

**ENTRE A PROBIDADE E A PARALISIA: REPENSANDO O CONTROLE EXTERNO E A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NA ERA DO MEDO**

**BETWEEN PROBITY AND PARALYSIS: RETHINKING EXTERNAL CONTROL AND ADMINISTRATIVE EFFICIENCY IN THE AGE OF FEAR**

**ENTRE LA PROBIDAD Y LA PARÁLISIS: REPENSANDO EL CONTROL EXTERNO Y LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA EN LA ERA DEL MIEDO**



10.56238/revgeov16n5-292

**Hillana Martina Lopes Mousinho Neiva Dourado**

Mestranda em Direito

Instituição: Universidade Federal do Piauí (UFPI)

E-mail: hillana@araujoelopes.com.br

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3271304510027845>

**Robertonio Santos Pessoa**

Doutor em Direito

Instituição: Universidade Federal do Pernambuco (UFPE)

E-mail: robertoniopessoa@uol.com.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9426835691271531>

---

**RESUMO**

Este artigo analisa as disfunções do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas e seus impactos na Administração Pública brasileira, com foco no fenômeno do “apagão das canetas” e o medo de decidir do gestor público. Através de pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, baseada em revisão bibliográfica, examina-se como o controle externo disfuncional tem gerado paralisia decisória e ineficiência administrativa. O estudo demonstra que o atual modelo de controle, embora fundamentado em premissas constitucionalmente legítimas, produz externalidades negativas que comprometem o interesse público, manifestadas principalmente através do hiperformalismo decisório, sobreposição de instâncias controladoras e desproporcionalidade sancionatória. A investigação revela que a paralisia decisória afeta especialmente três áreas críticas: contratações complexas, alocação de recursos escassos e inovação em políticas públicas. Como marco normativo para um controle mais equilibrado, analisa-se a Lei 13.655/2018 (LINDB). Conclui-se pela necessidade de reconfiguração do controle externo em bases mais efetivas, com ênfase em mecanismos consensuais e dialógicos, visando harmonizar o necessário controle com a preservação da eficiência administrativa.

**Palavras-chave:** Controle Externo. Tribunal de Contas. Direito Administrativo do Medo. Disfunções Administrativas. LINDB.

**ABSTRACT**

This article analyzes the dysfunctions of external control exercised by the Court of Accounts and its impacts on Brazilian Public Administration, focusing on the phenomenon of "Administrative Law of Fear". Through qualitative, exploratory and descriptive research, based on bibliographic review, it



examines how dysfunctional external control has generated decision-making paralysis and administrative inefficiency. The study demonstrates that the current control model, although based on constitutionally legitimate premises, produces negative externalities that compromise the public interest, manifested mainly through decision-making hyperformalism, overlapping of controlling instances and sanctioning disproportionality. The investigation reveals that decision-making paralysis particularly affects three critical areas: complex contracting, allocation of scarce resources and innovation in public policies. As a normative framework for more balanced control, Law 13.655/2018 (LINDB) and Decree 9.830/2019 are analyzed. It concludes by emphasizing the need to reconfigure external control on more effective bases, with emphasis on consensual and dialogical mechanisms, aiming to harmonize necessary control with the preservation of administrative efficiency.

**Keywords:** External Control. Court of Accounts. Administrative Law of Fear. Administrative Dysfunctions. LINDB.

### RESUMEN

Este artículo analiza las disfunciones del control externo ejercido por el Tribunal de Contas y sus impactos en la Administração Pública brasileira, com foco no fenômeno do “apagão das canetas” y el medio de decidir el gestor público. A través de pesquisa cualitativa, exploratória y descriptiva, basada en revisión bibliográfica, examina-se como o controle externo disfuncional tem gerado paralisia decisória e ineficiência administrativa. El estudio demuestra que el actual modelo de control, embora fundamentado em premissas constitucionalmente legítimas, produce externalidades negativas que comprometen el interés público, manifestadas principalmente a través del hiperformalismo decisório, sobreposición de instancias controladoras y desproporcionalidade sancionatória. Una investigación revela que una paralisia decisória afeta especialmente tres áreas críticas: contratações complexas, alocação de recursos escassos e inovação en políticas públicas. Como marco normativo para un control más equilibrado, analisa-se a Lei 13.655/2018 (LINDB). Concluyendo que es necesario reconfigurar el control externo en bases más efectivas, con mecanismos consensuados y dialógicos, visando armonizar el control necesario con la preservación de la eficiencia administrativa.

**Palavras-chave:** Controle Externo. Tribunal de Cuentas. Direito Administrativo del Medio. Disfunciones Administrativas. LINDA.



## 1 INTRODUÇÃO

O controle da Administração Pública constitui elemento estruturante do Estado Democrático de Direito, funcionando como mecanismo de garantia da probidade, da transparência e da boa gestão dos recursos públicos. Entre as múltiplas instâncias de fiscalização existentes no ordenamento brasileiro, os Tribunais de Contas ocupam posição singular, dotados de competências amplas e relevantes para assegurar a legalidade e a economicidade das ações estatais. Contudo, a forma como esse controle tem sido exercido nas últimas décadas tem produzido efeitos paradoxais, dentre os quais se destaca o fenômeno denominado por Rodrigo Valgas dos Santos de “Direito Administrativo do Medo” (Santos, 2020), marcado pelo receio generalizado dos gestores públicos de tomar decisões diante do elevado risco de responsabilização.

Esse ambiente de insegurança jurídica gera o chamado “apagão das canetas”, expressão utilizada para caracterizar a paralisia decisória que se instala quando agentes públicos, temendo punições severas, deixam de assumir iniciativas administrativas essenciais, optando por condutas conservadoras ou pela inércia. Em vez de garantir a eficiência e o interesse público, o controle externo — quando exercido de modo disfuncional — passa a induzir comportamentos defensivos que comprometem a capacidade de resposta do Estado às demandas sociais. O que deveria ser um mecanismo de aprimoramento da gestão transforma-se em fator de bloqueio institucional.

A problemática central deste artigo reside justamente na análise crítica dessas disfunções do controle externo, notadamente daquele exercido pelos Tribunais de Contas. Embora legitimado constitucionalmente, o modelo atual tem produzido externalidades negativas, tais como hiperformalismo, sobreposição de instâncias fiscalizadoras, hiper-responsabilização dos gestores e desproporcionalidade sancionatória. Tais patologias administrativas encontram ressonância nas tipologias propostas por Christopher Hood, especialmente nos fenômenos conhecidos como *red tape* (excesso de rigidez burocrática) e *big stick syndrome*<sup>1</sup> (uso desproporcional e punitivo dos instrumentos de controle).

