QUESTÕES SOBRE DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA - II

*Vladimir da Rocha França
Bacharel em Direito pela UFRN
Mestrando em Direito na UFPE*

ELEMENTOS DA DISCRICIONARIEDADE

Prosseguiremos aqui o trabalho iniciado em nosso “*Questões sobre Discricionariedade Administrativa-I*”; publicado neste periódico, onde procuramos identificar o que a doutrina entende por Poder Discricionário e, como vê as relações deste instituto com as atividades vinculadas da Administração Pública.

Para tentar compreender a Discricionariedade Administrativa, é preciso esclarecer quais são os elementos, as fontes e os limites que o ordenamento jurídico estabelece para o Poder Discricionário.

JOSÉ CRETILLA JÚNIOR entende ser o ato discricionário a concretização do poder discricionário quando a norma faculta a ação ou a omissão ao agente da Administração Pública, baseando-se este nos critérios de conveniência e oportunidade.¹

A ininterrupta torrente dos fatos trazidos à Administração Pública inviabiliza os esforços do legislador em produzir normas que cubram todos os seus aspectos de relevância jurídica. Faz-se então necessária a concessão de uma margem de liberdade decisória nos agentes e órgãos públicos para que estes possam apresentar as soluções exigidas pela lei e segundo sua finalidade maior, o interesse público.

Entretanto, na atividade administrativa desempenhada pelo agente público se verifica a recusa da lei em deixar à sua livre apreciação elementos e pressupostos indispensáveis à harmonia, à coerência e à segurança do ordenamento jurídico. Consoante a maioria da doutrina e da jurisprudência pátria, são: a competência, a forma e a finalidade dos atos administrativos.

Representam o mínimo legal indisponível para lei, que nos atos ditos discricionários devem também ser observados pela Administração Pública.

Aos demais elementos e pressupostos dos atos administrativos determina a lei a sujeição destes ao juízo discricionário do administrador. Evidentemente, quando estiver configurada a necessidade do exercício do poder discricionário.

Nesses espaços abertos pela lei, o momento da prática do ato, o motivo do ato e o conteúdo do ato, e para alguns, a forma e a finalidade do ato, navega a discricionariedade administrativa. Compreende uma concessão legal ao Poder Público.

A norma ensejadora da “opção discricionária”, quando encontra o caso concreto levado à Administração Pública, tem suas imprecisões, conceitos indeterminados, faculdades, concessões, proibições e soluções, propostas ou impostas, colocadas diante do administrador.

Perante o caso concreto, constitui dever irrenunciável ao agente ou órgão público apresentar as medidas cabíveis para a satisfação do interesse público, ou mesmo nenhuma em virtude deste. Tomada a decisão conforme a forma, competência e finalidades legais, é vedada a intervenção dos outros poderes do Estado no chamado “mérito do ato administrativo” .

Define-o JOSÉ CRETILLA JÚNIOR como “o aspecto do ato administrativo que consulta a conveniência ou a oportunidade da medida tomada”.² A sua formação passa pela compreensão do conteúdo da norma jurídica a qual se atribui a cessão da discricionariedade.

Como ALMIRO DO COUTO E SILVA expõe: “A regra sobre a competência poderá estatuir que, do elenco de atos legalmente possíveis, tenha o administrador a faculdade de escolher aquele que julgue mais conveniente e oportuno, bem como de determinar a feição concreta que o ato deverá ter”.³

O poder de escolha está relacionado com o “se” e o “como” da ação administrativa ou com ambos. Para os demais o poder discricionário sempre se manifesta no âmbito da consequência jurídica (Rechtsfolge), existindo uma forma de poder discricionário que se identifica na decisão relativa à adoção ou não de uma medida determinada (Entschliessangssermessen) e outra que se refere apenas com a escolha do ato a ser praticado, dentre as alternativas cabíveis (Auswahlermessen).⁴

Um ponto de controvérsia que se verifica no estudo do poder discricionário é o concernente à relação entre e os conceitos jurídicos indeterminados e por conseguinte, ao estabelecimento de uma zona de livre apreciação no exercício da atividade administrativa e segundo os limites da lei.

Os conceitos jurídicos indeterminados expressam e qualificam as necessidades públicas cuja satisfação representa o destino da Administração Pública. Tais como “utilidade pública”, “urgência”, “grave comoção”, “atentado à Ordem Pública” etc.

