outros poderes.⁶⁵ Com efeito, a Administração Pública sujeita-se aos direitos fundamentais dos cidadãos em contrapartida às prerrogativas de autoridade, notadamente em defesa contra as arbitrariedades ou abusos, que Vieira de Andrade assinalara serem sempre possíveis de ocorrência em uma relação de tensão originária entre cidadão e Estado.⁶⁶ Ademais, a salvaguarda dos direitos fundamentais – de direitos dos particulares e de seus interesses legalmente protegidos – são constitucionalmente, segundo Marcelo Rebelo de Sousa, interesse público e não interesse meramente privado.⁶⁷

Ainda nesta perspectiva de interseção entre interesse público e direitos fundamentais, mas ressaltando o aspecto de colisão hipotética, Paulo Otero aduz que no Estado de Direito democrático, em sendo este expressão de Estado de direitos humanos, a prossecução do interesse público encontra como limite insuperável o

⁶¹ ANDRADE, José Carlos Vieira de. Interesse público. *Op. cit.*, p. 278.

⁶² ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Interesse público, proporcionalidade e mérito: relevância e autonomia processual do princípio da proporcionalidade. In: RAMOS, Rui Manuel de Moura *et al.* (orgs.). *Estudos em homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*. v. 2. Coimbra: Almedina, 2002, p. 563.

⁶³ *Idem*. *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI*, p. 23.

⁶⁴ MARQUES, Francisco Paes. *Op. cit.*, p. 843.

⁶⁵ MIRANDA, Jorge. *Direitos fundamentais*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2020, p. 116.

⁶⁶ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 218.

⁶⁷ SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Op. cit.*, p. 222.

núcleo essencial da dignidade da pessoa humana – nos dizeres do autor: “não há interesse público relevante contra o respeito devido à dignidade humana” – esta sempre há de prevalecer sobre a prossecução de qualquer interesse público.⁶⁸

Não obstante, a(s) interseção(ões) conceitual(is) interesse público/direitos fundamentais acaba(m) por conduzir à circularidade do raciocínio, segundo critica Alessandro Pizzorusso, conquanto os direitos fundamentais dos cidadãos assumem relevância pública no sentido da respectiva proteção transcender aos titulares e interessando à coletividade, a conceder, por conseguinte, a proteção consubstanciada de interesse público e não mais privado.⁶⁹

Seja como for, as interseções conceituais a envolver o interesse público com outras noções – interesse social, coletivo e difuso – a par das perspectivas teórico-dogmáticas, não fornecem grandes e esclarecedores apontamentos, sendo muito mais no campo das variações e acomodações de traços distintivos do interesse público, ou melhor, de variantes de mutações que o conceito amplo foi sofrendo ao longo dos desenvolvimentos dogmáticos.

Dessas interseções conceituais vislumbra-se o que Sérvulo Correia acentuou como inegável reajustamento da posição do cidadão no Direito Administrativo, desde mero objeto, passando de destinatário passivo do exercício de poderes públicos administrativos à sujeito de direitos e deveres na relação jurídico-administrativa, colocando-se, pois, segundo o autor, ao mesmo nível da Administração, sobretudo a partir da modernização do contencioso administrativo.⁷⁰

4. Sobre a multiplicidade de interesses públicos e a questão dos dualismos

As relações jurídicas multipolares ou poligonais dos tempos atuais, segundo José Eduardo Figueiredo Dias, envolve, por conseguinte, multiplicidade de interessados e, naturalmente, de interesses, a ensejar decisões (judiciais) complexas. Nos diversos polos da relação, diz o referido autor português, existem vários interesses públicos e privados, a afastar, com isso, a lógica binária de um *versus* o outro, tendo lugar a polissemia da noção de interesse público que o contencioso administrativo acaba por evidenciar ao abandonar, ainda que implicitamente, correspondente noção redutora e monista.⁷¹⁻⁷²

Tendo em vista essa multiplicidade de interesses públicos várias classificações e tipificações foram empreendidas, sendo a mais tradicional e recorrente aquela

⁶⁸ OTERO, Paulo. *Op. cit.*, p. 154-155.

⁶⁹ PIZZORUSSO, Alessandro. *Interesse pubblico e interessi pubblici. Op. cit.*, p. 67.

⁷⁰ CORREIA, José Manuel Sérvulo. Modernização do contencioso administrativo. *Direito e Cidadania*, ano 6, n.º 24, Praia [s.n.], 2006, p. 136.

