



DISCRICIONARIEDADE NA ATIVIDADE TÍPICA DO ADMINISTRADOR PÚBLICO E DO LEGISLADOR

Márcia Regina Pitta Lopes Aquino*

RESUMO

O presente estudo tem como objeto a possível liberdade concedida a administradores públicos e legisladores pelo sistema jurídico constitucional ou infraconstitucional. Tal liberdade, denominada, pelos doutrinadores, como discricionariedade, foi identificada, inicialmente, na atuação de administradores públicos. Todavia pode, em algumas situações, ser reconhecida na atividade legiferante.

PALAVRAS-CHAVE: Discricionariedade; Legislador; Administrador Público.

1. Introdução

Estado e indivíduo devem se sujeitar às imposições da lei. “Inicialmente, aos termos constitucionais, em seguida, aos próprios termos propostos pela lei, e, por último, adstrito à consonância com os atos normativos inferiores, de qualquer espécie, expedidos pelo Poder Público”¹. É assim que se concebe o Estado de Direito.

O texto constitucional de 1988 afirma que a República Federativa do Brasil constitui-se num Estado Democrático de Direito. E, no parágrafo único do artigo 1º, traz, como regra geral, a democracia indireta.

Dizer-se, não apenas um Estado de Direito, mas Democrático de Direito amplia o entendimento que se possa fazer do primeiro. Num Estado Democrático de Direito, a submissão à lei adquire contornos ainda mais rígidos, pois a lei a que se submete só o faz porque expressa a vontade do povo, verdadeiro titular do poder.

* Mestranda em Direito Negocial na Universidade Estadual de Londrina - UEL.

E-mail: magut@sercomtel.com.br

¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**, p.11.

Adotar como regime político a república, confirma o princípio democrático. É o que se depreende das palavras do professor Geraldo Ataliba, para quem república “é o regime político em que os exercentes de funções políticas (executiva e legislativa) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente.”²

A Constituição de 1988 determina que as atividades estatais deverão ser executadas por órgãos distintos, independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (artigo 2º). É a consagração da teoria da “tripartição de poderes”³. Esta, elaborada por Montesquieu (1689 – 1755), objetivava assegurar a liberdade dos indivíduos e ao longo do tempo converteu-se em dogma como meio eficaz para impedir a formação de governos absolutos.

Apontados inicialmente esses princípios fundamentais do Estado Brasileiro: regime republicano, Estado Democrático de Direito, democracia predominantemente⁴ indireta e tripartição de poderes, já se pode formular a principal indagação sugerida pelo tema deste trabalho. Haveria lugar para uma atuação discricionária pelos exercentes das funções legislativa e executiva? Sendo afirmativa a resposta, qual seria sua configuração e limitação numa ou noutra atividade?

2. A atividade administrativa

De acordo com a teoria da “tripartição de poderes”, ao legislativo cabe editar leis gerais e abstratas e ao executivo cabe, precipuamente, administrar. Diz-se precipuamente, pois, ao executivo são destinadas, também, atribuições políticas. Segundo Geraldo Ataliba: “todas as atribuições do Presidente da República podem ser classificadas em políticas e administrativas, juridicamente discerníveis pela circunstância de as primeiras serem funções imediatamente infraconstitucionais e as segundas infralegais. (...) Mesmo a mais ampla destas atribuições (administrativas) – porque genérica – que é a faculdade de regulamentar, não pode dispor sequer ‘ultra legem’; com maior razão, as demais faculdades ficam rigorosamente circunscritas ao querer legislativo.”⁵

² ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**, p.13.

³ Embora seja corrente ainda a utilização da expressão “tripartição de poderes” a distinção é mesmo feita entre os órgãos desempenhantes de funções, pois o poder do Estado é uno e indivisível.

⁴ Diz-se predominantemente indireta, pois a Constituição admite, em determinadas situações, institutos de democracia direta: o plebiscito e o referendo.

⁵ ATALIBA. Geraldo. **op. cit.**, p.54 –58.



