



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Princípio da moralidade administrativa: análise comparada das experiências brasileira e colombiana no âmbito das ações populares

Principle of administrative morality: comparative analysis of the Brazilian and Colombian experiences within the scope of “ações populares”

Matheus Canazart Lage

Resumo: O objetivo deste estudo foi identificar, descrever e compreender as diferenças e semelhanças da aplicação da moralidade administrativa como parâmetro de controle da Administração Pública pela via das ações populares nas jurisprudências colombiana e brasileira, com foco no Consejo de Estado da Colômbia e no Superior Tribunal de Justiça do Brasil e das cortes constitucionais dos dois países. A metodologia do trabalho adotada será a da vertente sociojurídica com abordagem jurídico-comparativa, tendo sido realizada por meio da análise da literatura especializada e da jurisprudência do Consejo de Estado e do Superior Tribunal de Justiça. Os resultados deste estudo evidenciaram a existência de mais diferenças do que semelhanças na aplicação da moralidade administrativa no controle da Administração Pública pelos tribunais colombianos e brasileiros. Concluiu-se, tendo em vista a existência de uma jurisdição administrativa especializada, que há maior dedicação, por parte do Consejo de Estado, em tentar delimitar o conceito e o conteúdo da moralidade administrativa na fundamentação das decisões no exercício do controle da Administração Pública pelas ações populares.

Palavras-chave: Moralidade Administrativa; Ações Populares; Direito Comparado.

Abstract: The objective of this study was to identify, describe, and understand the differences and similarities in the use of administrative morality as a parameter for controlling the Public Administration through “ações populares” in the Colombian and Brazilian jurisprudence, with a focus on the Consejo de Estado of Colombia and the Superior Court of Justice of Brazil, and the constitutional courts of both countries. The methodology adopted in this study was that of socio-legal research with a comparative legal approach, carried out through the analysis of specialized literature and jurisprudence of the Consejo de Estado and the Superior Court of Justice. The results of this study showed that there are more differences than similarities in the application of administrative morality in controlling the Public Administration by Colombian and Brazilian courts. It was concluded that, given the existence of a specialized administrative jurisdiction, the Consejo de Estado dedicates more efforts in trying to delimit the concept and content of administrative morality in the justification of decisions in exercising control of the Public Administration through “ações populares”.

Keywords: Administrative Morality; Comparative Law.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v12n1p215-252>

PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE COMPARADA DAS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRA E COLOMBIANA NO ÂMBITO DAS AÇÕES POPULARES

Matheus Canazart LAGE*

Sumário: 1 Introdução; 2 A construção histórica da moralidade administrativa; 3 O controle jurisdicional da Administração Pública: sistemas e panorama latino-americano; 4 O modelo brasileiro de unidade de jurisdição; 5 A constitucionalização da moralidade administrativa; 6 A ação popular como instrumento de controle da moralidade administrativa; 7 A moralidade administrativa na jurisprudência; Conclusão; Referências.

1. Introdução

O constituinte de 1988, ao tratar da Administração Pública, incluiu a moralidade administrativa como princípio orientador da Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988) e como direito juridicamente tutelado pelas ações populares (art. 5º, inciso LXXIII). A inovação trazida pela Constituição de 1988, entretanto, não é encontrada na tradição constitucional que inspirou a Constituição brasileira, tampouco se mostra presente no constitucionalismo latino-americano, sendo a Colômbia o único país a, semelhantemente ao Brasil, constitucionalizar a moralidade administrativa de forma expressa, tanto como princípio regente da função administrativa, no art. 209 da sua Constituição Política de 1991, quanto como direito coletivo passível de proteção via *acciones populares*, em seu art. 88.

A constitucionalização excepcional da moralidade administrativa nos direitos brasileiro e colombiano e a pouca tradição do conceito, associada a pouca atenção doutrinária em delimitar seu conteúdo e à indicação da relação tormentosa entre direito e moral no conceito, faz com que a autonomia da moralidade administrativa como parâmetro de controle seja colocada em xeque e haja receios e dúvidas quanto à sua aplicação no julgamento das ações populares.

O presente trabalho possui natureza descritivo-compreensiva e jurídico-comparativa, fundamentado na análise de dados primários, como a jurisprudência relacionada à moralidade administrativa no contexto das ações populares. A pesquisa abrange as constituições brasileira e colombiana, além das leis que regulamentam as ações populares em ambos os países, bem como as particularidades dos modelos jurisdicionais brasileiro e colombiano. O objetivo é descrever e compreender, por meio de um quadro comparativo, as diferenças na interpretação e definição do princípio da moralidade administrativa nas decisões do Superior Tribunal de Justiça e do *Consejo de Estado*, bem como da Corte Constitucional e do

*Mestre em Direito e Administração Pública pela UFMG. <https://orcid.org/0009-0007-8151-3076>.

Supremo Tribunal Federal. O estudo também avalia se a existência de um sistema de jurisdição administrativa influencia a interpretação e aplicação da moralidade administrativa nas ações populares.

Este artigo foi estruturado tendo por base os seguintes conteúdos: uma breve descrição da construção histórica da moralidade administrativa, cuja noção foi adotada como pressuposto teórico; a evolução da jurisdição administrativa na América Latina e as especificidades dos sistemas de controle jurisdicional da Administração Pública na Colômbia e no Brasil; a constitucionalização da moralidade administrativa nos ordenamentos jurídicos dos dois países; a regulamentação das ações populares enquanto garantias constitucionais previstas para o controle da função administrativa e a jurisprudência do *Consejo de Estado* e do Superior Tribunal de Justiça, bem como da Corte Constitucional e do Supremo Tribunal Federal.

2. A construção histórica da moralidade administrativa

No âmbito da doutrina brasileira do Direito Administrativo, o princípio da moralidade administrativa é tema que suscita poucos consensos. Contudo, um dos raros pontos em que se pode identificar unanimidade é na atribuição a Maurice Hauriou como o pioneiro na abordagem da moralidade administrativa como um instituto do Direito Administrativo.¹ A referência ao autor francês como quem primeiro abordou a moralidade administrativa, servindo de inspiração para sua construção brasileira, também é encontrada em precedentes do Supremo Tribunal Federal.²

A menção à moralidade administrativa na obra de Maurice Hauriou (1856-1929) surge pela primeira vez na 10ª edição de seu *Précis de droit administratif et de droit public* (Brandão, 1951, p. 457), ao tratar dos fundamentos do *recours pour excès de pouvoir*³. Veja-se:

¹ Entre os inúmeros doutrinadores que referenciam Hauriou como quem primeiro fez referência à moralidade administrativa, podemos mencionar, exemplificativamente, Caio Tácito (1999, p. 7); José Guilherme Giacomuzzi (2013, p. 54-55); Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1974, p. 12); Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 5), entre tantos outros.

² Exemplificativamente, menciona-se o Recurso Extraordinário n. 206.889 / MG, de relatoria do Min. Carlos Velloso, julgado em 25/03/1997, em que se questionava, no julgamento de ação popular, resolução editada pela Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete, a qual fixou a remuneração dos vereadores, prefeito, vice-prefeito segundo critérios contrários ao estabelecido na Constituição Federal. Embora o recurso não tenha sido conhecido pelo Supremo Tribunal Federal, o Ministro relator consignou no inteiro teor do voto que o ato impugnado violava também a moralidade administrativa, à qual se referiu invocando a construção histórica por Maurice Hauriou: "Maurice Hauriou foi quem, por primeiro, dissertou a respeito do tema da moralidade administrativa, em termos de moral jurídica "conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração", "Précis de droit administratif", Paris: Recueil Sirey, 1914 - certo é que a moral administrativa e a moral comum se entrelaçam nos seus objetivos" (BRASIL, 1997).

³ O *recours pour excès de pouvoir* se trata de uma ação do contencioso administrativo francês em que se visa a anulação dos atos administrativos praticados em ofensa à lei, se assemelhando à ação popular brasileira (Fagundes, 1946, p. 3; Mello, 2002, p. 44).

Fundamento do recurso por excesso de poder – O fundamento do recurso por excesso de poder do administrador ou da autoridade administrativa que tomou a decisão. O excesso de poder é uma noção complexa tanto legal quanto moral. **Há excesso de poder não apenas quando o administrador ultrapassa os limites legais de suas atribuições, mas também quando utiliza, por motivos alheios ao interesse público, seu poder discricionário.**

(...)

Mas devemos ter cuidado para não confinar o excesso de poder na questão da legalidade, pois ela também tem um aspecto moral. **Há uma moralidade administrativa que impõe aos administradores regras de conduta extraídas da disciplina interna da administração; essas regras podem ir além das regras legais que são impostas sobre a Administração pelo Poder Legislativo.** Embora essas regras legais possam apenas cobrir os limites dos poderes atribuídos aos administradores, **os preceitos da moralidade administrativa podem visar e alcançar o poder discricionário do administrador que vimos consistir essencialmente na livre apreciação dos motivos para exercer ou não exercer suas atribuições legais.**

O elemento moral do excesso de poder se concentra nas aberturas da incompetência e do desvio de poder e é principalmente pelo emprego do desvio de poder que o Conselho de Estado se esforça para frear o poder discricionário (HAURIOU, 1921, p. 424, tradução nossa, grifos acrescentados).

Portanto, a moralidade administrativa foi inicialmente compreendida enquanto conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina interna da administração, as quais imporiam aos administradores a obrigação de atuar nos limites de suas atribuições e voltado à consecução do interesse público. Nesse sentido, se caracterizaria o *excès de pouvoir* tanto quando ultrapassados os limites legais, como também nas hipóteses em que as atribuições fossem utilizadas para alcançar fins alheios ao interesse público.

Atribuía-se à moralidade administrativa, pois, um caráter teleológico contido nas regras de conduta extraídas da disciplina interior da Administração e que permitiria ao *Conseil d'État* extrapolar, no controle dos atos administrativos, a análise que até então se restringia à competência e à forma (Hauriou, 1921, pp. 425-426).

Antônio José Brandão (1951, pp. 457-458), em um dos primeiros trabalhos a respeito do tema em língua portuguesa, buscou, a partir da construção histórica da moralidade administrativa e nos ensinamentos de Maurice Hauriou, demonstrar como o desvio de poder seria mais do que apenas juízo da conformação da atuação

administrativa com a lei porque, em suas palavras, “*atua como juiz dos intuitos morais das autoridades administrativas, na medida em que êsses intuitos podem afetar a regularidade jurídica do ato praticado, — e, por conseguinte, a própria ordem jurídica*”.

A partir dessa construção histórica da moralidade administrativa, seria possível sintetizar quatro elementos de seu núcleo conceitual: a) a observância de uma moral jurídica; b) extraída da ordem interna da Administração Pública; c) com conteúdo determinado pela ideia de atividade administrativa enquanto função e que d) deve ser fiscalizada no terreno da discricionariedade, especialmente, no caso de desvio de poder (Barboza, 2002, p. 115).

Na doutrina, verifica-se uma divergência quanto à extensão e amplitude da moralidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, havendo autores que estendem ao conceito aspectos da dita “moral comum” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 22; DI PIETRO, 2018, p. 146; MEIRELLES, 2016, p. 94-96) e outros, que, diferentemente, afastam o núcleo da moralidade administrativa da “moral comum” (GIACOMUZZI, 2002, p. 119-121; MOREIRA NETO, 2014, p. 428-429, BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 123-124). Contudo, em que pese à existência desse dissenso, verifica-se um esforço para importar a moralidade administrativa à realidade brasileira sem desvirtuar a concepção originária elaborada por Maurice Hauriou enquanto conceito voltado para permitir o exame de aspectos teleológicos dos atos administrativos.

