

**José Sérgio da Silva Cristóvam**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
DEMOCRÁTICA E SUPREMACIA  
DO INTERESSE PÚBLICO**

***Novo Regime Jurídico-Administrativo e seus  
Princípios Constitucionais Estruturantes***

Curitiba  
Juruá Editora  
2015

---

Visite nossos sites na Internet  
*www.jurua.com.br* e  
*www.editorialjurua.com*  
e-mail: *editora@jurua.com.br*

---

**ISBN: 978-85-362-5250-6**

**JURUÁ**  
EDITORA

1611003

**Brasil** – Av. Munhoz da Rocha, 143 – Juvevê – Fone: (41) 4009-3900  
Fax: (41) 3252-1311 – CEP: 80.030-475 – Curitiba – Paraná – Brasil  
**Europa** – Rua General Torres, 1.220 – Lojas 15 e 16 – Fone: (351) 223 710 600 –  
Centro Comercial D'Ouro – 4400-096 – Vila Nova de Gaia/Porto – Portugal

**Editor:** José Emani de Carvalho Pacheco

---

**Cristóvam, José Sérgio da Silva.**

**C933** Administração pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes./ José Sérgio da Silva Cristóvam./ Curitiba: Juruá, 2015.  
368p.

1. Administração pública. 2. Interesse público. 3. Direito administrativo I. Título.

CDD 352 (22.ed.)  
CDU 35

000152

---

# SUMÁRIO

---

|                        |           |
|------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b> | <b>25</b> |
|------------------------|-----------|

## **Primeira Parte PARA UM CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Capítulo 1 – A NOÇÃO DE BEM COMUM NO PENSAMENTO POLÍTICO OCIDENTAL .....</b>  | <b>37</b> |
| 1.1 Considerações Iniciais.....  | 38        |
| 1.2 A Evolução da Noção de Bem Comum na História do Pensamento Político Ocidental .....  | 39        |
| 1.2.1 A construção da ideia de bem comum na Antiguidade clássica: Platão, Aristóteles e Cícero.....  | 40        |
| 1.2.2 O bem comum na filosofia cristã da Idade Média: Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino.....   | 50        |
| 1.2.3 A reconstrução da noção de bem comum no pensamento político moderno: a moralidade política em Maquiavel e o conceito de vontade geral em Rousseau..... | 53        |
| <b>Capítulo 2 – PARA UM CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO .....</b>  | <b>63</b> |
| 2.1 Considerações Iniciais.....  | 64        |
| 2.2 Sobre a Noção de Interesse Público no Estado Moderno .....   | 65        |
| 2.2.1 O alvorecer do Estado Moderno: o Estado Absolutista.....   | 67        |
| 2.2.2 Estado liberal de direito e interesse público.....   | 69        |
| 2.2.3 A noção de interesse público no Estado social de direito .....   | 72        |
| 2.2.4 Estado constitucional de direito e interesse público: breves aproximações .....  | 75        |
| 2.3 O Nascimento do Direito Administrativo no Estado Moderno: Sobre o Pecado Autoritário Original .....  | 78        |
| 2.3.1 Sobre a “história oficial” do nascimento do Direito Administrativo .....   | 79        |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 2.3.2 | Sobre a “outra história” do nascimento do Direito Administrativo e seus reflexos.....  | 83  |
| 2.4   | Interesse Público: Conceito Jurídico Indeterminado, Mas Determinável?.....   | 88  |
| 2.4.1 | A doutrina clássica dos conceitos jurídicos indeterminados .....   | 89  |
| 2.4.2 | O interesse público como conceito jurídico indeterminado determinável .....  | 95  |
| 2.5   | O Interesse Público no Divã: Para um Conceito de Interesse Público .....   | 98  |
| 2.5.1 | Sobre a bidimensionalidade do conceito de interesse público: sentido amplo e sentido estrito .....   | 107 |
| 2.5.2 | Algumas questões relevantes sobre o conceito de interesse público: pretensão de universalidade, competência para definição, aplicação em concreto e controle ..... | 112 |

## **Segunda Parte**

### **DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO À PONDERAÇÃO DE INTERESSES**

|                     |  |            |
|---------------------|--|------------|
| <b>Capítulo 3 –</b> | <b>O PARADIGMA TRADICIONAL DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E SUA NECESSÁRIA SUPERAÇÃO .....</b>           | <b>121</b> |
| 3.1                 | Considerações Iniciais.....  | 122        |
| 3.2                 | A Supremacia do Interesse Público Sobre o Particular e Seus Fundamentos ..                                   | 124        |
| 3.2.1               | A construção histórica da noção de supremacia do interesse público .....                                     | 125        |
| 3.2.2               | A construção jurídica do princípio da supremacia do interesse público .....                                  | 128        |
| 3.2.3               | Os fundamentos da corrente reconstrutivista do princípio da supremacia do interesse público .....            | 130        |
| 3.3                 | A Crítica à Teoria da Supremacia do Interesse Público e a Superação do Paradigma Tradicional.....            | 137        |
| 3.3.1               | A crítica lógica ao paradigma tradicional da supremacia do interesse público .....                           | 138        |
| 3.3.2               | As críticas epistemológicas, axiológicas e ideológicas ao princípio da supremacia do interesse público ..... | 141        |
| 3.3.2.1             | As críticas epistemológicas e axiológicas.....   | 141        |
| 3.3.2.2             | As críticas ideológicas .....  | 147        |
| 3.3.3               | As críticas ao caráter conceitual-normativo da supremacia do interesse público .....                         | 152        |
| 3.3.3.1             | Breve recuperação da distinção estrutural entre regras e princípios.....                                     | 153        |