A relevância do estudo decorre da necessidade urgente de repensar os padrões contemporâneos de controle, sobretudo em um contexto de crescente complexidade das funções estatais e escassez de recursos públicos. Um sistema de controle que desestimula a ação administrativa e pune indistintamente erros formais, meras irregularidades procedimentais ou escolhas discricionárias razoáveis acaba por frustrar o próprio interesse público que pretende proteger. Daí a importância de se

---

<sup>1</sup> As expressões “*Big Stick Syndrome*” e “*Red Tape*” são metáforas centrais na análise das disfunções administrativas por Christopher Hood, as quais são referenciadas na obra de Rodrigo Valgas dos Santos (SANTOS, 2020.p. 130-131). A primeira refere-se ao uso de mecanismos de controle desproporcionais e coercitivos, tipicamente observados como reação à falha pública (*blame avoidance*), resultando em administração excessivamente defensiva e focada na punição. A segunda, “*Red Tape*”, denota a rigidez excessiva e o excesso de formalidades burocráticas, um subproduto da tentativa de maximizar a equidade e a legalidade, que, em demasia, paralisa a eficácia organizacional. Ambas representam diferentes “doenças administrativas” decorrentes da complexa dinâmica de controle e responsabilização no setor público.



investigar como e por que essas disfunções se consolidaram, bem como de apresentar caminhos para sua superação.

A hipótese que orienta esta pesquisa é a de que o atual modelo de controle externo brasileiro, embora constitucionalmente válido, opera de forma disfuncional, produzindo paralisia decisória, insegurança jurídica e ineficiência administrativa. Tal disfuncionalidade decorre não apenas de fatores jurídico-normativos, mas também de aspectos culturais, institucionais e hermenêuticos que afetam a interpretação da legalidade administrativa e a prática cotidiana dos agentes de controle.

Nesse cenário, destaca-se o papel da Lei 13.655/2018, que introduziu novos parâmetros na LINDB — como o consequencialismo, o realismo decisório, a temporalidade e a exigência de motivação qualificada — justamente para reequilibrar a relação entre controle e capacidade decisória do Estado. A inserção desses dispositivos representa um esforço normativo para conter excessos controladores, reduzir a produção de decisões abstratas e desconectadas da realidade administrativa e fomentar práticas mais alinhadas à boa-fé, à eficiência e à previsibilidade.

Metodologicamente, este trabalho se vale de pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, com base em revisão bibliográfica de autores como Santos, Hood, Binenbojm, Guimarães, Fortini, Marques Neto, Justen Filho, Di Pietro e Pessoa, além de documentos normativos, julgados e estudos institucionais. A análise desenvolve-se a partir de uma perspectiva crítica que busca compreender não apenas o fenômeno jurídico, mas também seus impactos práticos sobre a gestão pública contemporânea.

A estrutura do artigo segue um percurso analítico em cinco etapas: (i) apresenta-se o marco conceitual do Direito Administrativo do Medo e de suas causas; (ii) examinam-se as disfunções do controle externo à luz da teoria das patologias administrativas; (iii) discute-se o papel dos Tribunais de Contas e o paradoxo do controle no âmbito da separação de poderes; (iv) analisa-se a LINDB como marco normativo inovador voltado ao reequilíbrio do controle; e (v) apresentam-se propostas para um modelo de controle externo efetivo, dialógico e orientado a resultados.

Assim, a partir desse percurso teórico-analítico, busca-se contribuir para a construção de um modelo de controle que concilie fiscalização rigorosa com eficiência administrativa, superando práticas punitivistas, formalistas e paralisantes que têm se mostrado incompatíveis com as exigências da Administração Pública contemporânea.

## **2 O DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: GÊNESE E CONCEITUAÇÃO**

O fenômeno conhecido como Direito Administrativo do Medo constitui uma das mais relevantes patologias contemporâneas da Administração Pública brasileira. A expressão, desenvolvida por Rodrigo Valgas dos Santos, descreve o ambiente institucional em que gestores públicos, temerosos de responsabilização intensa, extensa e por vezes desproporcional, passam a adotar comportamentos



defensivos que inviabilizam a atividade administrativa. Trata-se de um produto da hiperjudicialização, da multiplicação de instâncias fiscalizadoras e da interpretação expansiva das normas de controle, que, somadas, convergem para a instalação de um estado permanente de receio na condução dos atos de gestão.

A gênese desse fenômeno está ligada ao que Marçal Justen Filho identifica como um processo histórico de ampliação sucessiva dos mecanismos de supervisão estatal, muitas vezes implementados sem adequada reflexão sobre seus efeitos colaterais. O resultado é o surgimento de um sistema de controle que, ao invés de fomentar a boa administração, acaba produzindo um ambiente de imprevisibilidade e retração decisória. Como observa o autor, a multiplicação de instâncias de controle e a constante ameaça de punição desincentivam a atuação proativa dos agentes públicos. Segundo Justen Filho (2014), o resultado é o pior dos mundos, no ponto:

“A multiplicação de instâncias de controle da atividade administrativa e a ameaça de punição aos desvios produzem mecanismos de desincentivo à atuação ativa dos agentes públicos. O resultado prático aproxima-se do pior dos mundos. Por um lado, as providências de combate à corrupção não atingem os efeitos desejados. Por outro lado, os agentes públicos hesitam em assumir responsabilidades relevantes.” JUSTEN FILHO, 2014, P. 9)

Nesse contexto, a insegurança jurídica se torna elemento central. A atuação administrativa passa a ser guiada não pela busca de resultados ou pela efetividade das políticas públicas, mas pela necessidade de evitar qualquer risco de responsabilização futura. Decisões rotineiras, escolhas discricionárias e atos de gestão ordinários tornam-se potenciais focos de acusação. Tal cenário estimula o comportamento avesso ao risco e a preferência pela inércia, consolidando o fenômeno conhecido como apagão das canetas, no qual os gestores — sobretudo aqueles responsáveis pela ordenação de despesas — optam deliberadamente pela omissão.

Rodrigo Valgas dos Santos aprofunda essa análise ao afirmar que o controle, quando exercido de modo disfuncional, produz um tipo inédito de patologia administrativa: o exercício medroso da função administrativa. Trata-se de uma disfunção gerada não por ineficiência técnica ou incapacidade gerencial, mas pelo próprio sistema fiscalizatório. Em outras palavras, a disfunção não nasce da Administração, mas do controle sobre a Administração — fenômeno que inverte a lógica constitucional segundo a qual o controle deve fortalecer, e não fragilizar, a gestão pública.