Administrar, portanto, é dar concretude ao preceito da lei respeitando os limites por ela impostos. Assim, o desenvolvimento da atividade administrativa é infralegal. A lei não incide apenas sobre os indivíduos, mas também sobre as autoridades públicas. “O Executivo opera dentro de limites traçados pelo Legislativo, sob a vigilância do Judiciário. (...)”⁶

Tipicamente, o Executivo atua através da emissão de atos administrativos⁷. Estes se constituem em declarações que produzem efeitos jurídicos, por isso, enquadráveis na categoria de atos jurídicos. “Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.”⁸

Em época na qual a Administração Pública atua, não poucas vezes, através de permissionárias ou concessionárias, a definição do professor Celso Antonio Bandeira de Mello parece mais atualizada: “Ato administrativo é toda declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.”⁹

3. Discricionariedade e administração pública

Diante do exposto até aqui, torna-se perfeitamente compreensível a afirmação de que a Administração Pública atua nos limites da legalidade. Todavia, tomando-se esta afirmação como regra absoluta, os agentes administrativos converter-se-iam em simples autômatos, cumpridores de ordens emanadas do Legislativo. Mas a realidade, bem se sabe, não é, e não pode ser, entendida desta forma. A complexidade dos fatos é o argumento mais forte para negar a aplicação tão rígida ao princípio da legalidade a que está sujeita a Administração Pública. Até porque outros princípios submetem sua atuação. O próprio texto constitucional determina, expressamente, em seu artigo 37, a obediência, além da legalidade, aos princípios

⁶ TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**, p.1.

⁷ A função administrativa é disciplinada pelo Direito Administrativo. Cáo Tácito citando Guido Zanobini, afirma que este ramo do Direito Público “nasceu entre as cinzas ainda quentes do regalismo e sua certidão de nascimento seria a Lei de 28 pluviose do ano VIII (1800 no calendário gregoriano), que deu feição jurídica à administração francesa.” TÁCITO, Caio. *idem*, **ibidem**.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p.139.

⁹ O professor Celso Antonio afirma, ainda, poder haver, excepcionalmente, atos administrativos imediatamente infraconstitucionais, quando a Constituição regula de maneira inteiramente vinculada um dado comportamento administrativo obrigatório. MELLO. Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.330.

da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O senso comum já indica que este último – princípio da eficiência – seria letra morta diante de uma Administração Pública “escravizada a coletes de força”, na conhecida expressão do professor Cáo Tácito.

O critério a ser utilizado, portanto, para justificar uma certa margem de liberdade concedida ao agente público é de ordem prática. A discricionariedade “é, então, a ferramenta jurídica que a ciência do direito entrega ao administrador para que a gestão dos interesses sociais se realize, respondendo às necessidades de cada momento.”¹⁰

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, discricionariedade não se confunde com arbitrariedade e pode ser definida como: “a margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal.”¹¹

É evidente, portanto, que discricionariedade não é sinônimo de liberdade. A atividade administrativa inicia-se sempre submetida à uma regra de competência que autoriza o agente a proceder em nome do Estado. Não há liberdade ao agente público em relação à competência. Esta é sempre vinculada e de ordem pública, intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados. “É condição primeira de validade do ato administrativo. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido, por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição.”¹²

Diz Caio Tácito que “a autoridade competente se movimenta em função de aspectos de fato ou de direito que determinam a sua iniciativa. A realização do ato pressupõe, desta forma, certos antecedentes objetivos. O ato administrativo se inicia com a verificação da existência dos motivos de direito e de fato. A apreciação desses motivos destina-se à orientação quanto à necessidade de agir ou quanto aos meios indicados para obtenção do resultado.”¹³

¹⁰ Fiorini, apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988**, p.69.

¹¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **op. cit.**, p.370.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. **op. cit.**, p.62.

¹³ TÁCITO, Caio. **op. cit.**, p.3.



Já se pode dizer, portanto, que o agente competente procederá à subsunção da lei ao fato concreto. Desta verificação duas situações poderão ocorrer. Uma delas será a completa subsunção da lei ao caso concreto havendo, portanto, uma única solução juridicamente possível. Nesses casos, há vinculação. Noutras vezes, diante do caso concreto, o agente público competente poderá se deparar não com uma, mas duas ou mais soluções possíveis. É este o campo precípua da discricionariedade no qual a avaliação ou decisão ocorrerá segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados pela própria Administração.

4. Os termos polissêmicos

Essa diversidade de soluções apresentada pela norma pode decorrer da polissemia dos termos utilizados pelo legislador na hipótese legal ou mesmo porque a norma faculta ao agente mais de um comportamento (mandamento). Em ambos os casos o teto para a liberdade daquele que deve praticar o ato é a finalidade legal da competência. E esta é dever do agente – não mera faculdade - para alcançar uma finalidade geral que é o interesse público e uma finalidade específica que é aquela determinada pela lei a qual o ato se subordina diretamente. Mesmo que a lei não a enuncie de forma explícita deve o agente extrai-la do preceito legal levando em conta os interesses protegidos e a competência do órgão incumbido de executá-lo, pois a competência não pode ser um “cheque em branco” concedido ao Administrador.¹⁴ Discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. Esta macula o ato, de forma a possibilitar a sua correção pelo Judiciário.