Considerando que a doutrina administrativista e a jurisprudência brasileiras adotam como premissa que a noção de moralidade administrativa remonta à construção teórica a partir da obra de Hauriou, este trabalho parte dessa compreensão como marco teórico para verificar como se dá a definição do princípio, no âmbito das ações populares, da moralidade administrativa nos direitos brasileiro e colombiano pelo *Consejo de Estado*, pelo Superior Tribunal de Justiça e pelas cortes constitucionais dos dois países, levando em conta as diferenças do sistema de controle jurisdicional no Brasil e na Colômbia.

3. O controle jurisdicional da Administração Pública: sistemas e panorama latino-americano

O Direito Administrativo, historicamente, se estruturou a partir do desenvolvimento do conceito de Estado de Direito com a superação, a partir das Revoluções do final do século XVIII, do antigo regime absolutista, característico do período da Idade Média, e caracterizado por uma absoluta concentração de poderes estatais nas mãos dos monarcas, o que se ilustra pela frase *L'État c'est moi*, historicamente atribuída à Luís XIV (Di Pietro, 2018, p. 40; Carvalho Filho, 2015, pp. 7-8; Mafra Filho, 2004, pp. 168-169; Araújo, 2000, pp. 150-152).

A partir da difusão dos ideais liberal-democráticos difundidos, sobretudo, pela Revolução Francesa, o Estado de Direito se consolidou com algumas pedras angulares, quais sejam: o princípio da legalidade, a separação de poderes, os direitos fundamentais e a tutela jurisdicional⁴, os quais receberam status constitucional (Schmidt-Aßmann, 2003, p. 54; Bandeira de Mello, 2015, p. 88).

Dessa forma, a atividade de controle da Administração Pública se ocupa, a partir da compreensão do Estado de Direito como representação da superação à centralização típica do absolutismo, da tarefa de possibilitar e efetivar a realização das pedras angulares desse Estado de Direito, na medida em que se direciona a limitar o poder e conferir racionalidade ao sistema (Schmidt-Aßmann, 2003, pp. 225-226).

Por sua vez, esse sistema de controle tem como epicentro o controle jurisdicional, pelo qual a função judiciária exerce sua atividade típica de decidir, em último grau, os conflitos surgidos na relação de administração; avaliando, assim, a execução da lei enquanto concretização e modo de manifestação do princípio democrático e, ao mesmo tempo, enquanto mandamento e limite da atuação administrativa (Carvalho Neto, 2013, pp. 123-124; Schmidt-Aßmann, 2003, pp. 194-195).

Ainda que se constitua como condição indispensável e premissa ao reconhecimento do Estado de Direito, o controle jurisdicional pode se estruturar em diferentes modelos sistemáticos, quais sejam: a) modelo de dualidade de jurisdição; b) modelo de unidade de jurisdição. A esse respeito, ensina Odete Medauar (2018, p. 390):

O sistema de jurisdição dupla, de origem francesa, caracteriza-se pela existência paralela de duas ordens de jurisdição: a jurisdição ordinária ou comum e a jurisdição administrativa, destinada a julgar litígios que envolvem a Administração Pública. A jurisdição administrativa ou contencioso administrativo forma um conjunto escalonado de juízes ou tribunais administrativos, encabeçados por um órgão supremo, de regra denominado Conselho de Estado, independente do tribunal supremo da jurisdição ordinária e cujas decisões representam a última instância. (...)

No sistema de jurisdição una, o julgamento dos litígios em que a Administração é parte compete aos juízes e tribunais comuns. Admitem-se varas especializadas (que não significam justiça especial), mas inseridas entre os órgãos de uma única ordem de jurisdição.

Cada um desses modelos pelos quais se realiza o controle jurisdicional da função administrativa apresenta aspectos positivos e negativos. As vantagens apontadas

⁴ Embora Schmidt-Assmann opte por uma separação entre legalidade e a tutela jurisdicional como pilares do Estado de Direito, é possível compreender a tutela jurisdicional não enquanto um elemento autônomo, mas como um mecanismo de garantir e dar efetividade à legalidade.

para o sistema de dualidade de jurisdição são: a especialização dos órgãos jurisdicionais no exercício do Direito Administrativo e na tarefa de enfrentar os problemas da Administração⁵; e a simplificação da jurisdição administrativa, o que permitiria maior agilidade nos procedimentos. Lado outro, destaca-se como principal aspecto negativo a existência de conflitos de competência entre a jurisdição administrativa e a jurisdição comum, o que potencialmente pode retardar a solução dos conflitos (Carvalho Neto, 2013, p. 134; Bacellar Filho, 1998, pp. 71-72).

Como pontos negativos do sistema de jurisdição monista, são invocados: a pouca especialização dos juízes, o que impediria a adequada compreensão dos aspectos relativos à Administração Pública, bem como a sobrecarga ao Judiciário pelas ações contra o Poder Público⁶ (Carvalho Neto, 2013, p. 134). Como vantagem, pode-se citar a inexistência de conflitos de competências e, com relação ao modelo dualista originalmente concebido como *justice retenue*⁷, a independência do órgão jurisdicional.

Nos países latino-americanos, observa-se, desde o princípio do século XIX, a tendência, influenciada pela tradição britânica e estadunidense, em se adotar o sistema de jurisdição una, considerados mais adequados ao liberalismo, em contraponto ao modelo francês de justiça administrativa que, até aquele momento, permitia à Administração julgar a si própria, sendo o Poder Judiciário concebido como única estrutura estatal independente (Perlingeiro, 2015, p. 99).

Essa ideia se desenvolveu considerando o modelo francês de *justice retenue*, em que o Chefe de Estado era o responsável, em última instância, o por decidir os conflitos em matéria administrativa, sendo as funções do *Conseil d'État* meramente opinativas (Tácito, 1954, p. 458). Embora esse debate tenha sido superado com o reconhecimento, a partir da segunda metade do século XIX, da independência da jurisdição administrativa em relação à Administração Pública (*sistema de justice déléguée*), a tradição latino-americana se manteve ligada ao modelo monista (Perlingeiro, 2015, pp. 99-100).

⁵ O maior exemplo da importância da especialização do modelo dualista é o fato de se atribuir ao Conselho de Estado francês, no exercício da jurisdição administrativa, o desenvolvimento de importantes aspectos da teoria geral do Direito Administrativo e até mesmo do próprio Direito Administrativo (Mafra Filho, 2004, pp. 167-168).

⁶ Pelo relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), é possível diagnosticar que a “maior parte dos processos de execução é composta pelas execuções fiscais, que representam 74% do estoque em execução. Esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 39% do total de casos pendentes, e congestionamento de 92% em 2017” (Conselho Nacional de Justiça - CNJ, Relatório Justiça em números 2018, p. 121).

⁷ Nas origens do sistema dualista francês (a primeira reunião do *Conseil d'État* ocorreu em 1799), a função decisória dos litígios envolvendo a Administração Pública pertencia, em último grau, ao Chefe de Estado, sendo o papel do Conselho de Estado essencialmente opinativo (*sistema de justice retenue*). Apenas a partir de 1872, o Conselho de Estado recebeu autonomia como órgão judicante em matéria administrativa, cessando a influência do Chefe de Estado (*sistema de justice déléguée*) (Tácito, 1954, p. 458).

Prova da influência da tradição do *common law* na América Latina é o fato de que todos os dezenove países latino-americanos de origem ibérica⁸ experimentaram, em algum momento de sua história institucional, o sistema de jurisdição una⁹ (Perlingeiro, 2015, p. 114), o que reverbera até os dias de hoje, uma vez que o modelo de unidade de jurisdição é mantido em quatorze desses países, sendo excepcionado apenas na Guatemala, na República Dominicana, no Uruguai, no México e na Colômbia.

A seguir, analisaremos aspectos específicos do modelo de controle da Administração Pública na Colômbia e no Brasil, focando nos sistemas de jurisdição adotados por cada país e na possível influência dessas escolhas na abordagem da moralidade como critério de controle do Poder Público.

3.1 O modelo colombiano de jurisdição administrativa

Conforme mencionado acima, a Colômbia é um dos poucos países latino-americanos a organizar o controle da administração em um sistema dualista. Dessa forma, passaremos a expor as principais características da jurisdição administrativa colombiana e suas principais atribuições.

O *Consejo de Estado* colombiano, criado no início do século XIX com clara inspiração francesa, possuía inicialmente atribuições meramente consultivas e de assessoramento ao chefe de Estado. Apenas no início do século XX, com a edição da Lei 27 de 1904, é que o órgão recebeu atribuição para se pronunciar a respeito da validade ou nulidade das normas das assembleias departamentais acusadas de incompetência ou de violação à Constituição ou às leis. Essa competência, de certa forma, implicou no exercício da função jurisdicional mesmo antes de propriamente criada a jurisdição contencioso-administrativa. Essa atuação jurisdicional, contudo, não durou muito, uma vez que o *Consejo de Estado* foi suprimido da Constituição colombiana em 1905, apenas um ano após a edição da referida lei (Rodríguez, 2013, pp. 568-572).

Na Colômbia, se pode falar em uma existência real e material de uma jurisdição contenciosa administrativa independente e sob o regime de um sistema de dualidade de jurisdição a partir de 1914, quando se inicia a vigência da Lei 130 de 1913, a qual, dando cumprimento à ordem do Ato Legislativo 3 de 1910, instituiu a jurisdição administrativa mediante a criação de dois órgãos específicos: o tribunal supremo do

⁸ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela

⁹ Grande parte deles o fez de maneira ininterrupta desde o início da história constitucional republicana, como são os casos de Chile, Argentina, Venezuela, Paraguai, México, Costa Rica, Peru, El Salvador, Cuba e Brasil.

contenciosos administrativo e os tribunais seccionais do contencioso administrativo, cuja competência seria a de revisão dos atos administrativos mediante provocação.

Em seguida, meses após o início da vigência da Lei 130 de 1913, a Constituição foi reformada para se reestabelecer o *Consejo de Estado*, ao qual se atribuiu as funções do tribunal supremo do contencioso administrativo, sem suprimir, contudo, a competência consultiva do governo para assuntos relativos à atividade administrativa (Santofimio Gamboa, 2017, p. 105; Rodríguez, 2013, pp. 572-573).

No atual Texto constitucional colombiano, a jurisdição administrativa é tratada no Capítulo 3 do Título VIII (*De la rama judicial*), o qual dispõe sobre o Poder Judiciário, estando localizada ao lado da jurisdição ordinária (Capítulo 2), da jurisdição constitucional (Capítulo 4), das jurisdições especiais (Capítulo 5) e da Procuradoria Geral da Nação (Capítulo 6) (Colômbia, 1991).

Nesse sentido, a jurisdição administrativa colombiana se organiza de forma independente e autônoma em relação à jurisdição comum, com a especificidade, relativamente ao modelo francês, de estar prevista constitucionalmente como integrante do Poder Judiciário.

Atualmente, a jurisdição administrativa colombiana apresenta três níveis: 1) *Consejo de Estado*; 2) tribunais administrativos departamentais; 3) os juízes administrativos.

