

A violação do princípio da proporcionalidade como elemento caracterizador do abuso de poder na Administração Pública

The violation of the principle of proportionality as characterizing element of abuse of power in Public Administration

Ana Caroline Guerra Coppo¹
Ana Luísa Cosenso Andaló²

Resumo

A função limitadora dos princípios jurídicos encontra expressão relevante no princípio da proporcionalidade, o qual reza que, para que não reste caracterizado abuso de poder, deve haver adequação da conduta do agente ao fim pretendido pelo legislador com a edição da norma e, máxime, ao interesse público. Assim, haja vista que o princípio da proporcionalidade pode ser resumido na expressão “adequação dos meios aos fins”, uma conduta abusiva será, conseqüentemente, desproporcional. Tem-se que, destarte, o uso abusivo do poder por parte das autoridades públicas só terá lugar, na seara administrativa, quando da inobservância do salutar princípio da proporcionalidade.

Palavras-chave: Proporcionalidade. Abuso de poder. Agente. Interesse public. Seara administrativa.

Abstract

The limiting function of juridical principles finds essential expression in the principle of proportionality, which means that, to abuse of power does not occur, the agent behavior might be appropriated to the lawmaker aim and, especially, to the public interest. Therefore, once the principle of proportionality can be resumed in the sentence “adequacy of means to ends”, the abusive acting will be, consequently, unproportional. Hence, it follows that the abusive use of power by public authority will only occur, in the administrative sphere, when there is not present the salutary principle of proportionality.

Keywords: *Proporcionality. Abuse of Power. Agent. Public Interest. Administrative sphere.*

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Londrina.

² Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Londrina.

Introdução

O ordenamento jurídico, em sua ininterrupta busca pela paz e harmonia social, estabelece princípios fundamentais, que se sobrepõem às leis e que têm o condão de harmonizá-las, suprimindo lacunas e propiciando sua interpretação quando necessário.

Nesse diapasão, importância crucial possui o princípio da proporcionalidade, o qual permite a solução mais justa e adequada das situações do caso concreto diante das incongruências e lacunas do ordenamento, sendo considerado a grande “balança” que sobrepesa a legitimidade ou não do ato praticado.

Na prática, no entanto, aludido princípio se mostra violado diante de condutas abusivas dos agentes públicos, quando agem em desconformidade com preceitos legais que dispõem acerca do exercício de suas atribuições.

Nesse sentido, o presente artigo tem por escopo analisar o fenômeno conhecido como abuso de poder e suas espécies, através de acepções doutrinárias e inteligências jurisprudenciais, bem como cotejar a existência de tal instituto com a violação da proporcionalidade.

Panorama geral do princípio da proporcionalidade

Todo ordenamento revela a existência de regras e princípios. No instante da criação das regras jurídicas, o legislador busca máxima objetividade e clareza.

Ocorre, no entanto, que lacunas e ambiguidades são naturais a todo sistema de normas, de sorte que se faz necessária a vinculação das regras a princípios fundamentais, os quais devem servir de amparo e meio de valoração e interpretação para as demais normas do sistema.

Afirma o renomado jurisfilósofo Miguel Reale, com razão, que o próprio legislador brasileiro reconhece a impossibilidade de as regras jurídicas abrangerem todas as situações hipotéticas imagináveis (REALE, 2009, p. 304). Por isso, determinados critérios de interpretação de valoração das normas jurídicas devem ser respeitados, facilitando-se a harmonização do ordenamento e evitando-se os excessos.

Dessa forma, reconhecem-se aos princípios cunho valorativo, integrador, interpretativo e limitador, bem como a função de nortear o ordenamento jurídico na incessante busca da solução mais justa ao caso concreto.

No âmbito da função limitadora, inerente aos princípios jurídicos, destaca-se o princípio da proporcionalidade, que é por muitos compreendido propriamente como o “princípio da proibição do excesso”.

O princípio ora em comento é oriundo da Suíça e da Alemanha e surgiu, no século XVIII, ligado à ideia de limitação de poder. No entanto, muito antes já era mencionado por Montesquieu e por Baccaria no que diz respeito à proporção das penas em relação aos delitos (PENALVA, 1995, p. 78).