A possível liberdade atribuída ao agente público pela utilização de termos imprecisos na determinação dos motivos legais (pressupostos de direito) ou na qualificação do interesse público sofre limitações. Tais limitações referem-se à própria interpretação de tais conceitos e à aplicação de princípios extraídos do sistema jurídico constitucional ou infraconstitucional.

É o próprio Celso Antonio Bandeira de Mello ao dissertar sobre os chamados conceitos ‘fluidos’, que afirma possuírem eles “um núcleo significativo certo e um halo circundante, uma auréola marginal, vaga ou imprecisa. Daí resulta que haverá sempre uma zona de certeza positiva, na qual ninguém duvidará do cabimento da aplicação do conceito, uma zona circundante, onde justamente proliferarão incertezas que não podem ser eliminadas objetivamente, e, finalmente, uma zona de certeza negativa, onde será indisputavelmente seguro que descabe a aplicação do conceito.”¹⁵

¹⁴ TÁCITO, Caio. *Idem*, p.5.

¹⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, p.398.

Só na presença dessa zona de incertezas é que poderá o agente exercer sua competência discricionária. Mesmo assim, não estará dispensado de atender aos princípios expressos ou não em todo sistema jurídico. A supremacia constitucional justifica a maior importância dada aos princípios constitucionais. E entre eles estão, como fundamento do Estado brasileiro, como visto no início deste trabalho, o princípio da legalidade e o princípio democrático. A correta interpretação desses dois princípios apenas tornaria desnecessário falar em tantos outros como impessoalidade, moralidade e eficiência (art 37, CF/88).

Desta forma, os atos administrativos são sempre vinculados quanto à competência e, na subsunção do fato à norma, o agente público estará sempre limitado pela finalidade indicada por ela, mesmo quando os motivos legais forem expressos por termos imprecisos. Tal imprecisão pode ocorrer em abstrato, mas diante do caso concreto será possível, em regra, escolher-se a única solução possível. Em poucas situações restará um campo de incertezas onde mais de uma solução juridicamente possível surgirá. “Discricionariedade ao nível da norma pode ou não engendrar discricionariedade em face de uma específica situação ocorrente na realidade empírica, e, de toda sorte, estará sempre restringida aos limites que a situação vertente comporta.”¹⁶ Desviando-se desses limites, o agente público incorrerá em desvio de poder corrigível pelo Judiciário.

Mesmo quanto à finalidade, no entendimento do professor Celso Antonio Bandeira de Mello poderá existir certa margem de liberdade. “O fim é sempre vinculante (como aliás, todos os elementos da norma), de tal modo que só pode ser perseguido o interesse público; porém, a qualificação do interesse público comporta *certa margem*, delimitada, é certo, de juízo discricionário.”¹⁷

Considere-se que os fins legais, muitas vezes, são expressos por termos precisos e nenhuma dúvida suscitam. Porém, nos casos onde tais fins são expressos por conceitos indeterminados, as zonas de incertezas mencionadas acima também poderão ocorrer e levarão, neste caso, a duas ou mais soluções incensuráveis que poderão ser adotadas pelo agente público. Mas, em momento algum poderá o agente público fugir aos critérios da proporcionalidade e da razoabilidade sob pena de ver o ato anulado por desvio de poder.

¹⁶ **idem**, p.400.

¹⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 369.



5. Desvio de poder

A anulação dos atos administrativos por desvio de poder é criação francesa. O marco inicial da jurisprudência do Conselho de Estado francês, incluindo o desvio de poder como espécie do recurso por excesso de poder, está situado no caso *Lesbats* (1864)¹⁸.

Se o agente se afasta dos objetivos perseguidos pela norma; se faz mal uso da competência que lhe foi atribuída, haverá desvio de poder, que Caio Tácito conceitua como “Aplicação da competência para um fim estranho àquele estabelecido em lei.”¹⁹

Hely Lopes Meirelles²⁰ ao tratar do uso do poder, afirma que este é lícito, mas o abuso do poder é, sim, ilícito. O abuso do poder, segundo o autor, “ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas.”