Historicamente, uma das características do Direito Administrativo a partir de meados do século XX foi a "luta contra as imunidades do poder", sendo o desenvolvimento do controle externo fundamental nesse processo. O fortalecimento dos órgãos de controle — Tribunais de Contas, Ministério Público, Controladorias — desempenhou papel relevante na consolidação de um sistema de integridade pública. Entretanto, como adverte Santos, esse avanço perdeu o equilíbrio quando tais órgãos passaram a atuar não mais com deferência à discricionariedade administrativa, mas como



instâncias decisórias paralelas, dotadas de um pretenso papel de “representatividade popular” reforçado pelo apoio midiático e pela narrativa anticorrupção.

Essa percepção reforçou a tendência de substituição progressiva da discricionariedade administrativa pela discricionariedade do controlador, fenômeno identificado também por Di Pietro e Moreira Neto, que o classificam como uma forma de hipertrofia do controle. Nesse ambiente, todo ato administrativo deixa de ser manifestação legítima da autoridade competente e passa a ser visto como ato condicionado ao aval posterior das instâncias fiscalizadoras. O controle, portanto, deixa de ser um instrumento de supervisão e converte-se em verdadeiro filtro de validade do ato administrativo. Essa situação, conforme Santos (2020), configura uma clara usurpação da função administrativa.

O agravamento desse quadro está associado ao que Fernando Vernalha Guimarães (2016) e Carlos Ari Sundfeld (2022) descrevem como um ambiente de paralisia. O primeiro define esse fenômeno como um ambiente de paralisia decisória gerado pelo receio do gestor público em tomar decisões devido ao risco de responsabilização pelos órgãos de controle, e o segundo, o chama de “direito administrativo dos cliques”, uma alusão à excessiva preocupação com aspectos formais em detrimento da eficiência e dos resultados. O risco e o medo do controle externo, portanto, causam uma nova espécie de disfunção na Administração Pública.

A superação do Direito Administrativo do Medo exige, portanto, a revisão crítica das práticas e dos paradigmas do controle. Conforme propõe Santos, é indispensável abandonar o modelo punitivo, formalista e intimidatório em favor de um sistema que privilegie a função pedagógica, orientativa e consensual do controle, priorizando a prevenção de irregularidades e o aperfeiçoamento da gestão. Isso implica reconhecer que administrar é atividade de risco e que erros sem dolo ou culpa grave — inerentes à complexidade da atividade pública — devem ser absorvidos pela própria Administração, e não punidos de forma automática.

No plano normativo, o art. 22 da LINDB materializa essa compreensão ao impor aos órgãos de controle o dever de considerar as dificuldades reais enfrentadas pelos gestores e as circunstâncias do caso concreto. O dispositivo afasta a responsabilidade automática, reforça o papel da boa-fé administrativa e orienta a responsabilização apenas nos casos em que se verifica dolo ou erro grosseiro. Esse marco normativo, como será analisado nas seções posteriores, constitui um dos instrumentos mais relevantes para o enfrentamento contemporâneo das disfunções do controle externo.

Em síntese, o Direito Administrativo do Medo representa o resultado patológico de um sistema de controle hipertrofiado, que ultrapassou sua função constitucional e passou a criar barreiras para o funcionamento regular da Administração Pública. Compreender sua origem, sua lógica e seus efeitos é condição indispensável para construir um novo paradigma de controle — mais equilibrado, eficiente e compatível com a complexidade da gestão pública no século XXI.



## 2.1 AS DISFUNÇÕES DO CONTROLE EXTERNO: UMA ANÁLISE SISTÊMICA

A compreensão das disfunções do controle externo exige uma análise sistêmica capaz de revelar como determinados padrões de fiscalização, embora concebidos para assegurar a integridade da Administração Pública, acabam produzindo efeitos adversos que comprometem o próprio interesse público. Para essa reflexão, a tipologia proposta por Christopher Hood (2021) constitui ferramenta central, ao identificar as patologias burocráticas conhecidas como *red tape* e *big stick syndrome*, fenômenos hoje amplamente reconhecidos na realidade institucional brasileira.

O *red tape* descreve o excesso de rigidez procedimental e a burocratização exacerbada do processo de tomada de decisão, impondo aos gestores públicos a necessidade de observar um conjunto crescente e muitas vezes redundante de formalidades, pareceres, documentos e estudos técnicos. O foco desloca-se da racionalidade administrativa para o cumprimento literal de ritos, criando o que se chama de “labirintos burocráticos”, nos quais até mesmo decisões simples passam a exigir dossiês extensos e comprovações exaustivas, frequentemente sem acréscimo relevante de segurança ou transparência ao processo.

Em contrapartida, o *big stick syndrome* refere-se ao emprego desproporcional e excessivamente punitivo dos instrumentos de controle. Nesse modelo, as instâncias fiscalizadoras tendem a adotar postura maximalista, ampliando conceitos jurídicos indeterminados, relativizando a análise do elemento subjetivo e aplicando sanções severas mesmo em casos de erros formais ou irregularidades de menor impacto. A consequência prática é o surgimento de um ambiente punitivista, em que o medo da responsabilização suplanta a finalidade do controle e gera retração administrativa.

O rigor excessivo e a aplicação inflexível de sanções é uma das faces mais visíveis da *big stick syndrome*. Nessa cultura, simples irregularidades formais, divergências de interpretação ou falhas operacionais acabam sendo tratadas com o mesmo rigor aplicado a atos de má-fé ou malversação, faltando a necessária proporcionalidade (CAMPANA, 2017). A desproporcionalidade manifesta-se não apenas na sanção final, mas também na esfera cautelar, como na larda adoção de medidas restritivas, notadamente a indisponibilidade patrimonial.

A aplicação disfuncional desses mecanismos leva a duas consequências típicas: a paralisia administrativa e o sancionamento desproporcional dos agentes públicos. Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Erik Halpern (2021, p. 98) analisam o fenômeno enfatizando as externalidades negativas, onde os gestores públicos passam a pautar sua conduta unicamente “a partir dos comandos dos controladores”, com o objetivo de evitar sanções futuras. A paralisia da atividade administrativa, causada exclusivamente pelo medo do agente público, torna-se uma grave externalidade negativa do sistema de controle no Brasil.