⁷¹ DIAS, José Eduardo Figueiredo. A suspensão da eficácia e a polissemia da noção de interesse público: um salto em frente na proteção cautelar do ambiente. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 7, jan./fev. Braga: CEJUR, 1998, p. 12-13.

⁷² Para um desenvolvimento dessas relações jurídico-administrativas multipolares, cf. MARQUES, Francisco Paes. *As relações jurídicas administrativas multipolares: contributo para a sua compreensão substantiva*. Coimbra: Almedina, 2011.

que dividiu os interesses em relação de primariedade e secundariedade. Nesta perspectiva, Rogério Soares defendeu em sua tese em Coimbra na década de 1950 que o interesse público primário teria âmbito geral e indiferenciado, enquanto o(s) interesse(s) público(s) secundário(s) abrangeria(m) somente setor(es) precisamente delimitado(s) dentro da totalidade do interesse primário.⁷³

Os interesses públicos secundários, nessa classificação, são definidos por lei e correspondem a necessidades coletivas instrumentais, de acordo com Vieira de Andrade, a determinar, assim, as atividades administrativas qualificadoras das tarefas públicas, cuja realização atribui-se às entidades públicas.⁷⁴

Já o interesse público primário, conforme Colaço Antunes, serve da intrínseca indeterminação substancial para postergar a outro momento sucessivo as escolhas a envolver interesses de difícil composição⁷⁵, notando o autor, no entanto, ser equivocada a tese de que o interesse público primário – essencial – seria produto de ponderação igualitária dos e com os interesses secundários, quer públicos ou privados, pois a primariedade do interesse público essencial é de ordem qualitativa e mesmo nas relações jurídico-administrativas multipolares ou poligonais, com múltiplos interesses, o interesse público primário não se confunde com o resultado da ponderação entre diferentes interesses secundários, a que denomina de “interesse público de conjunto ou global”.⁷⁶

De acordo com a densificação da classificação entre primariedade e secundariedade dos interesses públicos, levada a efeito por Colaço Antunes, a composição e a ponderação são dos interesses públicos secundários e daqueles interesses particulares juridicamente protegidos à luz do interesse público primário normativamente definido, este resultante da norma a interpretar e a aplicar, servindo, pois, ao processo ponderativo para relativizar em termos proporcionais o valor e o peso a serem atribuídos ao interesse público específico contextualizado.⁷⁷

Outra classificação dualista é realizada por Domingos Farinhos⁷⁸, ao propor que o conceito de interesse público só pode ser completamente compreendido a partir de uma noção ampla – o interesse geral ou interesse público em sentido lato – e duas noções estritas integradoras daquela – interesse em sentido estrito e interesses privados sociais. O interesse público lato ou geral seria conceito-mãe, donde sairiam decantados os interesses públicos em sentido estrito e os privados, de maneira que

⁷³ SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. *Op. cit.*, p. 108. Aliás, segundo o autor, toda a atividade administrativa é pensada pela lei como único processo de realização imediata dos interesses públicos secundários, sendo meta da atividade da Administração o interesse público específico típico e como meta de cada ato um interesse público específico concreto, cf. *Ibid.*, p. 221.

⁷⁴ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Lições de direito administrativo*. 5. ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2018, p. 13.

⁷⁵ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Constituição, administração e interesse público. O eterno retorno ao momento originante ou o estado contra a administração. In: *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976: evolução constitucional e perspectivas futuras*. Lisboa: AAFDL, 2001, p. 549.

⁷⁶ *Idem*. Interesse público, proporcionalidade e mérito: relevância e autonomia processual do princípio da proporcionalidade. In: *Op. cit.*, p. 541 e 550.

⁷⁷ *Idem*. *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI*, p. 18 e 55.

⁷⁸ FARINHO, Domingos Soares. *Op. cit.*, p. 322, 335-336.

um determinaria as razões e os outros os modos de satisfação de tais razões. Propõe o autor dualismo filial dos conceitos (mãe/filhos)⁷⁹ de interesse público, destacando que entre os interesses designados de público em sentido estrito e os privados sociais não há diferenças materiais, apenas formais decorrentes da responsabilidade de satisfação⁸⁰, sendo as normas de atribuição a chave para a compreensão da acepção do interesse público em sentido lato e do interesse privado social.⁸¹

A partir das tarefas públicas, Vital Moreira também faz alusão, embora não desenvolva, à classificação dualista entre “interesses públicos absolutos”, guardando correspondência às tarefas essenciais, necessárias e originárias, e, de outro lado, “interesses públicos relativos”, correspondentes a tarefas eventuais, em que somente a realização das primeiras caberia ao Estado, sendo todas as demais tarefas públicas deixadas aos cuidados de entidades privadas ou públicas representativas de interesses sociais.⁸²