Como todo ilícito, o abuso de poder pode apresentar-se em diversas formas inclusive omissivas. O abuso de poder (ou abuso de autoridade) é gênero do qual são espécies o excesso de poder e o desvio de finalidade. O excesso de poder ocorre quando a autoridade, competente para o ato, extrapola o uso de suas faculdades administrativas; excede sua competência. Já o desvio de finalidade (ou de poder), segundo o mesmo autor, verifica-se quando a autoridade, nos limites de sua competência, pratica ato por motivos ou fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público.

Embora as expressões possam variar de acordo com o entendimento de cada autor, o certo é que o mau uso das competências atribuídas ao administrador público importa em excesso, que tanto pode ser chamado de excesso de poder, como de abuso de poder ou desvio de poder.

¹⁸ “No caso *Lesbats*, o Prefeito de Fontainebleau, a pretexto de executar a lei que lhe autorizava regular o estacionamento de ônibus defronte à estação ferroviária, proibiu a recorrente de entrar e estacionar seus carros no pátio daquela estação. Conhecendo do recurso, o conselho de Estado anulou a decisão do Prefeito, afirmando que houve ‘*détournement de pouvoir*’ porque seu ato visava a dar privilégio a outra empresa, quando a lei não lhe concedia esse poder, nem permitia discriminações entre as transportadoras de passageiros naquele local” MEIRELLES, Hely Lopes. **op. cit.**, p.102.

¹⁹ TÁCITO, Caio. **op. cit.**, p.82.

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Idem, ibidem.**

6. A atividade legislativa

Resta agora verificar se o que se disse sobre a Administração Pública pode ser aplicado à atividade legislativa. Ou melhor, se a vinculação a que se submete o ato administrativo em relação à lei é a mesma que se dá entre esta e a constituição, permitindo-se falar em discricionariedade e desvio de poder legislativos.

Frise-se, inicialmente, o conceito de lei dado pelo professor Celso Bastos: “lei é todo ato que, oriundo do legislativo e produzido segundo procedimento descrito na constituição, inova originariamente a ordem jurídica.”²¹

Haveria na relação constituição-lei a mesma vinculação que se identifica entre a lei e o ato administrativo? A doutrina constitucional estrangeira sobre a vinculação do legislador foi estudada por Canotilho²² que as classificou em três categorias onde as relações materiais entre a constituição e a lei podem ser concebidas, considerando-se o legislador como executor, aplicador ou conformador dos preceitos constitucionais.

Para aqueles que têm a lei como execução da constituição, a posição hierárquico-normativa da primeira em relação à segunda é igual à do ato administrativo em relação à lei. Neste caso, a discricionariedade legislativa se circunscreve a um problema de execução, pelo legislador, dos preceitos pouco detalhados do texto constitucional.

Vista a lei como aplicação da constituição, a atividade do legislador será diferente da desempenhada pelo administrador em origem e extensão. O primeiro não necessita de autorização expressa da constituição para atuar dentro da competência constitucionalmente fixada e o grau de vinculação material a que está sujeito é qualitativamente inferior. A liberdade do legislador é mais ampla e a vinculação é menor em relação ao administrador público.

Por último, para os autores que identificam na lei uma conformação da constituição, esta assume característica de norma geral. “O legislador dispõe, então, de um amplo domínio político para ponderar, valorar e comparar os fins dos preceitos constitucionais, proceder a escolhas e tomar decisões. Embora jurídico-constitucionalmente vinculado, o legislador desenvolve uma atividade criadora não subsumível a esquemas de execução ou aplicação de leis constitucionais, conformando livremente os fins político-sociais enunciados na constituição.”

²¹ BASTOS, Celso. **Curso de direito constitucional**, p.347.

²² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**, p. 216 e ss.



A classificação acima exposta ²³ é de clareza singular, porém não se pode dizer que o texto constitucional seja unânime na qualificação das competências atribuídas ao legislador e ele será executor, aplicador ou conformador da constituição, à medida em que diminua a vinculação e aumente a sua liberdade para criação e incorporação de valores materiais à ordem jurídica.

Portanto, a dificuldade que se depara, inicialmente, para a transferência à atividade legislativa do conceito de discricionariedade, concebido na esfera administrativa, é atenuada à medida que se identifica o grau de vinculação a que está submetido o legislador (executor, aplicador ou conformador). A dita transferência não tem lugar se for entendida de forma pura. A estrutura técnico-jurídica da discricionariedade administrativa só pode ser utilizada na esfera legislativa em determinadas situações.