Segundo Raquel Denize Stumm, é um valor intrínseco ao Estado de Direito e visa a garantir a proteção do indivíduo face às eventuais arbitrariedades e excesso de poder dos governantes, salientando a autora que ele visa, sobretudo, à adequação das condutas aos fins expressos ou implícitos das normas (PENALVA, 1995, p. 78).

Fundamenta-se a proporcionalidade, assim, mormente na moralidade, na razoabilidade e nas finalidades buscadas pelo Estado (quais sejam, sobretudo, o interesse social), bem como na proteção dos direitos fundamentais do ser humano e na resolução dos conflitos da comunidade, coibindo quaisquer excessos cometidos contra eles.

Dessa forma, conforme sustenta a doutrina alemã, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo desdobra-se em três outros, que são:

- a) Princípio da adequação – os meios devem ser adequados aos fins;
- b) Princípio da necessidade – a conduta tomada deve ser a menos prejudicial ao indivíduo, porquanto uma das principais finalidades do princípio é permitir somente a mínima invasão da liberdade daquele;
- c) Princípio da proporcionalidade em sentido estrito – deve-se analisar a margem de discricionariedade existente e ponderar acerca dos valores e princípios fundamentais possivelmente incidentes naquele caso concreto, com vistas a otimizar as possibilidades jurídicas e a realizar, da melhor forma, a justiça social.

Importante ressaltar que os dois primeiros elementos são exigências constatadas concretamente e, portanto, fáticos. Por outro lado, o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, ao ponderar sobre os pesos jurídicos da situação concreta, possui caráter

eminentemente jurídico. O exame do respeito ao princípio da proporcionalidade, *lato sensu*, deve ser realizado, assim, sob a apreciação de necessidade e adequação da conduta, em uma espécie de relação “custo-benefício” para o cidadão e para a ordem jurídica (BITTENCOURT, 2010, p. 69).

Dessa forma, a proporcionalidade deve ser aferida tanto pelos critérios pessoais do administrador quanto por padrões comuns existentes na sociedade, devendo ele conjugar a lei ao caso concreto (DI PIETRO, 2011, p. 81). Tais padrões devem, de fato, observar as três vertentes do princípio da proporcionalidade, balanceando valores e adequando meios a fins, na constante busca pela coibição dos excessos de poderes e pela justa solução dos conflitos.

Princípio da proporcionalidade e princípio da razoabilidade

Há quem considere o princípio da proporcionalidade como uma vertente do princípio da razoabilidade. Isso posto, e configurada a relevância do primeiro para o tema em debate, mister se faz a enumeração de algumas considerações a respeito da razoabilidade.

Primeiramente, cumpre salientar que tanto o princípio da razoabilidade quanto o da proporcionalidade apresentam-se como instrumentos de controle dos atos estatais abusivos (CARVALHO FILHO, 2010, p. 45). Confluem, ambos, para a ponderação de valores e bens jurídicos, visando à resolução do caso concreto de maneira justa e moral. Destaca Bittencourt, ainda, que a razoabilidade exerce função controladora sobre o princípio da proporcionalidade, controlando e evitando os excessos quando este não logra êxito ao tentar fazê-lo (BITTENCOURT, 2010, p. 69).

Para a doutrina majoritária, razoável é aquilo que é aceitável, ainda que não o seja para todos, e que tem aptidão para atingir os objetivos propostos sem representar excessos. Deve ser, assim, um reflexo da observância de requisitos exigidos para a validade da conduta, e se pauta nos princípios da legalidade e da finalidade.

A conduta razoável deve apresentar-se dentro dos padrões normais de aceitabilidade (CARVALHO FILHO, 2010, p. 45). Dessa forma, quando o legislador concede ao administrador uma certa margem de liberdade para efetivar sua conduta, não visa a permitir atitudes tomadas de maneira desarrozada, ilógica, incongruente (MELLO, 2003, p. 69), mas,

ao contrário, pretende que o administrador aja com bom senso e com observância dos valores fundamentais do ordenamento jurídico.

Destarte, para que se possa considerar uma conduta como irrazoável, é necessário que seja inequívoca a idéia de que a ação reputa-se efetiva e indiscutivelmente ilegal. Ora, só pode ser proporcional aquilo que também é legal, uma vez ao conceito de proporcionalidade está inculcada a ideia de adequação dos meios aos fins. Evidente, portanto, que se extrapolar os limites dos padrões de aceitabilidade, a conduta provavelmente estará impregnada de vícios e inexistirá, outrossim, a observância da proporcionalidade.