Em apreciação crítica da doutrina portuguesa nessa questão, Francisco Paes Marques assevera que as referências ao conceito de interesse público acolhem sem contestação a classificação teórica desenvolvida por Rogério Soares, notadamente quanto à primariedade e secundariedade. Destaca que tal construção não alcançou o objetivo de esclarecer o interesse público como vetor estruturante do ordenamento jurídico-administrativo, dirigindo, então, as seguintes críticas: não é inteiramente perceptível a conexão entre interesse público primário e interesses públicos secundários; não se esclarece de que formas essas categorias se relacionam com os conteúdos e os limites dos poderes e funções do Estado; há ausência de déficit de ponderação dos interesses individuais e dos direitos fundamentais; aproxima-se de uma realidade metajurídica ou pré-constitucional; não é correto afirmar referir-se o interesse público secundário apenas a bens suscetíveis de satisfação das necessidades comuns das pessoas e não a necessidades individuais.⁸³

Segundo Francisco Paes Marques, apenas seria procedente a designação do interesse público secundário, enquanto vertido nas normas jurídicas e expresso através

⁷⁹ De um lado, o conceito genitor: “o interesse geral como conceito-mãe, enquanto conjunto de razões da comunidade política para querer ou fazer algo, e os interesses públicos (em sentido estrito) e privados sociais, enquanto modos específicos de concretização de razões”, de outro, o conceito gerado: “a partir do interesse geral (ou interesse público em sentido lato), de um conjunto de conceitos-filho, referidos ao conceito-mãe através do critério da função ou do modo de satisfação das razões determinadas”. *Ibid.*, p. 369.

⁸⁰ O autor distingue satisfação de execução, de forma a que a satisfação diz respeito ao fim, isto é, à concretização das razões de interesse geral, enquanto a execução relaciona-se ao modo de concretização. Diz Domingos Farinho que o legislador português, em regra, responsabiliza o Estado-Administração para a satisfação, variando a atribuição de responsabilidade de execução entre Estado e particulares, cf. *Ibid.*, p. 371.

⁸¹ “Teremos interesses públicos, em sentido lato, quando estivermos perante um interesse geral que deva ser satisfeito (i) sob responsabilidade do Estado-comunidade política; (ii) através de um modo normativo específico; e (iii) por determinação do legislador”. “Teremos um interesse privado social sempre que estivermos perante um interesse geral cuja responsabilidade de satisfação é da responsabilidade dos membros da comunidade política, enquanto tais. Domínio de uma esfera social livre do Estado, exceto quanto a intervenções regulatórias, justificadas exclusivamente pela manutenção dessa liberdade”. *Ibid.*, p. 370-371.

⁸² MOREIRA, Vital. *Administração autônoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 89.

⁸³ MARQUES, Francisco Paes. *Conflito entre particulares no contencioso administrativo*, p. 826-830.

dos fins a prosseguir pela Administração Pública, remetendo-a para conjunturas da realidade e indicativas de concretude dos interesses presentes, elemento, pois, decisivo da vinculação administrativa.⁸⁴

O mesmo autor também refuta o dualismo dos interesses públicos lato e estrito proposto por Domingos Farinho, alegando que o interesse público em sentido lato nada mais é do que conceito metajurídico correspondente a razões subjetivas da comunidade política e, por isso, insondáveis, configurando-se ainda mais difuso por haver, na proposta, alusão à desestatização do interesse público. Consoante Francisco Marques, o interesse público só pode ser aquele eleito pelo legislador democraticamente legitimado a vertê-lo na concretude normativa da conduta administrativa, de modo que só haveria razão de ser aquilo que é substancialmente conceituado por Domingos Farinho como interesse público em sentido estrito.⁸⁵

As classificações, especialmente os dualismos teóricos, surgem em contexto dogmático de multiplicidade de interesses, de proliferação de expressões semelhantes que, como observa Alessandro Pizzorusso, operam como sinônimos em alguns casos, em outros, inclinam-se para oposições, mas sempre há uma base comum.⁸⁶ Diante disso, o jurista italiano prefere analisar os significados da distinção que se opera entre o singular – interesse público – e o plural – interesses públicos.