1. O *Consejo de Estado* é o órgão máximo da jurisdição contenciosa administrativa, atualmente composto por trinta e um magistrados¹⁰, os quais são escolhidos pela respectiva Corporação, mediante prévia audiência pública, a partir de lista de dez nomes elegíveis enviada pelo *Consejo de Gobierno Judicial*¹¹ por períodos de oito anos, sem possibilidade de reeleição (artigo 233 da Constituição da Colômbia).

O tribunal exerce suas funções por meio de quatro salas: a) sala plena; b) sala do contencioso administrativo; c) sala de consulta e serviço civil e d) sala de governo.

a) Sala plena: integrada por todos os membros, possui funções administrativas relacionadas com: a eleição de conselheiros, magistrados dos tribunais administrativos, o Secretário Geral e outros funcionários que devam ser nomeados ou relativamente aos quais devam participar na sua nomeação; a distribuição de funções das salas do contencioso administrativo; integras as comissões que forem necessárias; realizar a avaliação

¹⁰ A Constituição colombiana, em seu artigo 237, não estabelece o número de magistrados que compõe o Consejo de Estado, apenas estabelece que a lei determine um número ímpar. Atualmente, a previsão da composição do órgão está previsto no artigo 34 da Ley 270 de 1996, com redação dada pela Ley 1285 de 2009. Até a referida lei, o órgão era composto por vinte e sete magistrados.

¹¹ Trata-se de órgão previsto no art. 254 da Constituição com competências administrativas as quais se assemelham ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) do Brasil.

qualitativa dos magistrados dos tribunais administrativos; estabelecer os regulamentos do *Consejo de Estado*¹².

- b) Sala do contencioso administrativo: composta por vinte e sete magistrados, divididos em cinco seções, cada uma das quais exerce as funções que lhe são atribuídas pela sala plena de acordo com critérios de especialidade e volume de trabalho.
- c) A sala plena do contencioso administrativo tem como atribuições: resolver conflitos de competência na jurisdição administrativa; conhecer dos processos que não sejam atribuídos às seções; resolver recursos extraordinários; resolver os problemas remetidos pelas seções pela importância jurídica, relevância social ou para mudar ou reformar a jurisprudência; conhecer os pedidos de perda de investidura dos parlamentares, e decidir as ações de nulidade por inconstitucionalidade dos decretos expedidos pelo governo nacional, cuja competência não corresponde à Corte Constitucional.¹³
- d) Nas seções, a distribuição de competências se dá da seguinte forma:¹⁴
 - a. Seção primeira: composta por quatro magistrados, tem a competência geral e residual, na medida em que lhe cabe processar e decidir assuntos que não são atribuídos a nenhuma das outras seções. Entre as ações constitucionais, é responsável por processar e julgar as *acciones populares* cuja competência não seja da seção terceira, bem como de parte das *acciones de tutela*, as quais são distribuídas percentualmente às seções primeira, segunda, quarta e quinta.
 - b. Seção segunda: composto por seis magistrados, se subdivide, por sua vez, em duas subseções, se encarrega de solucionar as questões trabalhistas e previdenciárias que surgirem em face do Estado. São responsáveis, também, por parte das *acciones de tutela*.
 - c. Seção terceira: composta por nove magistrados, se subdivide em três subseções. É a maior das seções por conhecer dos casos mais demandados pelo Estado, incluindo: matéria agrária, mine-rária e petrolífera; de natureza contratual e responsabilidade estatal, desapropriação, entre outras. Nos últimos anos, tem se destacado pela reparação às vítimas do conflito armado e pela

¹² Artigo 35 da Lei 270 de 1996.

¹³ Artigos 36 e 37 da Lei 270 de 1996.

¹⁴ A distribuição de funções entre as seções está disciplinada nos artigos 13 e seguintes do Acordo 58 de 1999.

luta contra a violência de gênero. São responsáveis, ainda, por decidir as seguintes ações constitucionais: *acciones de grupo* de competência do *Consejo de Estado*, *acciones populares* que versem sobre assuntos contratuais e relacionados com o direito à moralidade administrativa.

- d. Seção quarta: composta por quatro magistrados, é encarregada de resolver litígios relacionados com impostos e contribuições fiscais e parafiscais. São responsáveis, também, por parte das *acciones de tutela*.
- e. Seção quinta: composta por quatro magistrados, é também chamada de seção eleitoral, uma vez que responsável por decidir sobre matéria de natureza eleitoral, bem como de aspectos relacionados aos processos executivos pela jurisdição coativa. São responsáveis pelas *acciones de cumplimiento* e parte das *acciones de tutela*.
- e) Sala de consulta e serviço civil: composta por quatro magistrados, tem como atribuições: responder às consultas jurídicas feitas pelo governo nacional; preparar projetos de lei e códigos; revisar os contratos e emitir pareceres sobre eles; verificar se os candidatos à Presidência da República cumprem os requisitos constitucionais e expedir a certificação correspondente¹⁵.
- f) Sala de governo: é composta pelo presidente e pelo vice-presidente do *Consejo de Estado* e pelos presidentes das salas ou seções. Exerce as funções determinadas pelo regulamento, as quais são fundamentalmente administrativas e de caráter interno¹⁶.

2) Os tribunais administrativos, com sede e jurisdição em cada um dos departamentos¹⁷, são compostos por um número de magistrados determinado pela

¹⁵ Artigos 38 da Lei 270 de 1996.

¹⁶ Artigos 5 e 6 do Acordo 58 de 1999.

¹⁷ A Colômbia é um Estado unitário, que tem como entidades territoriais: os departamentos, os distritos, os municípios e os territórios indígenas (artigo 286 da Constituição). Essas entidades territoriais gozam de autonomia para gestão de seus interesses, possuindo direitos para: serem governadas por autoridades próprias; exercer competências atribuídas a elas; administrar os recursos e estabelecer os tributos; participar da arrecadação nacional (artigo 287). Os departamentos, especificamente, têm autonomia para a administração dos assuntos seccionais e para o planejamento e promoção do desenvolvimento econômico e social do seu território, bem como de exercer funções administrativas, de coordenação, de complementaridade de atuação municipal, de intermediação entre a Nação e os Municípios e de prestação dos serviços determinados pela Constituição e pelas leis (artigo 298). Em cada departamento, há uma assembleia departamental encarregada de uma série de competências elencadas no artigo 300 (artigo 299) e um governador, o qual, embora eleito pelo voto popular, são agentes do Presidente da República para a manutenção da ordem pública e para a execução da política econômica (artigo 303). Portanto, tendo em vista a conformação enquanto Estado unitário, embora descentralizado e com autonomia das entidades territoriais, implica que o aparato administrativo será maior nos entes

câmara administrativa do Conselho Superior da Magistratura (mínimo de três), e exercem as suas funções através das seguintes *salas*: o plenário, composto por todos os magistrados; a câmara de governo, as câmaras especializadas e as outras câmaras de decisão plural e ímpar que são criadas em cada tribunal¹⁸.

Compete à sala plena: eleger os juízes do Contencioso Administrativo de listas que expedidas pela câmara administrativa do Conselho Seccional da Magistratura; nomear os candidatos que comporão as listas para as eleições da controladoria departamental, distrital e municipal; fazer a avaliação qualitativa dos juízes; e dirimir conflitos de competência que surjam entre as seccionais ou subseções de um mesmo Tribunal e entre juízes administrativos do mesmo distrito¹⁹.

As funções jurisdicionais que, de acordo com o Código Contencioso Administrativo ou outras normas processuais, correspondam aos tribunais administrativos são exercidas pelas secções ou subsecções especializadas ou, caso não existam, pelo tribunal pleno. Por sua vez, as funções administrativas internas correspondem ao salão do governo.

3) Os *juzgados administrativos*²⁰ determinados pela câmara administrativa do Conselho Superior da Magistratura, foram previstos pela primeira vez na Lei 270 de 1996 (começaram a funcionar apenas em 2006) para o cumprimento, nos municípios, das funções estabelecidas na lei processual. Totalizam 342 *juzgados administrativos*, que exercem as suas atribuições em 40 comarcas. Sua competência é estabelecida no artigo 42 da Lei 446 de 1998.

Dado o panorama da jurisdição constitucional colombiana, conclui-se que o Consejo de Estado se constitui como o órgão supremo da jurisdição administrativa, lhe cabendo conhecer da totalidade da matéria de Direito Administrativo.

Um fator torna ainda mais evidente o caráter de supremacia do Consejo de Estado, qual seja: o fato de a Colômbia optar por um controle de constitucionalidade bifronte, exercido pela Corte Constitucional e, em matérias residuais, pelo Consejo de Estado (Castaño Zuluaga, 2009, p. 82). Ao órgão de cúpula da jurisdição contenciosa administrativa cabe, por exemplo, conhecer das ações de inconstitucionalidade dos

territoriais na medida em que os órgãos públicos seccionais e locais, eleitas popularmente, não integram o legislativo, mas a administração pública, embora com certa autonomia e poderes próprios e exclusivo. Ademais, o modelo adotado possibilita o desenvolvimento dos chamados instrumentos de atenuação do centralismo, como a descentralização, a desconcentração e a delegação (Rodríguez, El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Colombia, 2008, pp. 133-134).

¹⁸ Artigo 40 da Lei 270 de 1996

¹⁹ Artigo 41 da Lei 270 de 1996.

²⁰ Órgão jurisdicional constituído por apenas um juiz.

decretos do Governo Nacional que não sejam de competência da Corte Constitucional, nos termos do art. 237, número 2, da Constituição Colombiana (Mendieta Gonzalez & Tobon Tobon, 2018, pp. 70-71).²¹

4. O modelo brasileiro de unidade de jurisdição

Ao longo da história institucional brasileira, é possível identificar, a partir da independência, dois grandes períodos na análise histórica da jurisdição administrativa: o primeiro, que acompanhou o período imperial entre 1822 e 1889, influenciado pelo direito francês; e o segundo, a partir de 1889, vigente durante todo o período republicano, influenciado, sobretudo, pelo constitucionalismo norte-americano.

A Constituição do Império de 1824 organizou o Estado brasileiro em quatro poderes, instituindo um Poder Moderador (art. 10^o), conceituado no art. 98 como: “*chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos*” (Brasil, 1824).

Ao contrário do sistema francês, em que o Conselho de Estado está associado à justiça administrativa, no Brasil, o órgão, instituído pelo art. 137, era encarregado de auxiliar o exercício do Poder Moderador, razão pela qual foi objeto de muitos debates entre liberais e conservadores — estes, para fortalecer o Poder Moderador, defendiam sua existência; aqueles, por outro lado, consideravam-no um obstáculo para a evolução política brasileira (Lopes, 2007, pp. 10-11; Cavalcanti, 1951, p. 7).

Nesse embate, o Conselho de Estado foi suprimido entre 1832-1841, mas foi reinserido em 1842, acrescentando ao órgão a atribuição de exercer a jurisdição administrativa, a qual, contudo, se caracterizava pelo modelo de *justice retenue* — a exemplo da versão originária do Conselho de Estado francês, de forma que apenas propunha soluções para a tomada de decisão pelo Imperador — e que não acompanhou a evolução do direito europeu à um modelo de *justice déléguée* (Perlingeiro & Greco, 2009, pp. 62-63; Perlingeiro, 2015, p. 100; Mafra Filho, 2004, pp. 169-170).