A paralisia administrativa, portanto, é caracterizada pela adoção de comportamentos de autoproteção pelos gestores, que passam a orientar sua atuação não pelo interesse público, mas pela



necessidade de evitar riscos. E o sancionamento desproporcional, por sua vez, se manifesta por meio de responsabilizações extensas, bloqueios patrimoniais automáticos, imputações generalizadas e ações sancionatórias baseadas em presunções. Fortini e Henriques denominam esse cenário de “*accountability overload*”, indicando que o excesso de estruturas e mecanismos de controle afeta não apenas a gestão, mas também o equilíbrio democrático, ao afastar cidadãos qualificados da vida pública diante da perspectiva de serem punidos por meras falhas administrativas.<sup>2</sup>

No campo da improbidade administrativa, essas disfunções se agravam pela ampliação interpretativa do dolo, frequentemente reduzido à noção de dolo genérico — uma construção jurisprudencial que, ao dispensar a demonstração da finalidade ilícita, aproxima a responsabilização da objetividade proibida pela Constituição. Como resultado, gestores passam a ser sancionados por escolhas razoáveis, feitas em contexto de escassez ou urgência, transformando eventuais erros de julgamento em atos de improbidade. Esse fenômeno evidencia uma tendência preocupante: a diluição do elemento subjetivo e a conversão de irregularidades procedimentais em ilícitos graves.

Um exemplo prático e recorrente, mencionado por Fortini e Henriques (2022), é o ajuizamento de ações de improbidade administrativa pelo Ministério Público. Nessas ações, a indisponibilidade de bens, muitas vezes requerida em caráter liminar, afeta não apenas gestores com poder decisório, mas também servidores que atuam em setores sem tal autonomia, como o de licitações. Esses servidores, sem condições financeiras de arcar com as despesas jurídicas, são pegos de surpresa com o bloqueio de seus bens, uma medida que se tornou rotineira.

Sob essa perspectiva, Santos (2020) propõe um conceito operacional de disfunção administrativa decorrente do controle externo que abrange “toda atuação insuficiente, ineficiente ou ilegal da Administração que resulte da atuação direta ou indireta das instâncias de controle, produzindo condutas ou resultados prejudiciais ao desempenho da função administrativa” (Santos, 2020, p. 132).

A atuação disfuncional não apenas inibe decisões estratégicas, mas produz também incentivos perversos, como a busca incessante por manifestações prévias dos órgãos de controle, a replicação automática de precedentes mesmo quando inadequados ao caso concreto e o abandono de políticas inovadoras por medo de responsabilização.

Do ponto de vista institucional, a disfunção do controle externo também está relacionada ao policentrismo decisório patológico, conceito desenvolvido por Gustavo Binenbojm e aprofundado por Justen Filho. A multiplicidade de instâncias fiscalizadoras — Tribunais de Contas, Ministério Público,

---

<sup>2</sup> “Não obstante, verifica-se que, ao revés, há um controle disfuncional da Administração Pública marcado pelo destemperado excesso, vez que, hoje, o Judiciário, a título de exemplo, está abarrotado de ações de improbidade administrativa que, não raras as vezes, têm como objeto meras irregularidades sanáveis internamente e que são passíveis das mais variadas e graves sanções, provocando a chamada *accountability overload*, gerando, por conseguinte, o efeito contrário ao auspício da norma.” (FORTINI, Cristiana; HENRIQUES, Livia Sales Magnani. O controle disfuncional da Administração Pública. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 1–21, 2022. DOI: 10.35699/2525-8036.2022.40349. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e40349>. Acesso em: 26 ago. 2025. p. 3)



Controladorias, Judiciário — gera sobreposição de entendimentos, divergências hermenêuticas e insegurança jurídica. O mesmo fato administrativo pode ser simultaneamente: aprovado por uma unidade técnica, reprovado pelo Ministério Público de Contas, considerado irregular pelo Tribunal de Contas e questionado judicialmente, criando um verdadeiro labirinto decisório que inviabiliza a previsibilidade e a confiança necessárias para a atuação administrativa.

Essas dinâmicas têm efeitos severos sobre o processo decisório. A insegurança jurídica leva ao aumento do tempo de tramitação dos processos, elevação dos custos administrativos, retração da inovação e preferência por decisões excessivamente conservadoras. Portanto, quanto mais se controla, menos eficiente se torna a administração pública, pois o foco desloca-se do cumprimento dos objetivos das políticas públicas para a prevenção de riscos individuais dos agentes públicos.

Paulo Modesto (2007) alerta,

“a legalidade não se compreende dissociada dos valores substanciais integrados no ordenamento jurídico, nem tampouco destacada da sua função própria e histórica de contenção do arbítrio. Manipulada isoladamente, desviada de sua finalidade instrumental, contrasta com a própria segurança jurídica, princípio voltado à proteção da confiança e da boa-fé e à garantia da previsibilidade objetiva das situações jurídicas”. (Paulo Modesto, 2007. p. 80)

Em síntese, as disfunções do controle externo não constituem anomalias pontuais, mas sim efeitos sistêmicos decorrentes de práticas institucionalizadas de fiscalizações punitivistas, sobreposição de instâncias, interpretações maximalistas da legalidade e ampliação desmedida da responsabilização individual. O resultado é um modelo que, ao invés de promover a boa administração, induz a inércia, a fragmentação decisória e a aversão ao risco, exigindo, portanto, profunda reformulação.

## 2.2 O TRIBUNAL DE CONTAS E O PARADOXO DO CONTROLE: NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA TEORIA DA DIVISÃO DOS PODERES

A crescente complexidade das funções estatais evidenciou as limitações do modelo clássico de tripartição de poderes, especialmente no que diz respeito às atividades de controle e fiscalização, hoje indispensáveis à transparência e à legitimidade das democracias constitucionais. Nesse contexto, a atuação dos Tribunais de Contas ganhou centralidade, ao mesmo tempo em que se tornaram mais visíveis as tensões entre o exercício do controle externo e a preservação das competências próprias dos poderes Executivo e Legislativo.

Um dos pontos mais sensíveis desse arranjo institucional, como destaca Marçal Justen Filho, consiste justamente em evitar que as atribuições reservadas ao controlado sejam assumidas pelo controlador. Por isso, a estruturação do controle externo deve ser compatibilizada com o princípio da separação dos poderes, de modo a impedir a invasão de competências asseguradas privativamente às



autoridades responsáveis pela função administrativa (JUSTEN FILHO, 2016, p. 792). Não por acaso, a Constituição Federal disciplina expressamente o controle externo, delimitando sua atuação e condicionando sua legitimidade ao respeito às funções típicas dos demais Poderes.

É nesse cenário que Moreira Neto (2019) identifica o chamado “paradoxo da hipertrofia do controle”: à medida que se amplia, de forma quase ilimitada, o raio de atuação dos órgãos de fiscalização, corre-se o risco de comprometer justamente a eficiência administrativa que se pretende resguardar. Celso Antônio Bandeira de Mello alerta, nessa linha, que o controle da Administração Pública não pode ser um fim em si mesmo, mas instrumento voltado à realização do interesse público (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 70). Quando o controle se converte em objetivo autônomo, desloca-se o foco dos resultados para a mera conformidade formal, gerando custos democráticos e administrativos relevantes.