Nesse sentido, a expressão empregada – por legisladores, juízes, agentes públicos – no singular não corresponde a uma realidade direta e unívoca por exprimir apenas uma *locutio brevis* a indicar o conjunto de múltiplos e diversos interesses públicos. Com efeito, o termo no plural não seria difícil de apreender juridicamente, conquanto, para Alessandro Pizzorusso, esgotar-se-ia na constatação de serem os interesses públicos aqueles interesses cuja proteção é considerada material e moralmente adequada para a sociedade e correspondente ao sistema jurídico.⁸⁷

Ademais, a distinção entre singular e plural – entre interesse público e interesses públicos – manter-se-ia pelos últimos finalizarem concretamente aquilo a ser perseguido pelos atos jurídicos, enquanto o interesse público, no singular, seria expressão de um meio lógico-jurídico a permitir considerar tais finalidades, seja por inferência em sede de interpretação teleológica, seja de forma direta por um juízo de valor, sempre variante caso a caso.⁸⁸

Enquanto o plural – os interesses públicos – sejam verdadeiramente interesses, comparáveis, inclusive, com os interesses privados, o singular – interesse público – não seria comparável a outros. Destaca o jurista italiano que o interesse público no singular é instrumento jurídico a que se recorre para fazer valer os interesses concretos que se acredita poder qualificá-los como públicos.⁸⁹

⁸⁴ *Ibid.*, p. 840.

⁸⁵ *Loc. cit.*

⁸⁶ PIZZORUSSO, Alessandro. *Interesse pubblico e interessi pubblici*. *Op. cit.*, p. 58-63.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 68.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 85.

⁸⁹ *Loc. cit.*

Diante da existência de vários interesses públicos, Sabino Cassese destaca que à ponderação caberá realizar a composição necessária, de modo a anular a pluralidade desses interesses públicos e, por conseguinte, a decisão, após a operação de ponderação, falará a uma só voz, ou seja, ao final corresponderá um interesse público.⁹⁰

Tal como sintetiza Ana Raquel Gonçalves Moniz, “o interesse público (concebido como categoria) não oblitera a presença real de vários interesses públicos”⁹¹. Os dualismos teóricos classificatórios podem acomodar-se a partir de determinadas perspectivas ou temas específicos do Direito Administrativo, porém, nem sempre a generalização dogmática de certas classificações poderá ser útil. O que se constata é a multiplicidade de interesses públicos, como acentuado por Alessandro Pizzorusso, que, como sublinhado por Ana Raquel Moniz, não são obliterados pelo emprego do singular – interesse público – a designar uma categoria jurídica.

5. Interesse público como interesse da Administração Pública: exclusividade?

Interesse público pode ser vislumbrado como o interesse da Administração Pública? Há, nesta identificação, exclusividade? Isto é, o interesse, para ser público, tem de passar pelo crivo do Estado? Possui a Administração Pública interesses próprios, intrínsecos, que se qualificam como sendo públicos por sua identificação com o aparato estatal?

A identificação do interesse público com a Administração remonta às razões de Estado, inclusive José Carlos Vieira de Andrade, ao apreciar o tema, ressalta que o interesse público atualiza a razão de Estado e apresenta-se para a Administração Pública como razão jurídica, normativamente definida ou condicionada. Além disso, o interesse público possui dimensões funcionais que recaem sobre a Administração, notadamente como elemento caracterizador do modelo administrativo executivo e padrão/parâmetro de toda a atividade por ela desempenhada.⁹² O interesse público,

⁹⁰ CASSESE, Sabino. *L'arena pubblica, nuovi paradigmi per lo Stato*. *Op. cit.*, p. 647.

⁹¹ A autora aprecia o interesse público vertido na recusa de aplicação de regulamentos pela Administração: “À pluralidade de interesses públicos secundários e à necessidade de dar voz aos interesses próprios ou específicos daquelas comunidades, polarizados em entidades administrativas autônomas, subjaz o reconhecimento de autonomias normativas e, como tal, de regulamentos autônomos – um dos vetores determinantes da pulverização regulamentar, característica do atual sistema jurídico, com influência no alcance a conceder às funções do regulamento”. E, ainda: “o incumprimento de um dever de emissão de um regulamento não afeta apenas as relações destes com a lei, mas a consubstancia uma transgressão do imperativo da realização dos interesses públicos que o legislador pretendia ver realizados pela entidade pública através da emissão de normas”. MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *A recusa de aplicação de regulamentos pela administração com fundamento em invalidade: contributo para a teoria dos regulamentos*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 28 e 30.

⁹² ANDRADE, José Carlos Vieira de. Interesse público. *Op. cit.*, p. 278-280.

ou a sua prossecução e realização, sobrepaira por atos⁹³, regulamentos⁹⁴ e contratos administrativos⁹⁵, nas suas mais diversas configurações dinâmicas.