No direito austríaco, BERNAZIK defendia a existência de uma “discricionariedade técnica” dado que os problemas administrativos se apresentam usualmente com grande complexidade, sendo portanto, vedado ao poder judiciário submetê-la ao seu controle e entrar no mérito do ato administrativo. Entretanto TEZNER renegava que pudesse haver poder discricionário nos casos de aplicação do conceito jurídico indeterminado bem como a insuscetibilidade deste à revisão judicial.

Preconiza-se no direito germânico a inserção dos conceitos jurídicos indeterminados no suporte fático legal (Tatbestand); e, as questões que lhe disserem respeito, resumem-se à interpretação da norma jurídica; haja vista o poder discricionário abranger a escolha da consequência ou do efeito jurídico (Rechtsfolge).

Por ser vago e impreciso, o conceito jurídico indeterminado enseja o surgimento de conceitos diversos. Uns são conceitos empíricos, referindo-se a fatos, situações ou estados da natureza ou da realidade (ruído, dia, óbito, por exemplo); outros são conceitos valorativos, sendo exigido do hermeneuta jurídico a sua apreciação consoante as peculiaridades destes (conduta desonrosa, motivo torpe, segurança nacional, por exemplo).

É reconhecida na doutrina e na jurisprudência a presença de uma “área de apreciação” (Beurteilungsspielraum), na opinião de BACHOF; que compreende as soluções “sustentáveis”, segundo ULE (Vertretbaren); já que a Administração Pública goza de “prerrogativas de avaliação” (Einschützungs-prärogative), conforme HANS JULIUS WOLF.

Baseado nessas afirmativas, ALMIRO COUTO E SILVA nega o conceito jurídico indeterminado como fonte do poder discricionário, ainda que aquela não esteja sujeito a um controle judicial pleno, por ser inviável ao Poder Judiciário declarar a correção ou o equívoco do comportamento administrativo. E diz: “A diferença fundamental que há entre poder discricionário e conceito jurídico indeterminado, no que se liga ao controle jurisdicional, está em que, no primeiro o controle restringe-se aos aspectos formais, externos, do ato resultante do seu exercício, ou aos seus pressupostos de validade (competência do agente, forma, desvio de poder, etc.), mas não entra na apreciação do juízo de conveniência e de oportunidade da medida no mérito do ato administrativo, como se costuma dizer no direito brasileiro”.⁵

A complexidade do ato concreto e a diversidade de opiniões e pareceres constituiriam

os limites que impediriam ao julgador alterar a decisão administrativa, quando no exame da aplicação de conceitos jurídicos indeterminados pela Administração Pública. No exercício do poder discricionário, a lei tomaria para si a demarcação das fronteiras proibidas à revisão judicial dos atos administrativos, que por sua vez, compreenderiam a “área de apreciação” do administrador.

Bastante consagrado nas letras jurídicas pátrias, o administrativista CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO tem posição diversa da defendida pelo professor gaúcho. Diverge da opinião de que o tema dos conceitos jurídicos indeterminados é distante ao tema da discricionariedade.

Parte ele do pressuposto de que “é impossível contestar a possibilidade de conviverem intelecções diferentes, sem que, por isto, uma delas tenha de ser havida como incorreta, desde que quaisquer delas sejam igualmente razoáveis”⁶, justamente em virtude da fluidez do conceito legal.

Conseqüentemente, quando confrontado com a realidade fática, disporia o administrador também de uma margem de liberdade intelectual. Seria admissível ao agente público produzir um ato discricionário em razão de ter sido adotado um comportamento administrativo aceitável para o caso concreto. Comportamento este que poderia ser extraído do conceito legal fluido, e, insusceptível de correção judicial.

Cabe ao Poder Judiciário repassar as violações de direito, devendo verificar se a Administração Pública ficou dentro do “campo significativo da aplicação” do conceito normativo vago ou se foi desconhecido. Deve ainda reconhecer se a decisão administrativa é incensurável e a ausência de direito subjetivo de terceiro ameaçado ilegalmente pelo comportamento administrativo adotado.

A discricionariedade é integrada tanto pela liberdade volitiva quanto pela liberdade intelectual. Além das opções administrativas, orientadas pelos critérios de conveniência e oportunidade, os conceitos vagos e imprecisos apreendidos na forma adotada pela Administração Pública para a situação contextual constituem a fonte do poder discricionário. Evidentemente consoante as determinações e limites impostos pela Ordem Jurídica.