Como reação a esse modelo autoritário de jurisdição administrativa, a Constituição republicana de 1891 instaurou o regime de unidade de jurisdição à semelhança do sistema norte-americano, o qual acompanhou toda a história republicana brasileira,

²¹ Para melhor compreensão do sistema de controle de constitucionalidade colombiano e a interação entre a Corte Constitucional e o Consejo de Estado, recomendamos: CASTAÑO ZULUAGA, L. O. Anotaciones sobre la jurisdicción constitucional colombiana en la Carta Política de 1991. *Dikaion*, [S. l.], v. 16, n. 1, 2009. Disponível em: <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1375>; MENDIETA GONZALEZ, David; TOBON TOBON, Mary Luz. El (des) control de constitucionalidad en Colombia. *Estudios constitucionales*, Santiago, v. 16, n. 2, p. 51-88, dez. 2018. Disponível em: <http://www.estudiosconstitucionales.cl/index.php/econstitucionales/article/view/482>.

estando presente também nas constituições que a sucederam: 1934, 1937, 1967, 1969 e 1988 (Perlingeiro, 2015, p. 69).

Atualmente, a opção constitucional pelo sistema de jurisdição unitário e exclusivo ao Poder Judiciário está estampada no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece: “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”. Assim, seja a lesão ou ameaça a direito decorrente de ato particular ou de ato do Poder Público, caberá ao Poder Judiciário proferir decisão definitiva.

Em que pese a existência de uma jurisdição una, é certo que o sistema, como ocorre em qualquer lugar do mundo, não se aplica de maneira absoluta, sendo caracterizado por uma evolução com mecanismos de especialização. No Brasil, grandes exemplos dessa especialização são: a existência da Justiça Federal, competente para processar e julgar as causas de interesse da Administração Pública Federal; a criação de Varas de Fazenda Pública e Juizados Especiais de Fazenda Pública nos Tribunais de Justiça; bem como as salas especializadas em Direito Público do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Portanto, no Brasil, o controle da Administração Pública é de atribuição da justiça comum, em âmbitos estadual ou federal — a depender da entidade demandada —, sem o prejuízo da existência de órgãos especializados em matéria de Direito Administrativo no interior dessa jurisdição comum.

5. A constitucionalização da moralidade administrativa

Entre as Constituições que influenciaram o constitucionalismo ocidental, como as da Alemanha, Portugal, Itália, França e Espanha, nenhuma contempla expressamente o princípio da moralidade administrativa. Por sua vez, entre os dezenove países latino-americanos de origem ibérica, a moralidade administrativa adquiriu status constitucional apenas no Brasil, com a Constituição de 1988, e na Colômbia, com a Constituição de 1991.

5.1 A moralidade administrativa na Constituição colombiana

A Constituição da Colômbia prevê a moralidade administrativa em dois artigos. No artigo 209, localizado no Capítulo 5 (*De la función administrativa*) do Título VII (*De la rama ejecutiva*), a moralidade administrativa é prevista como um dos princípios regentes da função administrativa. *In verbis*:

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (Colombia, 1991).

Por outro lado, a Constituição colombiana também prevê a defesa da moralidade administrativa como direito coletivo passível de proteção via *acciones populares*, nos termos do artigo 88, o qual se insere no Título II (*De los derechos, las garantías y los deberes*), Capítulo 4 (*De la protección y aplicación de los derechos*). Vejamos:

Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella (...) (Colombia, 1991).

5.2 A moralidade administrativa na Constituição brasileira

A Constituição Federal de 1988 tratou da moralidade administrativa de forma bem similar à Constituição colombiana, tanto como princípio orientador da atividade administrativa (em sentido objetivo), quanto como direito cuja violação permite o controle via ação popular.

Como princípio da Administração Pública, a moralidade administrativa está localizada no art. 37, *caput*, o qual se insere no Título III (Da organização do Estado), Capítulo VII (Da Administração Pública). In verbis: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (Brasil, 1988).

Por outro lado, o Texto Constitucional também prevê a moralidade administrativa como direito tutelado via ação popular, a qual se insere entre as garantias fundamentais no art. 5º, inciso LXXIII, o qual estabelece:

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (Brasil, 1988).

Conclui-se, portanto, que a constitucionalização da moralidade administrativa no Brasil e na Colômbia se deu de forma bastante similar. Em ambas as Cartas Políticas, a moralidade é definida como princípio regente da atividade administrativa e como direito passível de proteção mediante uma ação constitucional, qual seja, as ações populares.

6. A ação popular como instrumento de controle da moralidade administrativa

Conforme já adiantado no tópico anterior, as constituições brasileira e colombiana preveem a ação popular como garantia constitucional para tutelar, entre outros direitos, a moralidade administrativa. A partir de agora nos debruçaremos sobre o tratamento dispensado pelo direito de cada um dos países às ações populares, considerando, sobretudo, as normas infraconstitucionais que as regulamentam.

6.1 *A acción popular colombiana*

As *acciones populares*, instituídas pelo artigo 88 da Constituição Política da Colômbia, se constituem como mecanismo de controle da proteção dos direitos e interesses coletivos destinadas à tutela dos direitos interesses coletivos amplamente considerados contra a ação ou omissão de autoridades ou de particulares que os lesione ou os ameace de lesão (Santofimio Gamboa, 2017, p. 542).

Trata-se de instrumentos de proteção dos direitos coletivos da comunidade, que se faz representar pelo autor popular, não se constituindo, portanto, como meios de proteção a direitos subjetivamente considerados. Nesse sentido, o *Consejo de Estado* reconhece às *acciones populares* uma dupla titularidade:

(...) El legislador también fue consciente de esta especial naturaleza que genera una doble titularidad para quien ejerce la acción y para la comunidad en general receptora de los efectos de la acción (...) Al ser de doble titularidad, la comunidad se vé afectada por las decisiones judiciales que versen sobre la acción popular, si bien es cierto que la comunidad como un ente concreto no asistió en el proceso, el demandante al entablar la demanda tomó la doble titularidad y la vocería de una comunidad afectada por un peligro común para ellos” (Colombia, 2001).

Dentre as características principais da *acción popular* colombiana, destacam-se: 1) podem figurar como autores populares: qualquer pessoal (natural, jurídica, nacional ou estrangeira), organizações não governamentais, entidades públicas de controle, o Procurador Geral, o *Defensor del Pueblo*²², os *personeros*²³ e os servidores públicos. 2) pode ser exercida para evitar danos, para fazer cessar o perigo, a ameaça ou a lesão a um direito coletivo. 3) possui preferência de julgamento em relação a outras demandas (com exceção do *habeas corpus* e ações de tutela e cumprimento); 4) desnecessidade de esgotamento da via governamental (o que se faz necessário nas

²² A Defensoria del Pueblo possui com a Defensoria Pública do Brasil e têm como competências comuns: “a defesa institucional dos direitos humanos e o serviço de assistência jurídica pública em seus países. É forçoso recordar que por muitas décadas a violação dos direitos humanos marcou negativamente a América Latina, consequência essa dos regimes políticos de exceção” (Silva, 2011, p. 200)

²³ A Personería, nos termos do artigo 178 da Lei 136 de 1994, exerce, nos municípios, as funções de Ministério Público, além das competência determinadas pela Constituição, pela lei, acordos, etc.

ações de nulidade e restauração de direito); 5) pode ter como polo passivo autoridades públicas ou pessoas privadas que exerçam funções públicas (processamento perante a jurisdição contenciosa administrativa)²⁴ ou particulares (processamento perante a jurisdição ordinária) (González Rey, 2005, pp. 445-449; Matallana Camacho, 2010, pp. 199-202; Ovalle Favela, 2003, pp. 597-598).

As *acciones populares* colombianas são regulamentadas pela Lei 472 de 1998, que, em seu artigo 2º, as conceitua como: “*medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos*”. O artigo 4º da mesma lei se encarrega de enumerar, em um rol exemplificativo de quatorze alíneas, o que se reconhece como direitos e interesses coletivos. O rol do mencionado artigo encampa, em sua alínea b, a moralidade administrativa como um dos direitos/interesses coletivos (Colombia, 1998).

A competência para conhecer das *acciones populares* originadas de atos, ações ou omissões das entidades públicas ou pessoas privadas que desempenham funções administrativas é da jurisdição contenciosa administrativa (art. 15), sendo conhecidas, em primeiro grau, pelos juízes administrativos e, em segunda instância, pelo Tribunal Contencioso administrativo (art. 16). O parágrafo do artigo 16 estabelece que até entrarem em funcionamento os juízes singulares, os Tribunais Administrativos conhecerão das *acciones populares* em primeira instância e o *Consejo de Estado* em segunda (Colombia, 1998).

No *Consejo de Estado*, a competência para conhecer das *acciones populares* de sobre assuntos contratuais e de violação à moralidade administrativa e decidir sobre a seleção de revisão das decisões proferidas por Tribunais Administrativos é da Seção Terceira, nos termos do artigo 17.2 do Acordo 80 de 2019, que estabelece o regulamento interno do *Consejo de Estado*.

Quanto à inclusão da moralidade administrativa como direito coletivo tutelável pela *acción popular* colombiana, ensina Sergio González Rey (2005, p. 452) que:

En el medio colombiano, la moralidad administrativa es a la vez tanto un principio de la función administrativa, consagra do así des de la misma Carta, como un derecho colectivo susceptible de protección median te la acción popular.

Estos dos aspectos resultan plenamente compatibles y pue de afirmarse que la moralidad administrativa, como uno de los principios que ha de orientar la actividad de la administración, resulta de tal trascendencia en el contexto del Estado social de derecho, que su inobservancia implica la trasgresión de un derecho colectivo, ante lo

²⁴ Neste trabalho, nos debruçaremos apenas sobre as ações populares de competência da jurisdição administrativa, ou seja, aquelas ajuizadas com fundamento em ações ou omissões de autoridades públicas ou particulares que exerçam função pública.

cual se abre la posibilidad de acudir al mecanismo judicial instituido para el efecto.

No mesmo sentido, Oscar Iván Hernández-Hernández (2012, pp. 57-58) entende que o conceito de moralidade administrativa está compreendido entre os direitos coletivos ou interesses difusos, sendo esta articulação entre a moralidade administrativa e os direitos coletivos uma novidade introduzida pela Constituição Política de 1991.

6.2 A ação popular brasileira

A ação popular, no Direito brasileiro, foi introduzida no art. 113, item 38²⁵, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 como o primeiro instrumento direcionado a tutelar o patrimônio público. A Constituição outorgada de 1937, marcada pelo caráter extremamente centralizador e autoritário, aboliu a ação popular como instrumento de controle, retornando apenas na Constituição de 1946, que em seu art. 141, § 38; sendo mantida na Constituição ditatorial de 1967 e pela Emenda Constitucional de 1969 (Di Pietro, 2018, p. 1069).

Durante a vigência da Constituição de 1946, foi editada a Lei 4.717 de 1965 para disciplinar a matéria, estando ainda vigente. A partir dessa lei, a compreensão do que se entende como patrimônio público tutelado pela ação popular deixa de ser exclusivamente pecuniária e passa a abranger os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico (a partir de 1977 também os de valor turístico) (Di Pietro, 2018, p. 1069).

Por fim, a Constituição de 1988, em seu art. 5º, inciso LXXIII, tornou-a ainda mais abrangente para incluir a tutela, além ao patrimônio público em todos as suas dimensões, ao meio ambiente e à moralidade administrativa (Di Pietro, 2018, p. 1069).