Verificam-se visões absolutistas ou imperialistas quanto ao alcance do interesse público sobre a Administração, designadamente através do manejo dogmático do princípio da prossecução do interesse público. Nessa lógica, Paulo Otero sobreleva que tal princípio vincula toda a atuação administrativa, dizendo não haver espaço para o agir da Administração Pública imune à prossecução do interesse público, quer seja este agir sob o abrigo do Direito Público, quer seja do Direito Privado.⁹⁶

Em sentido próximo a essa visão, Pedro Gonçalves salienta que o interesse público é razão de ser do Estado Administrativo, razão de existência da Administração Pública. Ademais, a ideia de prossecução afigura-se mais adequada de ser considerada como objeto de realização do interesse público. Nota ainda o autor que, diferentemente dos sistemas jurídicos norte-americano e britânico, na Europa continental a prossecução do interesse público é tarefa do Estado Administrativo, de modo que a realização do interesse público é razão de ser da Administração Pública, a existir para se ocupar dessa realização.⁹⁷

Nada obstante, a doutrina italiana, por exemplo, faz coro na recusa dessa identificação intrínseca entre interesse público e Administração, ressaltando não haver relação de pertencimento de um para com a outra, posto que o interesse público não seria próprio da Administração Pública⁹⁸, não tendo esta interesses substanciais próprios daqueles relativos à realização de concretas utilidades sociais⁹⁹, não sendo, portanto, o interesse público nem do Estado, nem da Administração, mas do cidadão.¹⁰⁰

Refutando, igualmente, uma relação de exclusividade ou monopólio entre o *intérêt général* e o Estado, Jacques Chevallier, em França, assevera a perda de força do mito do interesse geral sobre o qual o Estado assentou a sua legitimidade. Uma primeira razão alegada pelo jurista francês para esse fenómeno é o interesse geral não ser mais considerado produto de geração espontânea, de modo a encontrar na sua respectiva base de formação interesses particulares de indivíduos e grupos, enfraquecendo, assim, a oposição entre interesse geral e interesses particulares, podendo-se identificar que

⁹³ FRANÇA, Phillip Gil. *Ato administrativo e interesse público: gestão pública, controle judicial e consequencialismo administrativo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

⁹⁴ MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *Op. cit.*

⁹⁵ RAIMUNDO, Miguel Assis. *A formação dos contratos públicos: uma concorrência ajustada ao interesse público*. Lisboa: AAFDL, 2013.

⁹⁶ OTERO, Paulo. *Op. cit.*, p. 154.

⁹⁷ GONÇALVES, Pedro Costa. *Op. cit.*, p. 45-46 e 51.

⁹⁸ ALLEGRETTI, Umberto. *Legge generale sui procedimenti e moralizzazione amministrativa*. In: *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*. v. 3. Milano: Giuffrè, 1998, p. 7.

⁹⁹ MASSERA, Alberto. *Individuo e amministrazione nello Stato sociale: alcune considerazioni sulla questione delle situazioni giuridiche soggettive*. *Revista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, v. 45, Milano, Giuffrè, 1991, p. 45.

¹⁰⁰ BENVENUTI, Feliciano. *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*. Venezia: Marsilio, 1994.

frequentemente confunde-se interesse geral com estratégias de desenvolvimento de grandes operadores econômicos.¹⁰¹

Ademais, Chevallier cita ainda a perda de relevância da ideia de ser a esfera pública dominada pelo culto do interesse geral, segundo a qual governantes e servidores seriam movidos pelo interesse geral, unicamente, a buscar exclusivamente, o bem-estar coletivo. Para o autor, as análises da *Public Choice* têm mostrado que por trás do Estado – entidade abstrata – existem indivíduos que buscam maximização de seus interesses, às vezes com estratégias de busca de lucro, material ou simbólico, mas sempre pautados pelo interesse pessoal.¹⁰²

À vista disso, o jurista francês sobleva a crise do interesse geral, que se manifesta em particular na ação pública, em que o quadro clássico de referência do *intérêt général*, com pretensão de estabelecer legitimidade, não é mais suficiente no Estado pós-moderno, tendo dado lugar à ideia de o Estado dever ser eficiente, tal qual o setor privado, tomando deste, inclusive, nas palavras do autor, as receitas de boa gestão.¹⁰³