Di Pietro (2021) acrescenta a esse diagnóstico a preocupação com a substituição da discricionariedade administrativa pela discricionariedade do controlador. Em vez de verificar a compatibilidade dos atos administrativos com os limites da legalidade e da razoabilidade, alguns órgãos de controle passam a impor sua própria leitura sobre o que seria a decisão “correta”, assumindo papel indevido na formulação das escolhas administrativas. Nesse movimento, perde-se a noção de que a responsabilidade política e jurídica pelas opções de governo recai prioritariamente sobre os agentes democraticamente investidos no exercício da função administrativa.

A função de controle, como lembra Jacoby Fernandes (2005), é inerente ao poder e à própria atividade administrativa, constituindo um princípio material que se expressa em diversas dimensões: (i) o controle interno, exercido pelos próprios órgãos da Administração; (ii) o controle externo, desempenhado por entidades independentes, como os Tribunais de Contas; e (iii) o controle social, resultante da participação da sociedade civil. A expansão do controle externo, porém, não pode significar o esvaziamento das demais formas de controle nem a centralização de todo o poder de fiscalização em poucos órgãos.

Rodrigues (2014) observa que o atual estágio de desenvolvimento institucional do Brasil ampliou a atuação dos Tribunais de Contas para além da mera verificação de legalidade, abarcando também a legitimidade, a economicidade e, gradativamente, a avaliação de resultados. Embora tal evolução seja importante para o fortalecimento da democracia e para o combate à má gestão, sua aplicação desmedida pode reforçar o efeito paralisante sobre os gestores públicos, sobretudo quando não há critérios claros para distinguir o erro grosseiro do erro justificável, ou a opção administrativa legítima do desvio de finalidade.

Buscando oferecer um marco teórico para esses novos arranjos institucionais, Robertônio Pessoa propõe a ideia de uma Administração Pública Democrática, na qual o controle não se limita à dimensão legal-garantística, mas incorpora também mecanismos de participação cidadã e de



deliberação compartilhada (PESSOA, 2020). A partir dessa perspectiva, emergem duas questões centrais para o papel contemporâneo dos Tribunais de Contas: (i) de que modo o controle exercido por essas Cortes pode contribuir efetivamente para a realização de políticas públicas democráticas; e (ii) como tornar o próprio controle mais transparente, participativo e responsivo às necessidades sociais.

A discussão sobre novos arranjos de controle institucional também dialoga com a proposta de Bruce Ackerman, mencionada por Santos (2020), de criação de um “Poder Integridade”, incumbido de zelar pela probidade e pela correção das instituições públicas. No contexto brasileiro, tal função poderia ser parcialmente desempenhada pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público e pela Controladoria-Geral da União. Contudo, o próprio Ackerman adverte para os riscos de conferir a esses “cães de guarda constitucionais” poderes desprovidos de mecanismos proporcionais de controle e responsabilidade, sob pena de se criar um novo polo de concentração de poder, agora sob o rótulo da “integridade”.

O avanço do Estado administrativo, a expansão da burocracia e o surgimento de entes híbridos — como empresas estatais, organizações sociais e agências reguladoras — intensificaram a necessidade de uma teoria constitucional capaz de lidar com essa realidade complexa. Não se trata apenas de proteger valores fundamentais abstratos, mas de garantir que a Constituição produza resultados concretos compatíveis com a densificação das normas e com as demandas sociais contemporâneas. Nesse cenário, os Tribunais de Contas aparecem simultaneamente como peças essenciais de garantia e potenciais vetores de disfunções, caso sua atuação não seja calibrada por critérios de proporcionalidade, deferência institucional e responsabilidade democrática.

A evolução do papel das Cortes de Contas revela, assim, um duplo desafio: de um lado, assegurar um controle suficientemente forte para prevenir desvios, corrigir irregularidades e garantir a boa gestão; de outro, evitar que esse controle se converta em instância de substituição da vontade administrativa legítima, produzindo insegurança jurídica, paralisia decisória e enfraquecimento da própria democracia representativa. A superação desse paradoxo exige repensar o desenho institucional do controle externo, redefinindo seus limites, suas técnicas e suas formas de interação com os Poderes constituídos.

### 2.3 A TENSÃO ENTRE CONTROLE E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

A tensão entre controle e eficiência administrativa constitui um dos temas mais relevantes e desafiadores do direito administrativo contemporâneo. À medida que os mecanismos de fiscalização se tornam mais intensos, abrangentes e sofisticados, cresce também o risco de que sua atuação interfira negativamente na capacidade decisória do Estado. Esse dilema é amplamente reconhecido pela doutrina e se insere no contexto mais amplo do fenômeno denominado “cultura do controle”, expressão



utilizada por Jordão (2016) para descrever o ambiente institucional em que a busca pela conformidade burocrática se sobrepõe à realização dos resultados das políticas públicas.

Gustavo Justino de Oliveira (2018) evidencia uma correlação negativa entre o aumento do controle e a eficiência administrativa. Para o autor, a complexificação dos ritos de fiscalização e a exigência de padrões cada vez mais minuciosos de conformidade conduzem à restrição da discricionariedade administrativa e à redução da flexibilidade necessária à atuação estatal. Essa constatação se harmoniza com a perspectiva de Odete Medauar (2020), que defende uma “revisão crítica dos paradigmas do controle externo”, de modo a evitar que o excesso de supervisão inviabilize a capacidade operacional da Administração. Rafael Veras de Freitas (2019) complementa esta visão ao defender a implementação de um "controle consensual e dialógico".

O reconhecimento de que o controle, em sua forma tradicionalmente burocrática, é indispensável para coibir abusos, arbitrariedades e condutas ímprobas, não impede a constatação de que sua intensificação pode produzir externalidades negativas. Fernando Vernalha Guimarães (2016) ressalta que todo mecanismo de controle gera “travas e fricções burocráticas” inerentes à sua própria natureza. O problema surge quando essa lógica se converte em verdadeira cultura do excesso, ocasionando um sistema fiscalizatório hipertrofiado que compromete a eficiência, a celeridade e a racionalidade da ação estatal.

O cenário atual do controle externo brasileiro expõe uma realidade preocupante: gestores públicos que ordenam despesas enfrentam riscos significativos de sanções múltiplas, incluindo multas, penalidades políticas e econômicas, indisponibilidade patrimonial prolongada, além de danos reputacionais. Essa situação seria justificável diante de comprovados prejuízos ao erário, porém, observa-se um crescente decisionismo do agente controlador sobre a Administração Pública, frequentemente resultando em sanções juridicamente questionáveis.