Assim, a discricionariedade será ilegítima se for irrazoável (GORDILLO apud DI PIETRO, 2011, p. 80). Esta hipótese pode ocorrer principalmente quando:

- a) Não dê os fundamentos de fato ou direito que sustentam; ou
 - b) Não leve em conta os fatos constantes do expediente ou públicos e notórios;
- ou
- c) Não guarde uma proporção adequada entre os meios e os fins, ocasionando a tomada de medidas excessivas em relação ao que se pretende alcançar.

Dessa forma, a decisão discricionária deve, acima de tudo, atender ao interesse público, que deve ser, em última análise, a finalidade de todo ato administrativo. Observando-se a razoabilidade, o administrador pode, portanto, na tomada de sua decisão discricionária, ponderar sobre qual a melhor maneira de concretizar a norma.

Do abuso de poder

“O poder há que ser usado normalmente, *sem abuso* [...] Abusar do poder é empregá-lo fora da lei, sem utilidade pública.”
(MEIRELLES, 2004, p. 108)

A satisfação do interesse público, pretensão final da administração pública, encontra-se diretamente vinculada à existência de certas prerrogativas atribuídas ao administrador. O exercício de tais poderes deve ser feito, invariavelmente, em consonância com os dispositivos legais, de tal sorte que, uma vez observada conduta diversa, qual seja, aquela caracterizada pela desarmonia com os princípios e com diploma legal vigente, o abuso de poder estará configurado. Muito embora seja, em algumas circunstâncias,

atribuída ao administrador certa margem de discricionariedade, esta deve cingir-se aos critérios de conveniência e de oportunidade. Deste modo, não pode e nem deve haver, jamais, legitimidade e validade nos atos que transgridam as diretrizes gerais traçadas pela lei, razão pela qual tal conduta, denominada abuso de poder, deve ser extirpada.

Nos dias hodiernos, o fenômeno ora em estudo tem sido de incidência constante na seara administrativa. Aludido gênero, do qual são espécies o excesso de poder e o desvio de finalidade, caracteriza-se no momento em que o agente público atua com inobservância dos princípios norteadores da atividade administrativa e das exigências da coletividade.

O ato administrativo abusivo mostra-se imbuído de ilicitude desde a sua origem. Será sempre ato nulo, quer em razão da ausência de competência legal da entidade que o praticou (excesso de poder), quer em razão da incúria do administrador ao não obedecer aos os fins legalmente previstos para aludido ato (desvio de finalidade).

Perfilha a melhor doutrina (entre outros, DI PIETRO, 2011, p. 242; CARVALHO FILHO, 2010, p. 52) que tanto o excesso de poder quanto o desvio de finalidade poderão configurar crime de abuso de autoridade, ensejando a responsabilidade administrativa e penal do agente público, sempre que sua conduta coincidir com alguma das infrações previstas na Lei nº 4.898/65.

Convém ressaltar que indene de dúvidas é a possibilidade da caracterização do abuso de poder pela conduta omissiva da autoridade administrativa. Segundo a inteligência de Caio Tácito, a inércia, dolosa ou culposa, do administrador ao deixar de praticar determinado ato ou fato, ou ainda, ao postergar sua prática, incorre em abuso de poder e, ao provocar uma lesão patrimonial, implica sua reparação e correção judicial (TÁCITO apud MEIRELLES, 2004, p. 109, 112).

Por derradeiro, seja comissiva ou omissiva a conduta configuradora do abuso de poder, sua comprovação muitas vezes compreende tarefa árdua, porquanto pode se apresentar camuflada ou velada de aparente legalidade. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles é incisivo ao aduzir que a conduta abusiva pode se revestir de caráter flagrante ou disfarçado, e que, invariavelmente, invalidará o ato que a contém (MEIRELLES, 2004, p. 108).