A doutrina em Portugal também não ficou alheia a essa apreciação crítica de identificação do interesse público com a Administração Pública. “O Estado, enquanto pessoa coletiva pública, não detém o exclusivo da prossecução dos interesses públicos”, salienta João Caupers.¹⁰⁴

Nesta mesma perspectiva, Domingos Farinho observa que na segunda metade do século XX, com a separação do Estado-Administração do domínio do interesse público, há a sua substituição pela comunidade política ou pelo conjunto de cidadãos, e, assim, esse deslocamento enfatizou que o interesse público não se confunde com o interesse do Estado-Administração.¹⁰⁵

Tendo em vista a dimensão plural do interesse público, a sua determinação não constitui monopólio estatal, mas sim tarefa conjunta entre Estado e Sociedade, conquanto só possa ocorrer concretização do interesse público *ex post*, segundo acentua Francisco Paes Marques, fazendo referência a Peter Häberle que defende ser o interesse público uma metodologia procedimental, concebendo-o como categoria de competência atributiva de poder dispositivo à Administração Pública para apurar o conteúdo através de determinado procedimento, atualizando-o e concretizando-o com emprego de conceitos indeterminados, discricionariedade e programas de ação.¹⁰⁶

“O Estado perde o monopólio do ‘público’, pois o conceito de público não se esgota naquilo que tem a ver com o Estado”, diz Vital Moreira ao analisar as administrações autônomas e as associações públicas. O fenômeno, observado pelo

¹⁰¹ CHEVALLIER, Jacques. *L'État post-moderne*. 5. ed. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2017, p. 86.

¹⁰² *Ibid.*, p. 87.

¹⁰³ *Loc. cit.*

¹⁰⁴ CAUPERS, João. *Introdução ao direito administrativo*. 11. ed. Lisboa: Âncora, 2013, p. 79.

¹⁰⁵ FARINHO, Domingos Soares. *Op. cit.*, p. 366-367. O autor, aludindo à sua classificação dualista proposta, menciona a desestatização do interesse público em sentido lato.

¹⁰⁶ MARQUES, Francisco Paes. *Conflito entre particulares no contencioso administrativo*, p. 836-839.

autor, da criação de agrupamentos sociais com vocação de satisfação de interesses públicos, somado à devolução de poderes públicos a organizações privadas, além do reconhecimento público de tarefas originariamente privadas conduziu à distinção entre tarefas do Estado e tarefas públicas que não se esgotam na esfera do Estado, assim como à superação da dicotomia entre tarefas do Estado e tarefas privadas, dando lugar, segundo o mencionado jurista, à tricotomia tarefas do Estado/tarefas públicas não estatais/tarefas privadas, tudo isto a partir da perda do monopólio do público pelo Estado.¹⁰⁷

Nada obstante, Colaço Antunes critica a institucionalização das autoridades administrativas independentes, ao asseverar que tal fenômeno representa o reconhecimento de que tanto o Estado quanto a sua Administração já não simbolizam mais o interesse geral e, por isso, são incapazes de prosseguir o interesse público ou então não são idôneos para desenvolver atividade técnica ou neutral. Assim, para esse autor, a institucionalização das autoridades administrativas independentes ocasiona “redução da área de intervenção do interesse público”.¹⁰⁸

Com efeito, muito dessas indagações que surgem no campo da identificação (total ou não, exclusiva ou não) do interesse público com a Administração Pública tem a ver com um dado aspecto bem acentuado por Ana Raquel Moniz¹⁰⁹, trata-se da exclusividade da Administração para apreciar o mérito, sendo consequência, segundo a autora, da autonomia do interesse público. Em vista disso, os regulamentos administrativos correspondem ao exercício normativo do equilíbrio de interesses públicos multifacetados, sendo paradigma nessa área o caso dos planos urbanísticos, de modo a poder fazer-se referência à Administração Pública como “Administração dos interesses”¹¹⁰.

Sem embargo, Pedro Gonçalves, mesmo reconhecendo e admitindo que o interesse público é de um público ou do público e à Administração cumpre apenas prosseguir-lo como interesse alheio e não próprio, defende a referenciação da categoria do interesse público “como um interesse tecnicamente imputado à Administração Pública”, assumindo-se, nada obstante, como seu e, assim, o autor faz alusão a “*interesse público administrativo*”.¹¹¹

A referência a interesse público assumido como seu e configurado por um qualificativo “administrativo” pode aludir a haver um interesse público que seja exclusivo da Administração Pública, talvez incorrendo tal visão na confusão a que Colaço Antunes adverte: “não se pode nem deve confundir (sempre) a posição

¹⁰⁷ MOREIRA, Vital. *Op. cit.*, p. 88-89.