Pelo perfeito cabimento, a esta altura do estudo aqui proposto, segue-se transcrição dos ensinamentos do professor José Afonso da Silva ao caracterizar as normas constitucionais de princípio institutivo. Tal caracterização “está no fato de indicarem uma legislação futura que lhes complete a eficácia e lhes dê efetiva aplicação. Umas deixam larga margem ao poder discricionário do legislador, como a do § 2º do art. 18 CF/88; outras, já indicam o conteúdo da lei, como a do art. 33 CF/88. Outras deixam para o legislador ordinário apenas aspectos secundários, como é o caso do art. 161.”²⁴

O professor Caio Tácito fala em uma discricionariedade peculiar do legislador, sustentando, que “é necessário um temperamento da latitude discricionária de ato do poder legislativo, ainda que fundado em competência constitucional e formalmente válido”²⁵.

No mesmo trabalho, Caio Tácito cita, como exemplo de discricionariedade do legislador e seu controle, a sustentação que fez, perante o STF, em duas oportunidades, pela nulidade de leis estaduais pelas quais, no término de governos vencidos nas urnas, eram criados cargos públicos em número excessivo, não reclamados pela necessidade pública, e comprometendo gravemente as finanças do Estado, tão-somente para o aproveitamento de correligionários ou de seus familiares.

²³ De acordo com a classificação da vinculação a que está submetido o legislador, Canotilho elaborou uma classificação das competências legislativas: a) competência de concretização legislativa; b) competência de qualificação legislativa positiva; c) competência de qualificação negativamente vinculada; e d) competência de qualificação legislativa não arbitrária. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Idem*, p. 252 e ss.

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**, p.123–124.

²⁵ TÁCITO, Caio. O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais. **Revista de Direito Administrativo**, n.188, 1992.

Nesses casos, o STF consagrou, segundo o autor, a tese da validade de novas leis que anulavam aquelas, reconhecendo o abuso do legislativo estadual no exercício da atribuição, em princípio discricionária, da criação de cargos públicos.²⁶

Veja-se a opinião do professor Celso Antonio Bandeira de Mello:

“O desvio de poder não é mácula jurídica privativa dos atos administrativos. Pode se apresentar, igualmente, por ocasião do exercício de atividade legislativa ou jurisdicional. Ou seja: leis e decisões judiciais são igualmente suscetíveis de incorrer no aludido vício, porquanto umas e outras são, também, emanações das competências públicas, as quais impõem fidelidade às finalidades que as presidem. Assim, se o legislador ou o juiz delas fizerem uso impróprio, a dizer, divorciado do sentido e direcionamento que lhes concernem, haverão traído as competências que os habilitavam e os atos que produzirem resultarão enodados pela indelével jaça do desvio de poder.”²⁷

7. Conclusões

Conclui-se, portanto, que o legislador, assim como o administrador público, num estado que se autodenomina Democrático de Direito, atuam de acordo com competências que lhes foram atribuídas pelo texto constitucional ou infraconstitucional. O legislador, atuando sob os ditames constitucionais, valoriza os fatos e ordena a sociedade no cumprimento de mandato a ele concedido e imposto. Nessa atividade dispõe, muitas vezes, de ampla margem de liberdade, diferente apenas em grau daquela desempenhada pelo administrador público.

Administrador ou legislador, ao extrapolarem competências – vinculadas ou não -incorrem no vício de desvio de poder corrigível pelo Judiciário. E só um Judiciário independente, como determina o texto constitucional, é capaz de assegurar a observância dos limites constitucionais impostos à atividade de legisladores e administradores públicos.

²⁶ Acórdão proferido em mandado de segurança nº 7.243 de 20/01/69.

²⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 2000, p.49.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1998, 191p.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998, 499p.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra, 1994, p.217-287.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988**. 2.ed. São Paulo: Atlas. 2001, 242p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25.ed. São Paulo: Malheiros. 2000, 765p.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 12.ed. (Atual. e ampl.). São Paulo: Malheiros, 2000, 845p.
- _____, **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 1992, 110p.
- SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **O desvio de poder na função legislativa**. São Paulo: FTD, 1997, 142p.
- SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.103–134.
- TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975, 368 p.
- _____, O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais. **Revista de Direito Administrativo**, n.188. São Paulo: Renovar/ FGV, 1992, p.1-13.