Em muitos casos, tais responsabilizações ocorrem sem que haja prova de dolo ou de dano real, o que aprofunda o ambiente de insegurança jurídica e reforça o comportamento defensivo dos agentes públicos. É nesse contexto que emerge o fenômeno do decisionismo de órgãos fiscalizadores, caracterizado pela prática de impor ao gestor o padrão decisório idealizado pelo próprio órgão de controle, independentemente das limitações fáticas, técnicas e orçamentárias enfrentadas pelo administrador.

Cristiana Fortini e Livia Henriques (2022) analisam esse cenário sob a ótica do chamado *accountability overload*, expressão que descreve o acúmulo de estruturas e processos de controle que, em vez de aprimorar a gestão, acabam por sobrecarregar agentes e instituições, gerando efeitos contraproducentes. As autoras destacam a rotina de indisponibilidade patrimonial abrangendo até mesmo servidores que não possuem poder decisório relevante, como integrantes de comissões de



licitação, o que revela a desproporcionalidade e o automatismo com que medidas restritivas são frequentemente aplicadas.

Como adverte Paulo Modesto (2007), a mera observância formal da legalidade não pode ser dissociada da finalidade histórica do princípio, qual seja, conter o arbítrio sem comprometer a segurança jurídica e a previsibilidade das relações públicas. Quando manipulada de maneira isolada, a legalidade perde seu caráter instrumental e colide com valores estruturantes como a boa-fé e a confiança legítima dos administrados.

Essa dinâmica produz consequências particularmente graves no campo da inovação e da implementação de políticas públicas. Carlos Ari Sundfeld (2016) identifica no Brasil uma verdadeira obsessão pela punição, que leva os gestores a evitarem decisões inovadoras ou arriscadas, mesmo quando necessárias ao interesse público. A omissão passa a ser vista como estratégia de autoproteção, uma vez que a responsabilidade por agir é mais severamente punida do que a responsabilidade por não agir.

Dessa forma, a tensão entre controle e eficiência administrativa não é apenas teórica, mas profundamente concreta. Resulta da sobreposição de instâncias fiscalizadoras, da interpretação maximalista dos requisitos legais, da diluição do elemento subjetivo da responsabilidade e da adoção de um modelo punitivista que ignora o contexto, os limites e as dificuldades inerentes à gestão pública. A superação dessa tensão exige um ponto de equilíbrio que permita tanto o combate efetivo à corrupção quanto a preservação da capacidade operacional da Administração Pública, evitando que o medo da punição se torne um obstáculo à eficiência administrativa.

### **3 AS DISFUNÇÕES DO CONTROLE EXTERNO PELO TRIBUNAL DE CONTAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

O controle externo exercido pelos Tribunais de Contas desempenha papel central no desenho institucional brasileiro, funcionando como instrumento de contenção do arbítrio, fiscalização da legalidade e promoção da eficiência na gestão pública. No entanto, a prática cotidiana revela que o modelo atual tem produzido disfunções significativas que comprometem sua efetividade e geram efeitos adversos sobre a Administração. Entre esses efeitos destacam-se o hiperformalismo decisório, o policentrismo de controle, a desproporcionalidade sancionatória e a consequente paralisia decisória dos gestores públicos.

A primeira e talvez mais evidente manifestação dessas disfunções é o hiperformalismo, fenômeno que ultrapassa a mera observância dos requisitos legais e se converte em verdadeiro ritualismo burocrático. Floriano Marques Neto (2020) identifica nesse comportamento uma patologia administrativa que afasta o foco dos resultados e da finalidade pública, transformando procedimentos acessórios em requisitos centrais para a validade de atos administrativos. Carlos Ari Sundfeld (2016)



reforça esse diagnóstico ao afirmar que "o excesso de formalismo nas decisões dos órgãos de controle tem criado uma cultura do medo na administração pública, onde gestores priorizam a forma em detrimento dos resultados". Esta perspectiva é corroborada por Medauar (2020), que identifica no hiperformalismo uma das principais causas da paralisia decisória no setor público.

Esse hiperformalismo se manifesta em três dimensões principais. A primeira consiste na exigência desproporcional de documentação, criando verdadeiros "labirintos burocráticos". São frequentes exigências de pareceres redundantes, estudos complexos para decisões rotineiras e etapas procedimentais não previstas na legislação. A segunda dimensão refere-se à ritualização excessiva dos procedimentos, com interpretações maximalistas de requisitos legais e imposição de consultas prévias a múltiplos órgãos, ainda que desnecessárias. A terceira relaciona-se à produção de decisões que valorizam a forma em detrimento da substância, afastando o princípio da finalidade administrativa.

Outro aspecto relevante é o policentrismo decisório patológico, expressão utilizada por Gustavo Binenbojm (2021) e aprofundada por Marçal Justen Filho (2023) para descrever o ambiente de múltiplas e concorrentes instâncias de controle. A coexistência de Tribunais de Contas, Ministério Público, Controladorias, controladorias municipais, auditorias internas e Judiciário gera sobreposição de entendimentos e insegurança jurídica. A mesma conduta pode, ao mesmo tempo, ser aprovada por uma unidade técnica, impugnada por outra, considerada irregular pelo Ministério Público de Contas e, posteriormente, objeto de ação judicial. Essa multiplicidade gera um paradoxo institucional: quanto maior o número de instâncias de controle, menor a previsibilidade e maior a chance de bloqueio da ação administrativa.

A sobreposição de instâncias, característica do policentrismo, manifesta-se na dimensão vertical e horizontal. No entanto, o problema não reside apenas na multiplicidade de órgãos, mas na falta de coordenação entre eles, gerando um ambiente de redundância e competição por espaço, que compromete a efetividade e a economicidade do controle. Campana (2017) aponta que este cenário leva a que "coisas sendo repetidamente investigadas" (CAMPANA, 2017, p. 202), resultando em desperdício de esforços. O caso da investigação da aquisição da Refinaria de Pasadena pela Petrobras é um exemplo emblemático dessa dinâmica, sendo objeto de apuração simultânea pelo Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Ministério Público Federal, Comissão de Valores Mobiliários e a própria estatal, o que, longe de garantir maior rigor, revela a ineficiência inerente ao modelo policêntrico desordenado.