Do excesso de poder

O excesso de poder é modalidade de abuso em que o ato administrativo mostra-se viciado de vício em seu elemento “competência”. Para que haja legalidade no ato praticado pelo agente público, mister se faz que este aja munido de competência e que sua conduta cinja-se à esfera de atribuições que lhe foram outorgadas. Outrossim, distingue-se conduta excessiva tanto nos casos em que a autoridade age totalmente desprovida de competência, quanto naqueles em que, embora inicialmente competente, o agente transborda as balizas da competência que lhe foi atribuída por lei.

Na valiosa lição de José dos Santos Carvalho Filho, o vício ora em comento incide quando “o agente invade atribuições cometidas a outro agente, ou se arroga o exercício de atividade que a lei não lhe conferiu (CARVALHO FILHO, 2010, p. 51).”

Por outro lado, há que se considerar, ainda, a caracterização do vício em apreço quando o agente público, possuindo competência, a estende ilegalmente mediante excessos no âmbito de suas atribuições. Conceituação símile foi sintetizada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que traz, a título de exemplo, os casos do agente que aplica penalidade mais grave do que a pena de suspensão para a qual é competente; e da autoridade policial que faz uso excessivo da força para praticar ato, inicialmente, de sua competência (DI PIETRO, 2011, p. 242).

No que tange à situação supramencionada, não raramente observada em nosso país e em todo o mundo, o E. Tribunal de Justiça do Paraná, no julgado a seguir transcrito, reconheceu conduta excessiva por parte de policiais e corroborou que a indenização era medida que, efetivamente, se impunha, senão vejamos:

AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ART. 37, § 6º DA CF. LESÕES CAUSADAS POR POLICIAIS PARA CONTER BRIGA. EXCESSO DE PODER. USO DA FORÇA DESNECESSÁRIA. IRREGULARIDADE DA CONDUTA DOS AGENTES PÚBLICOS. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO DEVER DE INDENIZAR. POSSÍVEIS LESÕES CAUSADAS EM BRIGA ANTERIOR À ATUAÇÃO DOS POLICIAIS. DIMINUIÇÃO DA CONDENAÇÃO. (Processo: 0675927-9 - TJPR - 2ª Câmara Cível. Rel. Des. Pericles Bellusci de Batista Pereira - 10/08/2010)

In casu, consoante teceu, brilhantemente, o Relator:

Restou plenamente demonstrado que a atitude dos agentes públicos foi desproporcional às condutas dos autores, até mesmo porque, conforme demonstrado, estes não reagiram à ordem de prisão, e mesmo assim sofreram lesões pelo uso da força desnecessária para contê-los, fato que caracteriza excesso de poderes e responsabiliza o Estado diante da atitude irregular de seus agentes. (grifo nosso).

No caso supramencionado, a conduta excessiva restou configurada por inequívoca transgressão ao princípio da proporcionalidade. Dispõe Oswaldo Aranha Bandeira de Mello que, entre o ato administrativo e o fato que o originou, deve haver proporcionalidade, de modo que este último deve ser suficiente para justificar aquele (MELLO, 2007, p. 494). Tal suficiência, claro está, não se observa no caso alhures.

Do desvio de poder

A teoria do desvio de poder, ou “*détournement de pouvoir*”, oriunda da Jurisprudência do Conselho de Estado da França, trata de um vício que incide sobre o elemento finalidade do ato. Sua ocorrência dá-se quando o agente, na prática do ato, desvirtua os fins que o ordenamento lhe impôs. Em outras palavras, os objetivos destinados àquele ato são discrepantes no que tange às motivações previstas em lei.

Esse fenômeno, também conhecido como desvio de finalidade, possui definição positivada na Lei nº 4.717/65, que em seu art. 2º, parágrafo único, alínea e, dispõe, *in verbis*: “O desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.”

Di Pietro entende estar incompleto aludido conceito, uma vez que, para a ilustre doutrinadora, a finalidade pode ser vista sob enfoque amplo ou restrito, de modo que configura desvio de poder tanto a prática do ato com inobservância do interesse público, como também a atuação do agente público com objetivo diverso daquele previsto pela lei de forma explícita ou implícita (DI PIETRO, 2011, p. 533). Essas duas modalidades são chamadas de fim mediato e fim imediato por José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 132).