No Direito brasileiro, pode figurar como sujeito ativo da ação popular qualquer cidadão (devendo esta condição ser comprovada com a juntada do título de eleitor, nos termos do art. 1º, § 3º, da Lei de Ação Popular), sendo cabível²⁶ que o Ministério Público assuma o polo passivo em caso de desistência do autor ou caso este dê motivos à absolvição da instância (art. 9º da Lei 4.717/65). Por outro lado, o polo passivo deverá conter: todos os responsáveis que tenham contribuído, de forma direta ou indireta, para o ato ou omissão impugnada, seus beneficiários e as entidades públicas (art. 6º da Lei de Ação Popular) (BRASIL, 1965).

As ações populares, em acepção ampla, podem ser preventivas (quando visam impedir a ocorrência de um dano) ou corretivas (quando buscam o ressarcimento do

²⁵ “38) Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios”.

²⁶ Rodolfo de Camargo Mancuso, de forma minoritária, entende que seria um dever do representante do órgão ministerial assumir a posição de autor popular enquanto cidadão. (Mancuso, 2011, p. 255)

dano público causado pelo ato lesivo). O autor popular atua no interesse da comunidade a que pertence, contra uma autoridade pública e eventuais pessoas privadas beneficiárias do ato impugnado (Mancuso, 2011, p. 73).

Quanto à autonomia da moralidade administrativa enquanto parâmetro de controle pela ação popular, ensina Rodolfo de Carvalho Mancuso (2011, p. 117):

Presente à ampliação do objeto da ação popular, a partir do novo conceito inserto no art. 5º, LXXIII, da CF, impende perquirir um relevante tópico, que se apresenta quando a causa de pedir na ação popular é um ato que o autor reputa ofensivo à moralidade administrativa, sem outra conotação de palpável lesão ao erário. Em tal hipótese, cremos que em princípio a ação poderá vir a ser acolhida, em restando provada tal premissa, porque a CF erigiu a 'moralidade administrativa' em fundamento autônomo para a ação popular.

No mesmo sentido é o posicionamento de Maria Sylvia Di Pietro (2018, p. 1071):

Quanto à imoralidade, sempre houve os que a defendiam como fundamento suficiente para a ação popular. Hoje, a ideia se reforça pela norma do artigo 37, *caput*, da Constituição, que inclui a moralidade como um dos princípios a que a Administração Pública está sujeita. Tornar-se-ia letra morta o dispositivo se a prática de ato imoral não gerasse a nulidade do ato da Administração. Além disso, o próprio dispositivo concernente à ação popular permite concluir que a imoralidade se constitui em fundamento autônomo para propositura da ação popular, independentemente de demonstração de ilegalidade, ao permitir que ela tenha por objeto anular ato lesivo à **moralidade administrativa**.

6.3 Análise comparativa da ação popular nos direitos brasileiro e colombiano

A análise comparativa das ações populares nos direitos colombiano e brasileiro permite observar os seguintes pontos de convergências: a utilidade como mecanismo de proteção ao patrimônio público, ao meio ambiente e à moralidade administrativa e o caráter de tutela a direitos objetivos, ou seja, o autor popular não busca a tutela de direito próprio, mas de toda a coletividade.

Contudo, no direito do país andino, há maior abrangência quanto à legitimidade ativa, uma vez que inclui o Ministério Público, a *Defensoria del Pueblo*, organizações não governamentais e, ao mesmo tempo, admite um rol mais amplo de direitos potencialmente tutelados pela *acción popular*, fazendo referência genérica aos direitos e interesses coletivos.

Dessa forma, a conclusão que se tem é que a *acción popular* colombiana, tendo em vista as diferenças supracitadas, acumula características, com destaque para o amplo rol de legitimados e amplitude dos direitos tutelados, da ação popular e da ação

civil pública brasileira, a qual, como a ação constitucional colombiana, possui abrangência genérica para tutelar direitos difusos e coletivos, bem como inclui no rol de legitimados ativos: o Ministério Público, a Defensoria Pública, as pessoas jurídicas estatais e as associações civis que observem os requisitos exigidos pelo art. 5º da Lei 7.347 de 1985.

Ainda que seja plenamente possível uma interpretação, tal como ocorre no Direito colombiano, que inclua a moralidade administrativa como direito difuso, no presente trabalho não nos debruçaremos sobre a ação civil pública, uma vez, no Direito brasileiro, não é comum que se faça referência a esta ação constitucional como meio de tutela da moralidade administrativa, salvo na modalidade específica de ação civil pública por improbidade, a qual, contudo, tem escopo bastante diverso da *acción popular* colombiana.

7. A moralidade administrativa na jurisprudência

Para atingir o objetivo principal deste trabalho — identificar se predominam diferenças ou semelhanças no tratamento da moralidade administrativa nos julgamentos de ações populares realizados pelo *Consejo de Estado* colombiano e pelo Superior Tribunal de Justiça brasileiro, principais instâncias administrativas de seus respectivos países — foram utilizados os mecanismos de busca de jurisprudência disponíveis nos sites oficiais de ambos os órgãos. As buscas incluíram os termos “*acción popular*” e “*moralidad administrativa*” para o *Consejo de Estado* colombiano e “ação popular” e “moralidade administrativa” para o Superior Tribunal de Justiça.

Por se tratarem as ações populares de garantias previstas constitucionalmente em ambos os ordenamentos jurídicos, foi realizada, ainda, uma busca utilizando os mecanismos de pesquisa de jurisprudência disponíveis nos sites da Corte Constitucional colombiana e no Supremo Tribunal Federal brasileiro utilizando os mesmos termos.

7.1 A jurisprudência do Consejo de Estado e da Corte Constitucional

Inseridos os termos “*acción popular* y *moralidad administrativa*” no sistema de busca da Corte Constitucional colombiana, são encontrados cento e onze registros. Inicialmente, é importante contextualizar que a discussão acerca da moralidade administrativa em ações populares chega ao Tribunal Constitucional, em regra, via *acciones de tutela*. Este instrumento constitucional, previsto no artigo 86 da Constituição colombiana de 1991, permite a qualquer pessoa solicitar a proteção judicial imediata de direitos fundamentais, podendo ser utilizado inclusive contra decisões judiciais.

Em algumas das decisões, a Corte Constitucional faz referência à jurisprudência do *Consejo de Estado* e define a moralidade administrativa como um conceito de textura

aberta, cujo alcance é extraído interpretativamente a partir de uma série de critérios que permitem sua proteção de forma objetiva:

DERECHO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA - Desarrollo a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado en el comportamiento de la autoridad administrativa o del particular en ejercicio de la función administrativa

El derecho a la moralidad administrativa ha sido objeto de amplio desarrollo a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues si bien su textura es abierta, su alcance se ha venido decantado a partir de la definición de una serie de criterios que permiten su protección de manera objetiva, a partir de la aplicación a cada caso concreto de principios hermenéuticos y de sana crítica. Así, el concepto de moralidad administrativa se vincula al ejercicio de la actividad administrativa bien a través de las autoridades instituidas para el efecto bien a través de particulares en ejercicio de funciones administrativas (COLOMBIA, 2009).

Em outras, como na *Sentencia* SU.649/17, julgada em 19/10/2017, a Corte Constitucional conclui que a moralidade administrativa trata do adequado comportamento do agente público acerca das formalidades e finalidades que se derivam do princípio do respeito ao bloco de legalidade:

La moral administrativa posee una naturaleza dual: de una parte, está consagrada como principio en la función administrativa (Constitución Política, artículo 209 y Ley 489 de 1998, artículo 3º) y, de otra, como derecho colectivo (Constitución Política artículo 88 y artículo 4º Ley 472 de 1998); esto hace que por lo general dicha transgresión vaya ligada y, como en efecto ocurre, a otros derechos e intereses de carácter colectivo.

Sobre la moralidad administrativa la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de señalar que se trata del “*adecuado comportamiento del servidor público respecto de las formalidades y finalidades que se derivan del principio del respeto al bloque de legalidad*” (COLOMBIA, 2017).

Na maioria das decisões proferidas em ações de tutela contra medidas adotadas em ações populares, a menção à moralidade administrativa ocorre de forma apenas incidental e secundária. Embora a Corte, em diversos momentos, faça referência à moralidade administrativa como um conceito de textura aberta, não se observa um esforço para defini-lo, mesmo no contexto do caso concreto.

No Conselho de Estado, uma busca pelo termo “moralidad administrativa” entre as ações populares retorna duzentos e cinquenta e sete resultados. Desses, cento e cinquenta e sete correspondem a decisões da terceira seção e cinquenta e dois à

primeira seção. Vale destacar que, na maioria das decisões da primeira seção, apenas se reconhece a competência para o caso e o processo é remetido à terceira seção.

No *Consejo de Estado*, uma busca pelo termo “*moralidad administrativa*” entre as *acciones populares* resulta duzentos e cinquenta e sete resultados. Desses, cento e cinquenta e sete correspondem a decisões da terceira seção e cinquenta e dois à primeira seção. Vale destacar que, na maioria das decisões da primeira seção, apenas se reconhece a competência para o caso e o processo é remetido à terceira seção.

Em julgamento, datado de 08/06/2011, de recurso de apelação na *acción popular* 41001-23-31-000-2004-00540-01, em que se questionava a celebração de contrato de prestação de serviços firmado pelo Município de Neiva pela não observância dos requisitos legais de contratação, o *Consejo de Estado* faz uma longa fundamentação a respeito da moralidade administrativa como princípio e como direito coletivo, vislumbrando um conteúdo para o instituto em cada uma das formas pelas quais se expressão no ordenamento jurídico colombiano.

No precedente, a Corte reconheceu um caráter teleológico à moralidade administrativa, destinada a vincular a atuação estatal às finalidades do Estado. Nesse sentido, moralidade não recairia sobre aspectos internos da atuação do agente públicos, mas sobre o comportamento esperado pela sociedade. Veja-se:

7. La vulneración del derecho a la moralidad administrativa y la pertinencia del pronunciamiento judicial aún cuando el contrato estatal que desató la controversia haya sido liquidado.

La moralidad administrativa, entendida como concepto jurídico indeterminado - o norma en blanco- implica que, para establecer y determinar su contenido y alcance, debe ser integrada por el operador judicial, en cada caso concreto, de conformidad con las condiciones fácticas, probatorias y jurídicas que rodean la supuesta vulneración o amenaza endilgada.

Lo anterior, como quiera que dada la *textura abierta* que ostenta la misma, su interpretación debe efectuarse con base en el contenido axiológico, político e ideológico del operador judicial que esté encargado de su aplicación.

(...)

I) Como *principio* de la función administrativa, debe entenderse como aquél parámetro normativo de conducta ética que radica, en cabeza de todos los funcionarios, servidores públicos y particulares que ejercen función administrativa, una **obligación axiológica y deontológica de comportamiento funcional según los postulados de la honradez, pulcritud, rectitud, buena fe, primacía del interés general y honestidad**, sobre las cuales existe un consenso, por parte del conglomerado social, en un período de tiempo determinado.

En ese sentido, para la Sala es claro que **no toda ilegalidad supone una inmoralidad** y, en esa misma relación lógica, **no toda inmoralidad presupone, necesariamente, una ilegalidad**; en efecto, dada la connotación y estructura del principio bajo estudio, se tiene que **su amplitud normativa permite inferir, con grado de certeza, que no toda conducta que trasgreda el mismo deba, necesariamente, tacharse de ilegal** - en el sentido de vulneración de un precepto de dicho orden-. **Es posible, por lo tanto, que ciertas acciones desconozcan fundamentos éticos o morales** - en términos de la función administrativa-, pero no necesariamente constituyan el quebrantamiento de una disposición de rango legal. En ese contexto, para la Sala resulta válido afirmar que es posible que el operador judicial encuentre probado un desafuero en relación con los parámetros del principio de la moralidad administrativa, sin que, previamente, tenga que verificarse la violación a una norma legal positiva. En ese orden de ideas, la Sala concluye **que el concepto de moralidad administrativa, como principio de la función administrativa, desborda necesariamente, por su textura conceptual, el marco de lo legal y lo ilegal.** (COLOMBIA, 2011) (grifo nosso).