Ambos produzem os mesmos efeitos jurídicos, chegando inclusive a se mesclarem e, tornando prejudicial à medida administrativa, a sua dissociação. Portanto, o controle judicial efetuado sobre esses elementos tem a mesma intensidade e natureza.

Assim conclui o respeitado administrativista: “a discricionariedade ensejada pela fluidez significativa do pressuposto ou da finalidade da norma cingir-se-á sempre ao campo de insolúveis dúvidas sobre o cabimento dos conceitos utilizados pela regra de direito aplicado”⁷

O jurista português AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, que tem uma grande contribuição doutrinária, expõe as seguintes idéias.

Para o professor luso, a função executiva não pode ser reduzida à mecânica tradução em ato de imperativos legais pois de outro modo, comprometer-se-ia a proteção e a garantia dos direitos individuais, a clássica divisão de poderes e o princípio da superioridade da lei em relação às outras funções estatais, sendo hoje é impossível a sua total submissão ao controle jurisdicional.

O órgão legislativo institui as diretivas da atividade administrativa através de comandos para os órgãos ou agentes da Administração Pública. São acrescentados aos limites naturais e lógicos que regulam a atividade administrativa as condições de aplicação da norma, estabelecendo uma ação, negativa ou positiva, da qual não se pode eximir a Administração Pública.

Inexiste no direito público, que rege a Administração Pública, o princípio da autonomia da vontade. Cabe ao agente público, dentro da parcela da sua competência, identificar na realidade as condições de fato previstas na norma administrativa, conforme a finalidade legal.

A norma aponta as situações de fato que compreenderão as condições de imputabilidade de qualquer ato à Administração Pública. Perante as condições de fato, competirá ao agente desenvolver de início, um processo interpretativo, circunscrito à liberdade que a lei lhe conferiu, defrontando-se com duas espécies terminológicas e conceituais: conceitos de significação definível e conceitos de significação exata indeterminada ou plurissubjetivos. Logo o Estado de Direito impõe um limite para a determinação dos conceitos utilizados na norma ao legislador, sob pena de se passar da norma abstrata à ordem individualizada.

Quando previstas de modo incontrastável as premissas de fato na norma, segue a administração na prática dos atos que estabelece diante da constatação daquelas. Se, ao invés, essas premissas são previstas em forma contrastável, será necessário que o agente estabeleça o conceito oriundo de uma das várias interpretações possíveis. A discricionariedade possibilita e garante, conseqüentemente, a aplicabilidade da norma jurídica.

Finalmente, estabelece que o problema do poder discricionário é problema de interpretação. A norma jurídica impõe como dever a Administração Pública uma determinada atividade que este fica obrigado a realizar, sempre que no mundo das realidades um certo fato ou condições se verifiquem. Apresentam-se como conceitos, que podem pertencer ao mundo da realidade empírica, indubitavelmente individualizados, embora abstratos; ou no mundo da realidade contraposta, onde predomina a incerteza. Nesta, caberá ao agente administrativo fazer a subsumção dos fatos aos conceitos postos e interpretáveis, segundo o que estritamente a competência discricionária permitir.

LIMITES AO PODER DISCRICIONÁRIO

Antes de tudo, o poder discricionário constitui um dever. O instrumento legado ao administrador pela norma para que apresente as soluções exigidas pela Ordem Jurídica às questões enfrentadas na atividade administrativa.

Exige-se incondicionalmente do administrador que exerça as prerrogativas decorrentes do poder discricionário no sentido de optar pelo comportamento que represente a maior repercussão de efeitos e conseqüências benéficas ao conjunto dos administrados.

Transcrevemos aqui a lição de FRITZ FLEINER: “Na legislação e na Ciência do Direito se fala (...) do poder discricionário, quando o Direito Objetivo permite a atuação de um órgão político segundo sua própria determinação. Por poder discricionário que foi outorgado pelo legislador a autoridade administrativa há de se determinar como pertinente, entre as várias possibilidades de solução, aquela que melhor responde ao caso concreto e a intenção da lei (...) Regularmente, o poder discricionário se limita aos pontos concretos que o legislador tenha deixado livres num preceito jurídico”.⁸

Preceitos jurídicos guardam em seu seio as faculdades e os deveres que, conferidos ao Poder Público, viabilizam a ação administrativa mais eficaz ao concreto. Não estão a disposição ilimitada da Administração Pública. Representam sim as condições para a “providência ótima”, seja por critérios de conveniência e oportunidade, seja por conceitos jurídicos indeterminados. Em suma: quando estabelecida a competência discricionária.