|                   |   |            |
|-------------------|---|------------|
| 3.3.3.2           | A insubsistência da supremacia do interesse público como princípio constitucional .....   | 157        |
| 3.3.3.3           | Pode-se aceitar a noção de supremacia do interesse público como um postulado normativo? .....                                   | 159        |
| 3.4               | Há Fundamento de Validade Para um Princípio do Interesse Público no Sistema Jurídico Brasileiro? .....                          | 161        |
| 3.4.1             | O princípio do interesse público na ordem infraconstitucional .....   | 162        |
| 3.4.2             | O interesse público como princípio constitucional implícito .....   | 166        |
| 3.4.3             | A não retomada do paradigma tradicional .....   | 169        |
| <b>Capítulo 4</b> | <b>A PONDERAÇÃO DE INTERESSES E A CONCRETIZAÇÃO DA ORDEM CONSTITUCIONAL</b> .....   | <b>173</b> |
| 4.1               | Considerações Iniciais .....  | 174        |
| 4.2               | Sobre a Teoria da Proporcionalidade e da Ponderação de Interesses .....   | 177        |
| 4.2.1             | A ausência de relação de sinonímia entre proporcionalidade e razoabilidade .....  | 178        |
| 4.2.2             | A proporcionalidade como máxima ou postulado normativo .....  | 181        |
| 4.2.3             | O fundamento de validade constitucional da proporcionalidade .....  | 183        |
| 4.2.4             | A proporcionalidade e as submáximas da adequação e da necessidade .....   | 184        |
| 4.2.5             | A ponderação ou proporcionalidade em sentido estrito .....  | 186        |
| 4.3               | A Ponderação de Interesses e os Seus Âmbitos de Concretização .....   | 189        |
| 4.3.1             | Teoria dos direitos fundamentais e interesse público: algumas considerações .....   | 193        |
| 4.3.2             | Os âmbitos da ponderação de interesses e sua aplicação: ponderação constitucional, legislativa, administrativa e judicial ..... | 201        |

### Terceira Parte

## O NOVO REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO E O PARADIGMA EMERGENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

|                   |  |            |
|-------------------|--|------------|
| <b>Capítulo 5</b> | <b>O ESTADO CONSTITUCIONAL DE DIREITO E O PARADIGMA EMERGENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA</b> .....       | <b>215</b> |
| 5.1               | Considerações Iniciais .....   | 215        |
| 5.2               | O Estado Constitucional de Direito e a Constitucionalização do Direito Administrativo: um Diálogo Necessário ..... | 217        |
| 5.2.1             | As teorias do neoconstitucionalismo e seus contornos preponderantes .....  | 227        |

|                               |   |            |
|-------------------------------|---|------------|
| 5.2.2                         | O garantismo jurídico e os canais de diálogo com a teoria da ponderação de interesses.....  | 236        |
| 5.3                           | Do Paradigma Tradicional ao Paradigma Emergente: a Necessária Traversia para o Novo Regime Jurídico-administrativo.....   | 241        |
| 5.3.1                         | Para um conceito de regime jurídico: breves considerações .....   | 243        |
| 5.3.2                         | As bases do regime jurídico-administrativo no paradigma tradicional .....   | 245        |
| 5.3.3                         | O novo regime jurídico-administrativo: a superação da vinculação à legalidade administrativa pela vinculação à juridicidade administrativa .....                          | 248        |
| <b>Capítulo 6 –</b>           | <b>OS PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO NOVO REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO .....</b>   | <b>259</b> |
| 6.1                           | Considerações Iniciais.....   | 260        |
| 6.2                           | A Dignidade da Pessoa Humana como Princípio Constitucional Estruturante ...   | 261        |
| 6.2.1                         | Antecedentes históricos e filosóficos .....   | 263        |
| 6.2.2                         | A dignidade humana como princípio axiológico fundamental.....   | 267        |
| 6.2.3                         | As relações entre o princípio da dignidade humana, a segurança jurídica, a proteção da confiança legítima, a boa-fé e o processo disciplinar: algumas considerações ..... | 271        |
| 6.3                           | O Estado Democrático de Direito como Princípio Constitucional Estruturante.....   | 276        |
| 6.3.1                         | Algumas teorias da democracia: breves pinceladas sobre um quadro em constante construção .....  | 277        |
| 6.3.2                         | O Estado democrático de direito como princípio fundamental .....  | 283        |
| 6.3.3                         | Estado democrático de direito, Administração Pública democrática, controle social e princípio da eficiência administrativa: algumas considerações.....                    | 287        |
| 6.4                           | O Princípio Republicano como Princípio Constitucional Estruturante .....  | 293        |
| 6.4.1                         | Antecedentes históricos e filosóficos da noção de República: a busca do “elo substantivo perdido”.....  | 295        |
| 6.4.2                         | O princípio republicano como princípio axiológico fundamental.....  | 300        |
| 6.4.3                         | Princípio republicano e prerrogativas da Administração Pública: um debate necessário .....  | 304        |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>         |   | <b>319</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>       |   | <b>331</b> |
| <b>ÍNDICE ALFABÉTICO.....</b> |   | <b>353</b> |