Por outro lado, como direito coletivo, a moralidade administrativa deveria ser especificada em cada caso e avaliada a partir de uma crítica sólida e racional sem se imiscuir, contudo, na margem de conveniência e oportunidade de que goza a administração. A esse respeito, consignou-se que nem toda ilegalidade implicaria transgressão da moralidade e que sua definição passaria pela identificação do conjunto de princípios e valores que constituem o ordenamento jurídico, não sendo permitido aos juízes recorrerem a concepções particulares de moralidade. Veja-se:

(...)

II) Ahora bien, **la moralidad administrativa entendida como derecho colectivo** se erige como uno de los grandes logros obtenidos con la transformación del Estado Liberal y del Estado de Bienestar de siglo XIX, en la fórmula político - jurídica Social y Democrático de Derecho, en la medida que implica un cambio de concepción política en torno al nuevo centro de legitimidad del poder público, en tanto se **abandona la idea del principio de legalidad como principal y único instrumento de legitimidad para, en su lugar, aceptar una serie de derechos no sólo de rango fundamental sobre los cuales se basamenta y estructura la organización estatal.** En esa medida, el nuevo catálogo de derechos de diversas generaciones se yergue como el principal derrotero a través del cual debe ejercerse el poder público.

En esa perspectiva, la moralidad administrativa se radica en cabeza de todos y cada uno de los miembros del conglomerado social. Así las

cosas, como lo reconoce Tugendhat, el sustrato de los derechos no puede ser el principio de libertad e igualdad, sino el de necesidad, dado que no todos los individuos actúan de forma autónoma y auto-suficiente en la reclamación de la protección de sus derechos subjetivos (fundamentales), sociales, o colectivos. Por consiguiente, **la positivización que hace la Carta Política en relación con el derecho colectivo a la moralidad administrativa, es el reconocimiento expreso que se otorga a todos los miembros de la población para que, soliciten el respeto por los parámetros culturales, morales y éticos hegemónicos que se comparten y son aceptados** - en un juicio de universalidad (imperativo categórico), en términos Kantianos - por la comunidad.

(...)

para la Sala es claro que la moralidad administrativa puede entenderse bajo la óptica de dos criterios normativos que, si bien parten del mismo fundamento teórico, en su concreción o aplicación tienen diversas proyecciones a saber:

a) La moralidad administrativa como principio: Se consagra como esencial de la *función administrativa* y, por consiguiente, implica que todos los servidores públicos o funcionarios administrativos deben velar porque en el cumplimiento de sus tareas se respeten parámetros éticos de conducta que se comparten de manera consensual, por el conglomerado social.

b) La moralidad administrativa como derecho colectivo: Radica en cabeza de todas las personas que integran el núcleo social, la posibilidad de acudir ante el aparato jurisdiccional del poder público para reclamar, vía judicial con efectos de cosa juzgada *erga omnes*, mediante el agotamiento de un proceso legalmente establecido, la protección del citado derecho o interés colectivo que se ve vulnerado por la conducta activa u omisiva de un servidor público o de un particular que ejerce *función pública*, a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación (COLOMBIA, 2011) (grifo nosso).

A definição se repete em outros julgamentos do Conselho de Estado, sendo utilizada como fundamento para revisão de contratos (AP 41001-23-31-000-2004-00540-01); determinar ao poder público a conclusão de obras públicas (AP 85001-23-33-000-2017-00030-01); nulidade de ato por desvio de poder (AP 20001-23-31-000-2010-00478-01), entre outros.

Em outro julgamento bastante representativo (Sentencia nº 11001-33-31-035-2007-00033-01), datado de 01/12/2015, a *Sala Plena* do Contencioso Administrativo reconheceu a impossibilidade de se estabelecer uma definição exata de

moralidade administrativa, uma vez se tratar de conceito indeterminado e de textura aberta. Contudo, há uma preocupação em se evitar que a indeterminação não resulte em uma postura subjetiva pelo juiz que analisará a possível violação, devendo a análise se relacionar com a finalidade querida pela lei com o ato, se tratando, portanto, de uma concepção finalista da função administrativa, que deve se voltar ao interesse geral e aos fins do Estado.

A partir disso, o *Consejo de Estado* afirmou a necessidade de aferição de dois elementos para a configuração da moralidade administrativa, um objetivo e outro subjetivo. O **elemento objetivo** diz respeito à violação do sistema jurídico e que pode se manifestar como violação à legalidade (compreendida de forma mais estrita) ou aos princípios gerais de direito; sem deixar de ter em vista que nem toda ilegalidade viola a moralidade administrativa.

Por sua vez, o **elemento subjetivo** envolve um juízo de moralidade a respeito da atuação do funcionário, buscando determinar se houve alguma conduta antagônica ao bom exercício de suas atribuições, de forma que, para buscar seu próprio benefício ou de terceiros, afastou-se do dever de persecução ao interesse geral. Esse pressuposto, por sua vez, se traduz em comportamentos desonestos, corruptos, que se afastam do interesse geral e dos princípios de uma boa administração da coisa pública em proveito particular (COLOMBIA, 2015).

Em conclusão, vislumbra-se na jurisprudência colombiana, sobretudo nos julgados do *Consejo de Estado* estudados, uma preocupação em delimitar o que se entende por “moralidade administrativa”, atribuindo ao princípio um conteúdo próprio, autônomo.

7.2 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça

Inseridos os termos “‘ação popular’ e ‘moralidade administrativa’” no sistema de busca do Supremo Tribunal Federal (STF), são encontrados dezesseis resultados, entre os quais oito apenas mencionam os termos de forma desconexa, no julgamento de ações abstratas de constitucionalidade, ação penal e reclamação. Os demais oito resultados são relativos à Recursos Extraordinários (RE) e Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) opostos em ações populares.

Entre os recursos, destaca-se o Recurso Extraordinário nº 167137 / TO, julgado em 18/10/1994 sob relatoria do Min. Paulo Brossard, em que o Tribunal, tratando de pedido de desconstituição de ato de nomeação de membros do Tribunal de Contas, apontou ausência de pertinência entre as qualidades intelectuais dos nomeados e o ofício exercido e admitiu a ação popular com a finalidade de desconstituir ato lesivo a moralidade administrativa. Contudo, assim como em outros julgados anteriores, não houve esforço da Corte na delimitação do conceito (BRASIL, 1994).

No Recurso Extraordinário nº 206.889 / MG, de relatoria do Min. Carlos Velloso, julgado em 25/03/1997, questionava-se, no julgamento de ação popular, Resolução editada pela Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete, a qual fixou a remuneração dos vereadores, prefeito, vice-prefeito segundo critérios contrários ao estabelecido na Constituição Federal. Embora o recurso não tenha sido conhecido pelo Supremo Tribunal Federal, o Ministro relator consignou no inteiro teor do voto que o ato impugnado violava também a moralidade administrativa, à qual se referiu invocando a construção histórica por Maurice Hauriou (BRASIL, 1997a):

(...)

É dizer: qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo à moralidade administrativa.

Maurice Hauriou foi quem, por primeiro, dissertou a respeito do tema da moralidade administrativa, em termos de moral jurídica "conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração", "Précis de droit administratif", Paris: Recueil Sirey, 1914 - certo é que a moral administrativa e a moral comum se entrelaçam nos seus objetivos. Ora, legislar ou decidir em causa própria, atenta contra a ética, traduz ato imoral. Urna lei que isto autorizasse seria uma lei imoral. E uma lei que isto proíbe, assim procede em obsequio, sobretudo, à ética e à moral. Assim, quando o legislador constituinte estabeleceu, no art. 29, V, da Constituição, que a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada em cada legislatura para a subsequente, assim procedeu tendo em linha de conta a moral. Violada, então, a regra jurídica que assim dispõe, tem-se lesão à moralidade administrativa, que a Constituição consagra (C.F., art. 37) e protege (C.F., art. 5º, LXXIII).

Visualizada a questão nos moldes expostos, força é concluir que o ato impugnado na presente ação popular, além de ofensivo à Constituição art. 29, V - é lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa. Cabível, portanto, no caso, a ação popular. (RE 206889, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 25/03/1997, DJ 13-06-1997 PP-26718 EMENT VOL-01873-11 PP-02257).

Por sua vez, no instrumento de pesquisa do *site* do Superior Tribunal de Justiça, a busca pelos termos "‘moralidade administrativa’ e ‘ação popular’" resulta em noventa acórdãos, em que, com a exceção de um, julgado pela Corte Especial, se distribuem entre a Seção Primeira, especializada no julgamento de matérias de Direito público, e suas duas Turmas.

A grande maioria dos acórdãos apenas faz referência à possibilidade de se valer das ações populares para defesa da moralidade administrativa ainda que não se configure a lesão ao patrimônio público material, assim como ocorre na jurisprudência

do Supremo Tribunal Federal, sem que haja um grande esforço na tentativa de delinear o conceito da moralidade administrativa. Esse sentido é extraído, exemplificativamente, do REsp 474.475/ SP (BRASIL, 2008):

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE LESIVIDADE MATERIAL. OFENSA À MORALIDADE ADMINISTRATIVA. CABIMENTO. LOTEAMENTO TIPO RESIDENCIAL. TRANSFORMAÇÃO EM TIPO MISTO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. DIVERGÊNCIA ENTRE JULGADOS DO MESMO TRIBUNAL. SÚMULA 13/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ.

1. A ação popular é instrumento hábil à defesa da moralidade administrativa, ainda que inexista dano material ao patrimônio público. Precedentes do STJ: AgRg no REsp 774.932/GO, DJ 22.03.2007 e REsp 552691/MG, DJ 30.05.2005) (...)

(REsp 474.475/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/09/2008, DJe 06/10/2008).

No julgamento do Recurso Especial nº 1.071.138 / MG, julgado em 10/12/2013, sob relatoria do Min. Napoleão Nunes Maia Filho, a Corte Superior aproximou o conteúdo do princípio da moralidade a regras de conduta extraídas de um sistema normativo (BRASIL, 2013). Nesse sentido:

(...) a moralidade administrativa, a despeito de consistir um conceito aberto, prevê, em sua essência, regras de comportamento, de conduta esperáveis de um bom administrador e de valores éticos consagrados pelo senso comum da sociedade, cujo descumprimento - que, *necessariamente*, pressupõe a inobservância de alguma lei vigente à época do fato - implica sanções.

30. Justamente por ser um conceito de difícil definição, preleciona o já citado Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI que *o conteúdo do princípio da moralidade deve necessariamente ser extraído de um sistema normativo previamente existente, conhecido e acessível a todos os seus destinatários e determinado democraticamente* (ob. cit., p. 83). Por isso, afirma o eminente jurista que a ofensa à moralidade possui a feição de uma *ilegalidade qualificada pela gravidade do vício*, o que, por si só, justifica a anulação do ato, independentemente de efetiva comprovação de lesão material ao Erário.

31. Destaca-se, nessa linha, que a ofensa à moralidade administrativa atrela-se, muitas vezes, ao *movel* do administrador: suas intenções, seus interesses, a motivação do ato; por isso, afirma-se que a lesão à moralidade reveste-se de um conteúdo eminentemente *subjetivo*, desvirtuado dos interesses públicos.