Todavia CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO faz a seguinte ressalva: “a providência ideal em muitas situações é objetivamente incognoscível. Poder-se-á tão somente

saber que será uma que se contenha dentro de um número limitado de alternativas e que se apresente como razoável para o caso concreto”.⁹

A função administrativa subordina-se à lei, somente podendo ser desempenhada consoante o seu fim e na órbita formada pelos limites da Ordem Jurídica e da situação contextual.

Os deveres-poderes da Administração só podem ser orientados para a finalidade legal. Havendo por parte do órgão ou agente público investido na competência discricionária a utilização indevida dessas prerrogativas, ou para satisfazer interesse estranho a finalidade legal, ou para efetivar interesse secundário e incongruente ao caso concreto, ainda que admitido pela lei, pressupõe-se o desvio de poder, o détournement de pouvoir.

É a Teoria do Desvio de Poder.

Para AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, verificadas as suas idéias sobre a discricionariedade administrativa, a identificação dos limites do poder discricionário depende primordialmente do processo interpretativo lógico, a ser desenvolvido pelo administrador, dos preceitos jurídicos. “Trata-se de uma faculdade de escolher uma entre as várias significações contidas num conceito normativo prático, relativo às condições-de-fato do agir administrativo - escolha feita sempre dentro dos limites da lei”.¹⁰ Embora estabeleça o fim imanente à atividade administrativa, a norma é suscetível de interpretação pela Administração Pública.

Conseqüentemente, os limites da discricionariedade administrativa seriam construídos sobre a hermenêutica jurídica, aplicada a conceitos legais “teóricos”. Os conceitos de “puro valor” constituiriam pontos intocáveis a apreciação subjetiva do administrador, somente podendo ser preenchidos pela concepção sócio-política vigente e, portanto, fora da liberdade discricionária.

Para WEIDA ZACANER, mesmo na “zona de livre apreciação”, não há liberdade absoluta por parte do agente administrativo.¹¹ Além dos limites demarcados pela lei que cria o poder discricionário, existem os decorrentes ratio legis, do fim geral de utilidade pública bem como das normas e princípios constitucionais conformadores da ação do Estado.¹²

O jurista VICTOR NUNES LEAL LEMBRA o seguinte aspecto: “a demarcação dessa zona livre é, em si mesma uma questão jurídica suscetível de apreciação jurisdicional”.¹³ Quando se, cuida do controle do poder judiciário sobre os atos discricionários, refere-se a identificação dos limites impostos pelo Ordenamento Jurídico.

Quanto ao fim legal, não existem maiores controvérsias. É certo que consiste num limite ao poder discricionário, acarretando a sua violação pelo administrador, a transposição da zona livre para a zona vinculada; incorre no abuso de poder. Como M. SEABRA FAGUNDES afirma, “em matéria de fins, não existe jamais para a Administração um poder discricionário”¹⁴; ressalvadas as posições minoritárias de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO e de ALMIRO DO COUTO E SILVA.

No que concerne aos conceitos jurídicos indeterminados, questiona-se o processo interpretativo como o único caminho para lhes conferir a objetividade necessária à sua aplicação. Esgotado, haveria ainda espaço para a sua apreciação subjetiva do administrador, ou seja, a discricionariedade.

Todavia somente na impossibilidade de se fazer cessar fluidez do conceito legal pelos meios previstos no Ordenamento Jurídico, deixar-se-ia à Administração Pública a liberdade intelectual e volitiva no desempenho de sua competência discricionária.

A Administração Pública está acorrentada às diretivas legais bem como a todos os princípios fundamentais do Estado de Direito.

Se a Administração reiteradamente liga determinados efeitos jurídicos a determinadas situações de fato, o princípio da igualdade impõe que o mesmo comportamento deve ser adotado em casos futuros semelhantes.

Os atos discricionários devem estar distantes do irracionalismo, da incoerência, da insensatez e da ilogicidade, segundo o princípio da razoabilidade. Não pode o regime jurídico-administrativo abrigar medidas desautorizadas e desconexas com a situação contextual.