¹⁰⁸ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI*, p. 28 e 31.

¹⁰⁹ MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *Op. cit.*, p. 29-30.

¹¹⁰ COGNETTI, Stefano. *La tutela delle situazioni soggettive tra procedimento e processo: le esperienze di pianificazione urbanistica in Italia e in Germania*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1987, p. 64.

¹¹¹ GONÇALVES, Pedro Costa. *Op. cit.*, p. 52 e 55.

jurídica da Administração com o interesse público (definido legalmente), que lhe cabe obviamente realizar e prosseguir”¹¹²

Ora, já Rogério Soares, no idos da década de 1950, rechaçava essa identificação exclusiva do interesse público com a Administração Pública. Dissera o jurista ser “inteiramente de rejeitar a ideia de que a Administração tenha interesses próprios a prosseguir”, porquanto para o autor os interesses “próprios” da Administração – e neste ponto remetendo à classificação por si proposta de primariedade e secundariedade – são os interesses públicos secundários, parcelas e centros de refração do interesse público primário.¹¹³

“O Senhor do interesse público é a lei e não a Administração”.¹¹⁴ A sentença dogmática de Colaço Antunes, por certo, reforça a juridicidade em detrimento da discricionariedade, sendo uma leitura possível, sobretudo quanto à força normativa para imposição dos termos de prevalência do interesse público sobre os interesses privados residir na lei e não na Administração¹¹⁵, parece remontar aos cuidados que se deveria ter para evitar os abusos do Estado de polícia e da Administração agressiva.

Pelo exposto, a dogmática jurídico-administrativa, em geral, não identifica relação de monopólio ou exclusividade do interesse público com a Administração Pública, nem na sua definição, nem na determinação, nem mesmo, inclusive, na concretização.

6. Conclusão

A dogmática do interesse público apresenta muito mais contraposições, contradições e indagações do que conceitos ou definições jurídicas, destacando-se as seguintes reflexões-sínteses – apontamentos – perspectivados dessas dialéticas doutrinárias:

i) a relação entre interesse(s) público(s) e interesse(s) privado(s) não se desenvolve por argumento de autoridade do Estado-Administração, mas pelo próprio sentido e razão de ser fundamentante na coletividade, mas não propriamente em posição de supremacia, sendo o contencioso – espaço de entrechoque de interesses, conflitos e ponderações – prova da mutação sofrida na outrora relação de supra/infra ordenação, mutações que não chegaram a levá-lo ao acaso, mas a posição atual de precedência/preferência/(ou mesmo supremacia) não guarda o mesmo supremo sentido e alcance de antes;

ii) as interseções conceituais envolvendo interesse público com outras noções – interesse social, coletivo e difuso – põem-se no campo de variações e acomodações de distinções do interesse público, sendo variantes de mutações que o conceito amplo sofreu ao longo dos desenvolvimentos dogmáticos;

¹¹² ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Interesse público, proporcionalidade e mérito: relevância e autonomia processual do princípio da proporcionalidade. In: *Op. cit.*, p. 564.

¹¹³ SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. *Op. cit.*, p. 186.

¹¹⁴ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI*, p. 45.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 46.

iii) a dogmática jurídico-administrativa não identifica relação de monopólio ou exclusividade do interesse público com a Administração Pública, quer seja na definição, na determinação ou na concretização, deduzindo-se, pois, que no contencioso constitucional e administrativo a categoria do interesse público deve(ria) abrigar interesses públicos de pendor estatal-administrativista e de pendor comunitário-particular-social-coletivo.

Referências

- ALLEGRETTI, Umberto. Legge generale sui procedimenti e moralizzazione amministrativa. In: *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*. v. 3. Milano: Giuffrè, 1998.
- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. v. 2. Coimbra: Almedina, 2018.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. Interesse público. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar. (dir.). *Dicionário jurídico da administração pública*. v. 5. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Lições de direito administrativo*. 5. ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2018.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2019.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Constituição, administração e interesse público. O eterno retorno ao momento originante ou o estado contra a administração. In: *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976: evolução constitucional e perspectivas futuras*. Lisboa: AAFDL, 2001.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Interesse público, proporcionalidade e mérito: relevância e autonomia processual do princípio da proporcionalidade. In: RAMOS, Rui Manuel de Moura et al. (orgs.). *Estudos em homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*. v. 2. Coimbra: Almedina, 2002.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI: algumas questões*. Coimbra: Almedina, 2001.
- BENTHAM, Jeremy. *An introduction to the principles of morals and legislation*. 2. ed. [1823]. Oxford: Clarendon Press, 1907.
- BENVENUTI, Feliciano. *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*. Venezia: Marsilio, 1994.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- CASSESE, Sabino. L'arena pubblica, nuovi paradigmi per lo Stato. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º 3, Milano: Casa Editrice Dott A. Giuffrè, 2001.