A dificuldade da efetiva comprovação de sua ocorrência reside no fato de que os atos são praticados, aparentemente, sob o véu da legalidade. José Cretella Júnior explanou ampla e sabiamente acerca do tema. Para este grande mestre, a caracterização do desvio de poder exige uma análise subjetiva do ato, que diz respeito aos motivos que inspiraram o

autor no momento de sua prática (CRETELLA JÚNIOR apud DI PIETRO, 2011, p. 495). Se aludidos motivos não são aqueles que, consoante a intenção do legislador, deveriam efetivamente inspirá-lo, o vício ora em estudo se faz presente.

Este vício é típico dos atos discricionários – em que é atribuída à autoridade certa margem de liberdade nas análises de conveniência e oportunidade – e, por essa mesma razão, mostra-se como uma das modalidades de controle da discricionariedade do Estado. Marçal Justen Filho, nesse sentido, adotou a feliz definição de desvio de poder como sendo “um instrumento clássico de controle da atividade administrativa” (JUSTEN FILHO, 2009, p. 338).

Exemplo típico apontado pela doutrina como configuração do desvio de poder dá-se quando ocorre a remoção compulsória de um servidor com o fim de puni-lo. O Tribunal de Justiça do Paraná abraçou esse entendimento ao julgar, em grau de reexame necessário, mandado de segurança impetrado, em que o Prefeito Municipal de Palmas/PR removeu servidor em virtude de ter sido este alvo de reclamações por parte da população, por atendê-los de forma descortês. Optou a 3ª Câmara Cível por manter a sentença que concedeu a segurança e tornar sem efeito a Portaria que alterou a lotação funcional do servidor impetrante. Destarte, nas palavras do ilustre Relator:

Ora, diante das chamadas reclamações, dispunha o Senhor Prefeito Municipal dos mecanismos administrativos próprios para averiguar a veracidade das mesmas, via sindicância ou processo sumário, e se já públicas e notórias as atitudes funcionais desrespeitosas, do processo administrativo, sempre se oportunizando ao servidor o direito ao contraditório e a ampla defesa, tudo em obediência a princípios constitucionais.

O que não poderia ocorrer, conforme exposto nos autos, era a transferência, remoção ou movimentação compulsória do servidor, cujo ato ganhou feições de punição, e que somente poderá ocorrer após o trâmite do procedimento administrativo próprio. (Processo: 0143602-0 - TJPR - 3ª Câmara Cível. Rel. Des. Ério Spessato Ferreira - 02/03/2004)

A situação ora mencionada encontra-se ao agasalho do entendimento perfilhado por Marçal Justen Filho, para quem incide em conduta abusiva o agente que “infringe a proporcionalidade na versão da adequação, adotando providência inapta a satisfazer o interesse a ser protegido” (JUSTEN FILHO, 2009, p. 340). Destarte, a ofensa ao princípio da proporcionalidade, *in casu*, se traduz na utilização anormal da remoção, com finalidade

diversa da que a orienta, qual seja, a de ampliar a qualidade da atividade administrativa, de modo que ao ato administrativo adotado não corresponde nenhuma vantagem para a coletividade.

Outro clássico exemplo do vício ora em estudo configura-se nos casos em que a desapropriação é feita visando atender a interesses privados. Nesse caso, ao contrário do que ocorre na hipótese anterior, em que se configura vício em sentido estrito, o desvio de finalidade ocorre sob enfoque amplo, uma vez que a pretensão última da administração, qual seja, a satisfação do interesse público, foi desvirtuada.