Desrespeita frontalmente o princípio da moralidade a ausência de lealdade e de boa-fé no comportamento administrativo.

Inexiste qualquer óbice à análise Poder Judiciário desse e de outros princípios caros ao Estado de Direito. O controle jurisdicional desses aspectos essenciais dos atos administrativos não implica na intervenção no mérito do comportamento administrativo ou na substituição dos critérios de conveniência e oportunidade.

Enumera ALMIRO DO COUTO E SILVA os vícios relacionados com o exercício do poder discricionário: a transgressão das balizas legais; o abuso de poder ou desvio de sua finalidade maior; e o seu não exercício ou exercício deficiente.¹⁵ Todos se referem aos “casos em que a lei define apenas algumas condições necessárias ao exercício do poder, deixando que a Administração Pública complete o quadro regulativo para o exercício da potestade, através de uma estimação subjetiva, quer quanto à escolha ou valorização do pressuposto de fato, quer quanto à determinação última do conteúdo concreto da decisão aplicável, dentro das lindes legais, quer quanto a ambos os elementos, ou ainda, quando for impossível a objetivação dos conceitos jurídicos indeterminados”.

CONCLUSÃO

Está distante Ciência Jurídica de apresentar a solução final para o problema da compreensão da discricionariedade administrativa.

Renunciar ao poder discricionário como alguns doutrinadores chegam a preconizar, seria ignorar um poderoso meio para que a Administração Pública possa agir com inovação e dinamismo na resolução dos casos concretos. No entanto, acolher no Ordenamento Jurídico “zonas de livre apreciação”, onde gozaria o administrador de uma liberdade absoluta, significa uma opção igualmente temerária ao Estado de Direito.

Hodiernamente, a discricionariedade administrativa integra de modo inquestionável as bases e colunas de sustentação do Estado de Direito. O estudo da questão, na forma como é orientado na doutrina, parece-nos induzir ao debate quanto ao tamanho do claustro do poder discricionário.

A compreensão das estruturas da discricionariedade é provocado, no âmbito jurídico, pela necessidades básica de edificar barreiras aos abusos e arbitrariedades as quais a cidadania teme e repugna.

É inevitável a presença dos conceitos jurídicos indeterminados no Direito. Afastado da realidade dos fatos, torna-se-ia esclerosado e estático, com o alcance restrito à época de sua formação. A sua amplitude e atualização decorreu justamente da fluidez desses conceitos, possibilitando uma maior concreção do fim precípua da Ciência Jurídica: a paz social.

Vimos que, quando a norma pode estabelecer minuciosamente a suas diretivas, sem prejuízo às conquistas mais preciosas da Democracia, assim será feito. E em virtude do próprio desenvolvimento do Estado de Direito, a lei põe ao administrador as “opções discricionárias, haja vista a sua proximidade com a realidade material, ou mesmo conceitos normativos cuja

objetividade é incognoscível.

O legislador reflete nas normas jurídicas que constrói, os anseios, necessidades e interesses da coletividade, como também os princípios fundamentais contidos na lei maior. O julgador preza pela estabilidade do sistema jurídico em vigor, cuidando de retirar ou anular os atos que a ameaçam.

O poder discricionário é uma função exercida pelo administrador em nome do interesse público. Submete-se aos ditames normativos e ao controle jurisdicional, respeitadas a tripartição dos poderes e o princípio da superioridade da lei. Tem o seu espaço delimitado pelo ordenamento jurídico, sendo vedado ao administrador agir fora das fronteiras legais, ou menos do que elas permitem, mas sim, segundo o que elas estabelecerem.

A discricionariedade administrativa tem uma natureza instrumental indispensável à boa gestão da coisa pública. O interesse público obriga aos agentes ou órgãos administrativos investidos na competência discricionária à escolha da melhor opção, a melhor solução para o caso concreto.