O resultado dessa configuração é a intensificação do fenômeno identificado por Ferraz (2021), para quem o excesso de controle tem produzido uma administração "menos eficiente e mais receosa de inovar". Oliveira (2023) acrescenta que a cultura do medo transforma a omissão em estratégia de sobrevivência administrativa, levando gestores a evitar decisões arriscadas ou inovadoras, mesmo quando necessárias ao interesse público. Em vez de formular políticas públicas consistentes, a



Administração passa a se guiar por uma lógica defensiva, buscando aprovação antecipada dos órgãos de controle como forma de blindagem institucional.

Nesse contexto, também merece destaque o problema da desproporcionalidade sancionatória, frequentemente associado à atuação dos Tribunais de Contas. A aplicação de multas elevadas, imputações de débito, recomendações vinculadas, afastamentos cautelares e declarações de inidoneidade, muitas vezes diante de meras irregularidades formais, evidencia a tendência punitivista do controle externo. A jurisprudência mostra casos em que a ausência de dolo ou de dano efetivo ao erário não impede a responsabilização do gestor, contrariando premissas basilares da LINDB e a doutrina majoritária sobre responsabilidade administrativa.

Essa tendência punitiva encontra paralelo na crítica de Fortini e Henriques (2022) sobre o fenômeno do *accountability overload*, marcado pela sobrecarga de responsabilizações e pelo uso rotineiro de medidas gravosas, como a indisponibilidade de bens, que atingem até servidores sem poder decisório relevante. Essa prática, segundo as autoras, “afasta a renovação no campo político”, produz efeitos injustos e amplia o risco de decisões concentradas no interesse defensivo, e não no interesse público.

As consequências dessas disfunções são múltiplas e significativamente prejudiciais. O aumento dos custos transacionais é um deles: processos administrativos tornam-se mais longos, mais caros e mais complexos, desviando recursos humanos e financeiros que poderiam ser destinados à implementação de políticas públicas. Outro efeito é a inibição da inovação, já que a insegurança jurídica desestimula soluções criativas em áreas sensíveis como contratações públicas, parcerias e investimentos estruturantes. Soma-se a isso a perda de eficiência, pois a prioridade deixa de ser o atendimento às necessidades sociais e passa a ser a conformidade absoluta com formalidades, ainda que desnecessárias.

Em síntese, as disfunções do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas não são fenômenos isolados, mas efeitos estruturais de um modelo que precisa ser reformulado. A atuação excessivamente formalista, punitiva e hipercentralizadora afasta o controle de sua finalidade constitucional e gera riscos significativos para a governabilidade e para a própria democracia administrativa. Compreender essas patologias é passo essencial para construir um controle mais racional, orientado a resultados, cooperativo e respeitoso das dificuldades reais enfrentadas pela gestão pública.

Como argumenta Medauar (2023), "o futuro do controle externo depende de sua capacidade de se reinventar, abandonando o modelo puramente sancionatório em favor de uma atuação mais construtiva e orientada a resultados". Este é o desafio que se coloca para os próximos anos: construir um controle mais efetivo, menos disfuncional e mais alinhado com as necessidades da administração pública contemporânea.



#### 4 A LINDB: O MARCO NORMATIVO PARA O CONTROLE EQUILIBRADO

A promulgação da Lei nº 13.655/2018, que acrescentou dez novos artigos à LINDB (arts. 20 a 30), representou uma inflexão decisiva no regime jurídico do controle administrativo no Brasil. Trata-se de um esforço normativo para corrigir distorções decorrentes da expansão desordenada das funções de supervisão estatal e das disfunções que conduziram ao fenômeno do Direito Administrativo do Medo. Como observa Marçal Justen Filho (2020), a reforma da LINDB buscou promover a racionalização do controle, impondo limites objetivos à atuação das instâncias fiscalizatórias e introduzindo critérios de interpretação mais compatíveis com a eficiência e a segurança jurídica.

Antes da reforma, verificava-se um ambiente institucional marcado pelo decisionismo, pela ênfase excessiva no formalismo e pela falta de previsibilidade das decisões de controle. A nova LINDB buscou romper com esse quadro ao estabelecer padrões mínimos de fundamentação, exigir a consideração das consequências práticas das decisões e reforçar a necessidade de respeito ao contexto fático e temporal em que os atos administrativos foram praticados. Conforme expressado no Enunciado n.º 1 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA): "*as expressões 'esfera administrativa, controladora e judicial' contidas na LINDB abrangem o exercício de todas as funções estatais que envolvam aplicação do ordenamento jurídico*".

A reforma introduziu três eixos fundamentais: consequencialismo, realismo e temporalidade. O consequencialismo, previsto nos arts. 20 e 21 da LINDB, exige que o controlador avalie não apenas a conformidade jurídica do ato, mas seus impactos concretos sobre a gestão pública. Essa avaliação deve abranger as consequências práticas, jurídicas e administrativas das decisões. Neil MacCormick (2005) destaca que razões e consequências são elementos indissociáveis da boa decisão jurídica, não se tratando de juízos políticos, mas de elementos essenciais para a coerência do ordenamento. Marques Neto e Vêras de Freitas reforçam que o consequencialismo introduz um viés realista, afastando interpretações abstratas e desconectadas da realidade.

O segundo eixo é o realismo decisório, que impede julgamentos baseados em cenários ideais e desconectados das condições reais enfrentadas pelos gestores públicos. A LINDB veda a responsabilização automática em razão de falhas procedimentais quando existirem justificativas plausíveis ancoradas na complexidade da atividade administrativa. Vanice Lírio do Valle observa que a função primordial do controle deve ser reconduzir o gestor ao caminho regular, e não substituí-lo em sua esfera de discricionariedade. A ênfase é, portanto, na compreensão do contexto, dos riscos inerentes à ação administrativa e das limitações materiais, técnicas e orçamentárias da gestão pública.

O terceiro eixo é a temporalidade, que introduz dois desdobramentos essenciais: (i) a modulação progressiva dos efeitos de novas orientações, para permitir a adaptação dos administrados; e (ii) a modulação regressiva, que impede o julgamento de atos passados com base em interpretações posteriores. Esse princípio reforça a segurança jurídica e prestigia a boa-fé dos agentes públicos. Como



destaca Modesto (2018), a previsibilidade das orientações administrativas é condição indispensável para a integridade do sistema jurídico e para a confiança dos administrados nas instituições.

A reforma da LINDB também avançou na definição dos pressupostos da responsabilização individual. Ao exigir dolo ou erro grosseiro para a responsabilização do agente público, a lei se distancia do modelo anterior, que frequentemente admitia punições baseadas em culpa leve ou em meras irregularidades formais. Essa orientação dialoga diretamente com a crítica à ampliação indevida do elemento subjetivo em ações de improbidade administrativa, fenômeno agravado pela prática de se presumir dolo a partir da simples violação de normas. Ao exigir demonstração concreta de intenção ilícita ou erro grosseiro manifesto, a LINDB busca proteger a ação administrativa legítima e afastar responsabilizações desproporcionais.