Nessa esteira, cumpre transcrever julgado do Tribunal de Justiça do Paraná:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE DESAPROPRIAÇÃO CUMULADA COM REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ÁREAS DECLARADAS DE UTILIDADE PÚBLICA, PARA IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE ENSINO. DESTINAÇÃO DIVERSA AO IMÓVEL. DOAÇÃO À ENTIDADE PRIVADA COM FINS LUCRATIVOS. HIPÓTESE NÃO ELENCADE NO ARTIGO 5º DO DECRETO-LEI N. 3365/41. DESTINAÇÃO PATRIMONIAL COM COMPROMETIMENTO DA RES PÚBLICA. AFRONTA OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE, DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E DA IMPESSOALIDADE. DESVIO DE FINALIDADE CONFIGURADO. TREDESTINAÇÃO ILÍCITA. NULIDADE DOS ATOS EXPROPRIATÓRIOS. PRECEDENTE EM CASO ANÁLOGO, MOVIDO POR OUTRO PARTICULAR EXPROPRIADO, BASEADO NOS MESMOS DECRETOS MUNICIPAIS N. 179/2001 e n.546/2001, DECLARADOS NULOS EM SEDE DE EMBARGOS INFRINGENTES. PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO DO JOCKEY CLUB DE LONDRINA. PEDIDO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DESCABIMENTO. SITUAÇÃO FÁTICA A IMPOSSIBILITAR A DEVOLUÇÃO DO BEM AO AUTOR, AINDA QUE FUNDADA EM NULIDADE DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ARTIGO 35, DO DECRETO-LEI Nº 3.365/1941. CONVOLAÇÃO, DE OFÍCIO, EM PERDAS E DANOS. ARTIGO 515, § 3º, CPC. VALOR A SER APURADO EM LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. INVERSÃO DOS ÔNUS DE SUCUMBÊNCIA. PEDIDOS DE MAJORAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS E CONDENAÇÃO DO AUTOR EM LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ PREJUDICADOS. RECURSOS DA ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DE CULTURA E DO MUNICÍPIO DE LONDRINA DESPROVIDOS. PARCIAL PROVIMENTO DA APELAÇÃO CÍVEL DO JOCKEY CLUBE DE LONDRINA. SENTENÇA REFORMADA. (Processo: 0467261-7 - TJPR - 4ª Câmara Cível. Rel. Des. MARIA APARECIDA BLANCO DE LIMA - 13/10/2009) (grifo nosso)

No aludido caso, em que pese tenha sido declarada a finalidade pública do ato expropriatório, a área objeto deste procedimento foi doada a entidade privada, restando cediço o desvio de finalidade da medida adotada. A manifesta transgressão da proporcionalidade dá-se a partir da incompatibilidade entre o meio empregado e o fim visado na prática do ato, de modo que a utilização do ato expropriatório com finalidade diversa da prevista em lei mostrou-se desarrazoada e, indiretamente, lesou os

administrados, cujos interesses não foram considerados no momento da atuação do agente público.

Conclusão

O princípio da proporcionalidade é o fundamento axiológico utilizado pela Administração Pública e pelo Judiciário para sanar eventuais condutas abusivas por parte dos agentes públicos em ocasiões diversas. Tal princípio, que possui em seu cerne um viés limitador, não é por outra razão conhecido como o “princípio da proibição do excesso”.

Na aferição da proporcionalidade dos atos administrativos, não se leva em conta apenas um aspecto quantitativo. Em sentido diametralmente oposto, em dada aferição também são considerados os elementos “adequação” e “necessidade”, que permitem a caracterização do abuso de poder tanto por conduta excessiva, quanto por desvio das finalidades mediatas ou imediatas previstas em lei.

À luz das jurisprudências e doutrinas transcritas, inevitável o cotejo entre a conduta abusiva ora mencionada e a inequívoca violação do princípio da proporcionalidade. A íntima ligação entre tais institutos se dá pelo fato de que a inobservância dos critérios de adequação e necessidade acaba por ensejar condutas ilegítimas e contrárias ao interesse público, quer pela desnecessidade dos meios utilizados, quer pela inadequação destes para a satisfação das finalidades previstas pelo ordenamento.

O abuso de poder, em quaisquer de suas modalidades, sempre representa manifesto desprestígio à proporcionalidade que deve haver entre o ato administrativo e o fim por ele visado, de sorte que implica uma atuação em detrimento do interesse público.

Nessa esteira é que, uma vez configurada a violação à regra de proporcionalidade e, por conseguinte, restando caracterizada a conduta abusiva, o resultado para os administrados configurará, inevitavelmente, restrições indevidas e arbitrárias. Por essa razão, o uso proporcional e arrazoado das atribuições pelos entes administrativos se faz necessário, devendo a conduta abusiva ser extirpada da seara administrativa.

Referências

BITTENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal: Parte Geral* 1. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. ver. ampl. e atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PIETRO, Maria Syliva Zanella di. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 338 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. v. 1.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed. ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2009.

STUMM, Raquel Denize. *Princípio da proporcionalidade no Direito Constitucional Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 1995.