A razão da criação desse instituto jurídico abrange a construção dos melhores caminhos para o desempenho da atividade administrativa. Antes da sujeição aos critérios de conveniência e oportunidade formados no juízo discricionário, o comportamento administrativo curva-se em primeiro lugar ao Direito e seus princípios basilares. Inexiste discricionariedade quando: somente se dispõe de uma solução única; abriga o ato administrativo fins estranhos secundários ou distantes da utilidade pública; viola-se as diretrizes legais e competência discricionária; produz-se atos incongruentes e danosos à sistemática institucional; causa prejuízo a direito subjetivo de terceiro oponível à Administração Pública; entre outras hipóteses. Enfim, as faculdades e prerrogativas conferidas ao Poder Público, como também a interpretação dos conceitos legais fluidos, não podem ser utilizados para proteger a ilegalidade, a arbitrariedade, o abuso de poder.

Assim como representa ao julgador, o processo interpretativo das normas jurídicas e seus conceitos indeterminados é uma fonte de constante renovação e atualização da Administração Pública. Entretanto constitui uma fase do exercício do poder discricionário, quando se faz a subsumção do caso concreto ao tipo legal.

Precede à formação do juízo discricionário. Por sua vez, compreende a apreciação subjetiva do administrador sob a ótica de critérios de conveniência e oportunidade próprios, diante da situação contextual. Definido o ato administrativo cabível, verifica-se na Administração Pública ou no Poder Discricionário, quando invocados para se ajustar ao regime jurídico-administrativo ou para dirimir os conflitos de interesse, a observância do mínimo legal exigido e dos princípios constitucionais

O juízo discricionário não pode ser substituído pelo juízo do julgador. Todavia o ato administrativo é intocável pelo Judiciário, até o momento que este passa a ameaçar a segurança jurídica e os direitos subjetivos.

O enfoque dado à Administração orienta o grau de discricionariedade administrativa admitida ao caso concreto. Os grilhões legais à autonomia do Poder Público tendem a ceder à evolução da concepção sócio-política vigente no Estado Moderno de Direito, restando ao operador jurídico tentar apresentar soluções necessárias e eficazes, consoante a sua repercussão na Carta Magna.

Encerramos esse estudo sobre a discricionariedade administrativa com mais dúvidas do que propriamente propostas. Mas procurar compreender as limitações de institutos jurídicos como o do poder discricionário consiste no primeiro passo na busca de seu aprimoramento.

NOTAS

¹ José Cretella Júnior, Manual de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Forense, 107b, p. 135

² *Op. cit.* p. 138

³ Almiro do Couto e Silva, Poder Discricionário no Direito Administrativo Brasileiro, Revista de Direito Administrativo Brasileiro, jan/jun 1990, vol. 179/80 p. 48.

⁴ *Idem.*

⁵ *Op. cit.* p. 61.

⁶ Celso Antonio B. de Mello, Discricionarieidade e Controle Jurisdicional, São Paulo, Malheiros, 1992.

⁷ *Op. cit.* p. 33.

⁸ *Apud* Victor Nunes Leal, Problemas de Direito Público, Rio de Janeiro, Forense, 1960, p. 283.

⁹ *Op. cit.* p. 43.

¹⁰ Afonso Rodrigues Queiró, Teoria do Desvio de Poder do Direito Administrativo, Revista de Direito Administrativo, n° 06, p. 77.

¹¹ Weida Zacaner, Razoabilidade e Moralidade na Constituição Federal de 1988, Revista Trimestral de Direito Público, n° 02, p. 206.

¹² Almiro...*cit.*, p. 63.

¹³ *Op. cit.* p. 284.

¹⁴ *Apud.* Victor Nunes Leal, *op. cit.*, p.289.

¹⁵ Almiro...*cit.*, p. 63.

BIBLIOGRAFIA

CRETELLA JÚNIOR, José. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, Forense, 1975.

LEAL, Victor Nunes. Problemas de Direito Público. Rio de Janeiro, Forense, 1960.

MEIRELLES, Hely lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 16 ed. São Paulo, RT, 1991.

MELLO, Celso Antônio B. de. Curso de Direito Administrativo. 5 ed. São Paulo, Malheiros, 1994.

. Discricionarieidade e Controle Jurisdicional. São Paulo, Malheiros, 1992.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. A Teoria do Desvio de Poder do Direito Administrativo. Revista de Direito Administrativo n° 06, p.41-78.

SILVA, Almiro do Couto e. Poder Discricionário no Direito Administrativo Brasileiro, jan/jun.1990, vol. 179/80, p.51-67.

ZACANER, Weida. Razoabilidade e Moralidade na Constituição de 1988. Revista Trimestral de Direito Público, vol. 02, p.205-210.