- CAUPERS, João. *Introdução ao direito administrativo*. 11. ed. Lisboa: Âncora, 2013.
- CHEVALLIER, Jacques. *L'État post-moderne*. 5. ed. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2017.
- COGNETTI, Stefano. *La tutela delle situazioni soggettive tra procedimento e processo: le esperienze di pianificazione urbanistica in Italia e in Germania*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1987.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo. Modernização do contencioso administrativo. *Direito e Cidadania*, ano 6, n.º 24, Praia [s.n.], 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Introdução: existe um novo direito administrativo? In: _____; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. (coords.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.
- _____. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. (coords.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.
- DIAS, José Eduardo Figueiredo. A suspensão da eficácia e a polissemia da noção de interesse público: um salto em frente na proteção cautelar do ambiente. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 7, jan./fev. Braga: CEJUR, 1998.
- FARIA, José Eduardo. Interesse público versus interesse privado: as antinomias jurídicas na gestão econômica. *Estado & Sociedade*, nos 5-6, Lisboa, [s.n.], 1990.
- FARINHO, Domingos Soares. *Fundações e interesse público: direito administrativo fundacional – enquadramento dogmático*. Coimbra: Almedina, 2014.
- FRANÇA, Phillip Gil. *Ato administrativo e interesse público: gestão pública, controle judicial e consequencialismo administrativo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- FRIEDRICH, Carl. (ed.). *The public interest*. New York: Atherton, 1962.
- GONÇALVES, Pedro Costa. *Manual de direito administrativo*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2019.
- HÄBERLE, Peter. *Öffentliches Interesse als juristisches Problem: Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung*. Bad Homburg: Athenäum, 1970.
- LEVI, Franco. *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*. [Università di Torino, Memorie dell'Instituto Giuridico, serie II, memorie CXXVII]. Torino: Giappichelli, 2018.
- MARQUES, Francisco Paes. *As relações jurídicas administrativas multipolares: contributo para a sua compreensão substantiva*. Coimbra: Almedina, 2011.
- _____. *Conflito entre particulares no contencioso administrativo*. Coimbra: Almedina, 2019.
- MASSERA, Alberto. Individuo e amministrazione nello Stato sociale: alcune considerazioni sulla questione delle situazioni giuridiche soggettive. *Revista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, v. 45, Milano, Giuffrè, 1991.

- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.
- MIRANDA, Jorge. *Direitos fundamentais*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2020.
- MOREIRA, Vital. *Administração autônoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *A recusa de aplicação de regulamentos pela administração com fundamento em invalidade: contributo para a teoria dos regulamentos*. Coimbra: Almedina, 2012.
- OTERO, Paulo. *Direito do procedimento administrativo*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2016.
- PIZZORUSSO, Alessandro. Interesse pubblico e interessi pubblici. *Revista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, v. 26, Milano, Giuffrè, 1972.
- RAIMUNDO, Miguel Assis. *A formação dos contratos públicos: uma concorrência ajustada ao interesse público*. Lisboa: AAFDL, 2013.
- ROMÃO, Luis Fernando de França. *O interesse público no contencioso constitucional e administrativo*. Lisboa: AAFDL, 2022.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. El principio de participación en la Constitución española. *Revista de Administración Pública*, n.º 89, [s.l.; s.n.], 1979.
- SCHUBERT, Glendon. *The public interest: a critique of the theory of a political concept*. Glencoe: Free Press, 1960.
- SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1995.
- SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. *Interesse público, legalidade e mérito*. Coimbra: [s.n.], 1955.
- SORDI, Bernardo. Révolution, Rechtsstaat and the Rule of Law: historical reflections on the emergence and development of administrative law. In: ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter L.; EMERSON, Blake (eds.). *Comparative administrative law*. 2. ed. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2017.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de. *O valor jurídico do acto inconstitucional*. Lisboa: [s.n.], 1988.
- TRAVI, Aldo. Nuovi fermenti nel diritto amministrativo verso la fine degli anni'90. *Il Foro Italiano*, v. 120, n.º 6, giugno, [s.l.], 1997.
- WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. *Direito administrativo*. v. 1. Trad. António F. de Sousa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006.