(...)

34. A intenção dos recorridos, ao realizar a contratação, portanto, restou *desvirtuada*, em clara ofensa à moralidade administrativa, porquanto de encontro com padrões éticos de confiança e lealdade, mormente quando o Tribunal de origem atesta o *direcionamento da licitação*, evidenciado pelas circunstâncias do caso, já que, de fato, não é crível uma empresa lograr-se vencedora de uma licitação do tipo menor preço, quando apresenta proposta de R\$ 128.093,68 para a realização de uma obra que, à luz do laudo pericial, não poderia ultrapassar a quantia de R\$ 14.513,20.

(REsp 1071138/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/12/2013, DJe 19/12/2013) (destaques originais).

No julgamento do REsp 1.203.749 / SP, de relatoria do Min. Castro Meira, julgado em 07/08/2012, em ação popular que objetivava o ressarcimento dos danos ao erário, ante a impressão de 2.000 exemplares do Jornal da Câmara, a Corte consignou que o ato impugnado, além de provocar lesão ao patrimônio público, teria violado os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, associando-os (BRASIL, 2012).

Por sua vez, em acórdão proferido no REsp 14.868 / RJ, julgado em 09/10/1997, em recurso em ação popular aforada antes da vigência da Constituição de 1988, houve debate entre os Ministros quanto ao cabimento de ação popular destinada à tutela da moralidade administrativa, uma vez que a Constituição de 1967 (com emenda de 1969) limitava-se a referenciar a “atos lesivos ao patrimônio de entidade público”. O Min. Milton Luiz Pereira, em seu voto, argumentou no sentido de que se tratava a moralidade administrativa de princípio do direito natural, indispensável para qualquer ato da Administração, ainda que não previsto expressamente, e fez-se, ainda, referência ao vício de moralidade como relacionado aos aspectos de finalidade do ato (BRASIL, 1997b).

(...) Ora, não há dúvida de que o art. 37, na Constituição vigente, como elemento constitutivo para a legalidade do ato administrativo, além dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, incluiu a moralidade. Não tenho dúvidas de que o ato administrativo, para ser legal, deve satisfazer a moralidade, como princípio. Desse modo, o ato pode ser legal no aspecto da sua constituição formal, intrínseca e extrínseca, mas amoldado à figura da ilegalidade, se imoral. A questão que sobra é, se a Constituição anterior não explicitou a integração da moralidade no ato, pode ser legal o ato imoral? (...) Nessa lida, para mim, o princípio da moralidade, para ser cumprido, não precisava estar escrito; é do direito natural. A moralidade no ato administrativo deve ser o centro propulsor da manifestação administrativa.

(...)

a discricionariedade não pode servir ao desvio de poder ou ao abuso de autoridade. Aqui, houve um desvio de poder, somado ao abuso de autoridade. Portanto, outra vez volto à afirmação fundamental do meu raciocínio: o ferimento à moralidade. Ocorre o vício da moralidade administrativa quando o agente público pratica ato administrativo, fundado no motivo inexistente, insuficiente, inadequado, incompatível e desproporcional. A discricionariedade, quanto ao ato materializado revela ato inexistente? Não é o caso. Ato insuficiente? Também não é o caso. Mas, isto sim, inadequado, incompatível e desproporcional, contrariando a moralidade.

(...)

Enfim, em razão da finalidade do ato, tenho que o contrato, objeto circunscrito do pedido, ferindo a imoralidade, é ilegal. Reputa-se: se o ato, por ser imoral, não é legal, ele é lesivo; porque só o ato legal não é lesivo, devendo ser reparado. (REsp 14.868/RJ, Rel. Ministro ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/10/1997, DJ 09/12/1997, p. 64654).

No julgamento do Recurso Especial 579.541 / SP, datado de 17/02/2004, houve um raro esforço por parte do relator Min. José Delgado em tratar de questões teóricas atinentes à moralidade administrativa, em que associa sua violação ao desvio de poder, chegando, no entanto, à equivocada conclusão de que o princípio permitiria o controle do mérito administrativo pelo Poder Judiciário (BRASIL, 2004). Veja-se:

No cumprimento do princípio da legalidade o administrador não tem necessidade de dedicar a sua atenção com o motivo da própria ação, pois suficiente que se encontre autorizada por lei. O contrário, porém, acontece com o princípio da moralidade, que exige do administrador uma postura que faça com que os seus atos exteriorizem a própria idéia do dever de haver atuado com base em "*regras finais e disciplinares suscitadas, não só pela distinção entre o Bem e o Mal, mas também pela idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa*" (Hely Lopes Meirelles, "Curso de Direito Administrativo", 1979, p.72). Não há condições de se analisar qualquer norma jurídica fora dos pressupostos de moralidade. Essa verdade é intocável.

(...)

A moralidade tem a função de limitar a atividade da administração. Exige-se, com base nos postulados que a formam, que o atuar dos agentes públicos atenda a uma dupla necessidade: de justiça para os cidadãos e de eficiência para a própria administração, a fim de que se consagrem os efeitos-fins do ato administrativo no alcance da imposição do bem comum.

(...)

O princípio da moralidade administrativa não deve acolher posicionamentos doutrinários que limitem a sua extensão. **Assim, imoral é o ato administrativo que não respeita o conjunto de solenidades indispensáveis para a sua exteriorização; quando foge da oportunidade ou da conveniência de natureza pública; quando abusa no seu proceder e fere direitos subjetivos públicos ou privados; quando a ação é maliciosa, imprudente, mesmo que somente no futuro uma dessas feições se tornem visíveis.**

(...)

A extensão do princípio da moralidade conduz ao entendimento de que a administração pública tem o “dever de melhor administrar” que ultrapassa o conceito de “bem administrar”. Isso representa que, em face de quatro ou cinco hipóteses boas, o administrador público, ao contrário do particular, não tem o direito de escolher qualquer uma delas. É o seu dever adotar a melhor.

O controle da moralidade administrativa permite que o Poder Judiciário avalie e julgue o mérito do ato administrativo, com a finalidade de vedar ao administrador o abuso ou o desvio de poder sob o escudo da discricionariedade e da não-obrigação de motivar. É atividade que se identifica com a obrigação constitucional de controlar os limites da edição do ato administrativo. Este deve se apresentar para o administrado expungido de abuso ou desvio, convergindo para a realização do interesse público

Em suma, o Judiciário tem competência constitucional, do que se extrai do atual texto da Carta Magna, especialmente do art. 37, de anular atos administrativos, mesmo discricionários, que se apresentem viciados por terem sido fundados em objeto desconforme, impossível ou ineficiente no tocante à sua eficácia e efetividade, em relação à finalidade pública. Igual tarefa lhe é exigida quando se depara com atos que se sustentam em motivo inexistente, insuficiente, desproporcional, incompatível ou inadequado, se comparado com o conteúdo idôneo que deve possuir para que sejam atendidos os fins que a lei elegeu para a produção dos seus efeitos. (REsp 579.541/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2004, DJ 19/04/2004, p. 165) (grifos nossos).

O Min. Teori Zavascki, em voto-vista proferido no REsp 575551 / SP, julgado em 06/02/2007, fez referência à texto doutrinário de sua autoria em que argumentou pela natureza essencialmente jurídica do princípio da moralidade administrativa, associando-o a “*virtudes e valores de natureza moral e ética: honestidade, lealdade, boa-fé, bons costumes, equidade, justiça*” e relacionando o vício de moralidade ao desvio de finalidade e ao abuso de poder (BRASIL, 2007). Nesse sentido:

Consequentemente, os vícios do ato administrativo por ofensa à moralidade são derivados de causas subjetivas, relacionadas com a intimidade de quem o edita: as suas intenções, os seus interesses, a sua vontade. Estará atendido o princípio da moralidade administrativa quando a força interior e subjetiva que impulsiona o agente à prática do ato guardar adequada relação de compatibilidade com os interesses públicos a que deve visar a atividade administrativa. Se, entretanto, essa relação de compatibilidade for rompida – por exemplo, quando o agente, ao contrário do que se deve razoavelmente esperar do bom administrador, for desonesto em suas intenções, for desleal para com a administração pública, agir de má-fé para com o administrado, substituir os interesses da sociedade pelos seus interesses pessoais – estará concretizada ofensa à moralidade administrativa, causa suficiente de nulidade do ato. A quebra da moralidade caracteriza-se, portanto, pela desarmonia entre a expressão formal (= a aparência) do ato e a sua expressão real (= a sua substância), criada e derivada de impulsos subjetivos viciados quanto aos motivos, ou à causa ou à finalidade da atuação administrativa. É por isso que o desvio de finalidade e o abuso de poder (vícios originados da estrutura subjetiva do agente) são considerados defeitos tipicamente relacionados com a violação à moralidade (REsp 575.551/SP, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, Rel. p/ Acórdão Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/02/2007, DJ 12/04/2007, p. 211)

Em conclusão, tem-se que os tribunais superiores brasileiros, no julgamento de recursos especiais e extraordinários em ações populares, mencionam o princípio da moralidade administrativa de forma genérica, sem qualquer esforço em delimitar o seu conteúdo e em estabelecer elementos de sua definição.

Conclusão

O estudo descritivo comparativo desenvolvido a partir, sobretudo, da legislação colombiana e brasileira, bem como da jurisprudência da Corte Constitucional e do *Consejo de Estado* colombiano e, ainda, do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça brasileiro, demonstrou a existência de muitas diferenças entre o tratamento dispensado à moralidade administrativa como parâmetro de controle exercido pelas ações populares na Colômbia e no Brasil, não obstante a grande semelhança com que se procedeu à constitucionalização da moralidade administrativa em ambos os ordenamentos jurídicos.

Na experiência colombiana, cuja tradição constitucional adota uma jurisdição administrativa, verifica-se haver maior espaço para análise da legalidade da atuação administrativa para além de questões processuais. No direito brasileiro, grande parte das decisões do STJ e do STF que tratam da moralidade administrativa, proferidas em recursos em ações populares, se limitam a reconhecer sua admissibilidade

mesmo nas hipóteses em que não esteja presente o dano ao patrimônio público material, sendo excepcionais as decisões em que há algum esforço para delimitar e conceituar a moralidade administrativa. Os magistrados que tentam fazê-lo são poucos e, até o momento, não há uma postura consolidada na jurisprudência brasileira a respeito da definição do conteúdo e da aplicabilidade da moralidade administrativa como objeto de controle da Administração Pública.

Por outro lado, observou-se que, no Direito colombiano, especialmente no *Consejo de Estado*, é possível identificar a elaboração de um conteúdo para a moralidade administrativa a partir de dois precedentes centrais e constantemente referenciados. O primeiro deles, no julgamento da *acción popular* 41001-23-31-000-2004-00540-01, em que a Corte consignou que a positivação da moralidade administrativa responderia à necessidade de exigir do servidor público o respeito aos parâmetros éticos, culturais e morais compartilhados pela comunidade e exigiria que sua compreensão não se confundisse com a legalidade sob pena de negação da própria existência; e, ao mesmo tempo, que não fosse interpretado como um conceito subjetivo, de modo a impedir que cada juiz atuasse de acordo com sua concepção individual de moralidade.

Em uma segunda orientação, julgada pela Sala Plena do Contencioso Administrativo do *Consejo de Estado*, o Tribunal reafirmou a impossibilidade de se estabelecer uma definição exata de moralidade administrativa, uma vez se tratar de conceito indeterminado, o que, contudo, não implicaria em autorizar que os juízes decidissem de acordo com uma concepção individual de moralidade, de forma que a análise da moralidade deveria incorporar um elemento objetivo, relacionado com a ofensa ao ordenamento jurídico, e um elemento subjetivo, em que se avaliaria se, no caso concreto, houve alguma conduta do administrador em sentido antagônico ao fim de interesse público, mirando em benefícios próprios ou de terceiros em detrimento ao interesse público.

Portanto, em que pese o reconhecimento de uma textura aberta enquanto categoria jurídica, o que não é exclusividade deste conceito, o *Consejo de Estado* colombiano tem demonstrado maior desenvolvimento na elaboração de uma definição sobre o que se depreende da constitucionalização da moralidade administrativa, deixando menos tormentosa sua aplicação enquanto parâmetro de controle, via ação popular, da Administração Pública. Pode-se atribuir esta realidade à especialização que caracteriza a jurisdição contenciosa administrativa colombiana em um sistema de dualidade de jurisdição, uma vez que, mesmo dentro do próprio *Consejo de Estado*, foi destacada a Seção Terceira para se atribuir a competência para julgar as ações populares em que se discute a violação à moralidade administrativa.

Certo é, de toda forma, que o fato de a moralidade administrativa se tratar de um princípio de abertura semântica ampla impõe a delimitação de seu conteúdo quando

de sua aplicação no âmbito do controle jurisdicional. Dessa forma, o intercâmbio entre os direitos colombiano e brasileiro, onde a moralidade administrativa foi prevista nas constituições de forma muito semelhante, sem se perder de vista as especificidades de cada sistema jurisdicional e da regulação das ações populares em ambos os países, em muito tem a contribuir para o aprimoramento das experiências brasileira e colombiana na interpretação/aplicação do princípio, dando-lhe efetividade.

Referências

- ARAÚJO, E. N. D. O direito administrativo e sua história. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 95, p. 147-166, jan. 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67460>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- BACELLAR FILHO, R. F. Breves reflexões sobre a jurisdição administrativa: uma perspectiva de direito comparado. *Revista de Direito Administrativo*, v. 211, p. 65-77, jan. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47127>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BARBOZA, M. N. *O princípio da moralidade administrativa*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- BRANDÃO, A. J. Moralidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 25, p. 454-467, jul. 1951. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12140>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil de 1824. Rio de Janeiro. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 03 ago. 2021.
- BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de julho de 1965. Regula a ação popular. Brasília, DF. Planalto, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Recurso Especial nº 579541/SP. Relator: Min. José Delgado. Julgamento em 17 de fevereiro de 2004. Diário Judicial. Brasília-DF, 19 Abril 2004, p. 165.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Recurso Especial nº 575551/SP. Relator: Min. Denise Arruda. Julgamento em 06 de fevereiro de 2007. Diário Judicial. Brasília-DF, 19 Abril 2007, p. 211.

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Recurso Especial nº 474475/SP. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 09 de setembro de 2008. Diário Judicial Eletrônico. Brasília-DF, 06 Outubro 2008.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Recurso Especial nº 1071138 / MG. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia. Julgamento em 10 de dezembro de 2013. Diário Judicial Eletrônico. Brasília-DF, 19 Dezembro 2013.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial nº 14868/RJ. Relator: Min. Antônio de Pádua Ribeiro. Julgamento em 09 de outubro de 1997. Diário Judicial. Brasília-DF, 09 Dezembro 1997b, p. 64654.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial nº 1203749/ SP. Relator: Min. Castro Meira. Julgamento em 07 de agosto de 2012. Diário Judicial Eletrônico. Brasília-DF, 21 Agosto 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Recurso Extraordinário nº 167137/TO. Relator: Min. Paulo Brossard. Julgamento em 18 de outubro de 1994. Diário Judicial. Brasília-DF, 25 Novembro 1994.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Recurso Extraordinário nº 206889/TO. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento em 25 de março de 1997. Diário Judicial. Brasília-DF, 13 Junho 1997a.
- CAJARVILLE PELUFFO, J. P. Breve presentación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa uruguaya. *Revista de Derecho Público* (Universidad de Chile), p. 346-368, 26 maio 2016.
- CALDERÓN MORALES, H. H. El contencioso administrativo en Guatemala. In: SANTIAGO SÁNCHEZ, J.; FERNÁNDEZ RUIZ, J. *Contencioso administrativo: Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. p. 7-58. Disponível em: <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/11358>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- CARVALHO FILHO, J. D. S. *Manual de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- CARVALHO NETO, T. V. D. Controle jurisdicional da administração pública : algumas ideias. *Revista de Informação Legislativa*, v. 50, n. 199, p. 121-141, jul. 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502921>. Acesso em: 22 ago. 2021.
- CASTAÑO ZULUAGA, L. O. Anotaciones sobre la jurisdicción constitucional colombiana en la Carta Política de 1991. *Dikaion*, v. 16, n. 1, p. 75-90, 2009. Disponível em: <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1375>. Acesso em: 15 ago. 2021.

- CAVALCANTI, T. B. O nosso conselho de Estado. *Revista de Direito Administrativo*, v. 24, p. 1-10, abr. 1951. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/11948>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- COELHO, Daniela. Jusbrasil. *Breve resumo do Poder Judiciário Brasileiro e Jurisdição*, 2018. Disponível em: <https://danicoelho1987.jusbrasil.com.br/artigos/586188207/breve-resumo-do-poder-judiciario-brasileiro-e-jurisdicao>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia n° 11001-33-31-035-2007-00033-01 (NR 2080391). Ponente: Luis Rafael Vegara Quintero. Bogotá, 01 Dezembro 2015.
- COLOMBIA. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia n° 25000-23-26-000-2000-0059-01 (AP-027). Ponente: Jesus Maria Carrillo Ballesteros. Bogotá, 15 Março 2001.
- COLOMBIA. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia n° 41001-23-31-000-2004-00540-01 (NR 2006636). Ponente: Enrique de Jesus Gil Botero. Bogotá, 08 Junho 2011.
- COLOMBIA. Constituição. Constitución Política de la República de Colombia. Senado Federal. 1991. Disponível em: <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>. Acesso em: 04 ago. 2021.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia SU-649/17. Ponente: Alberto Rojas Ríos. Bogotá, 10 Outubro 2017.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia SU-913/09. Ponente: Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá, 11 Dezembro 2009.
- COLOMBIA. Ley n° 270 de 1996. Estatutaria de la administración de justicia. Santa Fe de Bogotá, DC, 1996. Disponível em: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996_pr004.html. Acesso em: 25 ago. 2021.
- COLOMBIA. Ley n° 472 de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Santa Fe de Bogotá, DC, 1998. Disponível em: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0472_1998_pr002.html. Acesso em: 26 ago. 2021.
- CONSEJO DE ESTADO. Consejo de Estado, 2021. *Nuestra institución en la estructura del Estado colombiano*. Disponível em: <https://www.consejodeestado.gov.co/consejo-de-estado/nuestra-institucion>. Acesso em: 22 ago. 2021.

- CONSEJO DE ESTADO. Consejo de Estado. *Organograma*. s/d. Disponível em: <https://www.consejodeestado.gov.co/consejo-de-estado/organograma/>. Acesso em: 22 ago. 2021.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- FAGUNDES, M. S. Da ação popular. *Revista de Direito Administrativo*, v. 6, p. 1-19, out. 1946. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/9569>. Acesso em: 22 ago. 2021.
- GIACOMUZZI, J. G. *A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- GONZÁLEZ REY, S. La acción popular: mecanismo judicial para la protección de la moralidad administrativa en el derecho colombiano. In: FÉRNANDEZ RUIZ, J. *Derecho Administrativo*. Memoria del Congreso internacional de culturas y sistemas jurídicos comparados. [S.l.]: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005. p. 443-465. Disponível em: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/23241>. Acesso em: 25 ago. 2021.
- HAURIUO, M. *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*. 10. ed. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1921.
- HERNÁNDEZ-HERNÁNDEZ, O. I. Aproximación al concepto jurídico de moralidad administrativa. *DIXI*, v. 14, n. 16, p. 54-67, jul. 2012. Disponível em: <https://revistas.ucc.edu.co/index.php/di/article/view/30>. Acesso em: 24 ago. 2021.
- LOPES, J. R. D. L. Consultas da Seção de Justiça do Conselho de Estado (1842-1889): A formação da cultura jurídica brasileira. *Almanack Braziliense*, São Paulo, n. 5, p. 4-36, maio 2007. Acesso em: 24 ago. 2021.
- MAFRA FILHO, F. D. S. A. Nascimento e Evolução do Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, v. 238, p. 167-174, out. 2004.
- MANCUSO, R. D. C. *Ação Popular: Proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MATALLANA CAMACHO, E. Acción popular de moralidad administrativa. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 4, p. 195-262, 10 dez. 2010. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2774>. Acesso em: 25 ago. 2021.
- MEDAUAR, O. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

- MELLO, R. M. D. Desvio de poder. *Revista de Direito Administrativo*, v. 228, p. 31-66, abr. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46522>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- MENDIETA GONZALEZ, D.; TOBON TOBON, M. L. El (des) control de constitucionalidad en Colombia. *Estudios Constitucionales*, Santiago, v. 16, n. 2, p. 51-88, dez. 2018. Disponível em: <http://www.estudiosconstitucionales.cl/index.php/econstitucionales/article/view/482>. Acesso em: 24 ago. 2021.
- MOREIRA NETO, D. D. F. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- OVALLE FAVELA, J. Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, v. XXXVI, n. 107, p. 587-615, Maio-Agosto 2003. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3760/4651>. Acesso em: 25 ago. 2021.
- PERLINGEIRO, R. Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norte-americana. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 89-136, jan./abr. 2015.
- PERLINGEIRO, R.; GRECO, L. A jurisdição administrativa no Brasil. In: PERLINGEIRO, R.; BLANKE, H. J.; SOMMERMANN, K.-P. *Código de jurisdição administrativa (o modelo alemão)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 61-72.
- RODRÍGUEZ, L. R. El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Colombia. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, v. 31, p. 124-149, jan./mar. 2008. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/338>. Acesso em: 25 ago. 2021.
- RODRÍGUEZ, L. R. La justicia administrativa en el Derecho Comparado en Colombia. In: GERMÁN, C.; LÓPEZ OLIVERA, M.; FERNANDEZ RUIZ, J. *Justicia administrativa*. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. 1. ed. México: Universidade Nacional Autônoma do México, 2007. p. 469-498.
- RODRÍGUEZ, L. R. Organización y competencias de la jurisdicción administrativa en Colombia. In: SALAS, F. O.; RUIZ, J. F. *Justicia contenciosa administrativa*. Congreso Internacional. [S.l.]: Universidade Nacional Autônoma do México, 2013. p. 567-587.
- SANTOFIMIO GAMBOA, J. O. *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.
- SCHMIDT-ABMANN, E. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madri: Marcial Pons/INAP, 2003.
- SILVA, P. M. C. D. Comparação jurídica entre as defensorias do Brasil e da Colômbia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 48, n. 192, p. 179-205,

out./dez. 2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242938>. Acesso em: 25 ago. 2021.

TÁCITO, C. A reforma da jurisdição administrativa na França. *Revista de Direito Administrativo*, v. 36, p. 458-460, abr. 1954. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/13859>. Acesso em: 23 ago. 2021.