O Decreto n.º 9.830/2019 complementou a LINDB ao definir parâmetros objetivos para a caracterização do erro grosseiro e do dolo, ampliando a segurança jurídica e oferecendo critérios para a atuação dos órgãos de controle. Marçal Justen Filho (2020) destaca que essa regulamentação é essencial para mitigar o apagão das canetas, pois oferece balizas claras e limita a subjetividade das análises sancionatórias. Para Rafael Vêras de Freitas (2018), a regulamentação materializa o princípio da realidade ao exigir que decisões de controle considerem efetivamente o impacto de suas conclusões sobre a gestão.

Um dos avanços mais significativos da nova disciplina é a valorização de mecanismos consensuais. Juliana Bonacorsi de Palma (2015) ressalta que os acordos e termos de ajustamento previstos na LINDB concretizam a ideia de um controle cooperativo e orientado à solução de problemas, em lugar da mera punição. Gustavo Justino de Oliveira (2018) enfatiza que a consensualidade introduz maior racionalidade ao controle, reduz custos transacionais e incentiva comportamentos de boa-fé por parte dos agentes públicos.

A LINDB também fortaleceu a noção de precedentes administrativos e da necessidade de observância consistente das orientações normativas, evitando decisões contraditórias ou arbitrárias. Marcos Augusto Perez (2018) observa que esse reforço é essencial para combater a cultura da imprevisibilidade decisória e para estruturar um ambiente institucional mais estável.

No âmbito dos Tribunais de Contas, Egon Bockmann Moreira (2022) afirma que a conjugação LINDB–Decreto 9.830/2019 produz verdadeira revolução metodológica, obrigando essas Cortes a adotarem análises contextualizadas, fundamentações densas, modulação de efeitos e mensuração de impactos. Embora muitos tribunais ainda não tenham incorporado plenamente essas diretrizes — devido à inércia institucional, ao legalismo arraigado e à ausência de normativos internos claros — é inegável que o novo marco normativo estabelece um caminho necessário para reconduzir o controle à sua finalidade constitucional.



É importante ressaltar que essas alterações não visam enfraquecer o controle da Administração Pública, mas sim qualificá-lo. A exigência de motivação adequada das decisões, consideração de suas consequências práticas e respeito aos precedentes tende a fortalecer o controle, tornando-o mais racional e efetivo.

Assim, a LINDB reformulada representa um ponto de inflexão no direito administrativo brasileiro ao compatibilizar controle rigoroso e eficiência administrativa, reforçando o papel da boa-fé, dos resultados concretos e da segurança jurídica como pilares do regime jurídico do controle. Trata-se de uma resposta normativa madura, orientada para a superação do modelo punitivista e formalista que alimentou, durante décadas, as disfunções do controle externo e o Direito Administrativo do Medo.

## **5 PROPOSTAS PARA UM CONTROLE EXTERNO EFETIVO**

A Administração Pública contemporânea atravessa um processo de transformação paradigmática. O modelo burocrático tradicional — caracterizado pela unilateralidade decisória, pelo formalismo e pela centralidade hierárquica — cede espaço a uma gestão flexível, cooperativa e orientada por resultados. Esse movimento reflete além da crescente complexidade das demandas sociais, a necessidade de adaptação das estruturas estatais a um ambiente marcado pelo dinamismo e pela interdependência. Nesse contexto, o sistema de controle precisa igualmente evoluir, abandonando sua face predominantemente punitiva e formalista para incorporar mecanismos consensuais, dialógicos e preventivos, mais adequados a uma gestão pública eficiente.

Moreira Neto (2020) propõe que a reestruturação do controle externo se desenvolva a partir de três eixos fundamentais: metodológico, procedimental e institucional. Essa abordagem tridimensional permite articular, de forma coerente, o conjunto de ferramentas e técnicas indispensáveis à construção de um controle mais racional, proporcional e alinhado à realidade da Administração Pública contemporânea.

### **5.1 EIXO METODOLÓGICO: INDICADORES, EFICIÊNCIA E AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

O primeiro eixo refere-se aos elementos metodológicos, que estruturam a racionalidade do controle orientado a resultados. Três instrumentos revelam-se essenciais nessa dimensão:

*Indicadores de desempenho* – fundamentais para medir objetivamente a efetividade das ações estatais. Como defende Abrucio (2019), sem indicadores claros, o controle não consegue avaliar resultados nem orientar melhorias substantivas na gestão pública.

*Métricas de eficiência* – que permitem analisar a relação entre custos e benefícios das políticas públicas, fornecendo critérios racionais para aferir economicidade e efetividade das ações governamentais.



*Avaliação de impacto* – mecanismo que mensura as transformações efetivamente geradas pelas políticas públicas, promovendo aprendizado institucional e subsidiando decisões mais informadas e tecnicamente fundamentadas.

A adoção dessas ferramentas metodológicas afasta o controle da verificação puramente formal, aproximando-o da análise substancial dos efeitos concretos das decisões administrativas sobre a realidade social.

## 5.2 EIXO PROCEDIMENTAL: PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E REVISÃO

O segundo eixo envolve os elementos procedimentais, que definem o modo de funcionamento das instituições de controle externo. Três práticas estruturantes merecem destaque:

*Planejamento estratégico* – essencial para direcionar a atuação dos Tribunais de Contas aos temas prioritários e de maior relevância social. A ausência de planejamento favorece um controle disperso, reativo e, por consequência, ineficiente.

*Monitoramento contínuo* – que possibilita a identificação tempestiva de desvios e fragilidades, permitindo a adoção de medidas corretivas antes que irregularidades pontuais se convertam em danos relevantes ao erário ou aos serviços públicos.

*Avaliação periódica* – etapa indispensável para revisar procedimentos, atualizar entendimentos jurisprudenciais e ajustar práticas institucionais conforme evidências empíricas concretas.

Esses mecanismos procedimentais reduzem o imprevisto na atividade de controle e promovem uma fiscalização mais racional, coerente e efetivamente alinhada ao interesse público.

## 5.3 EIXO INSTITUCIONAL: PROFISSIONALIZAÇÃO, ESPECIALIZAÇÃO E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

O terceiro eixo, de caráter institucional, concentra-se no fortalecimento da capacidade interna dos órgãos de controle. Três vetores estruturantes destacam-se nessa dimensão:

*Profissionalização dos agentes de controle* – mediante capacitação contínua e formação multidisciplinar, fundamental para enfrentar desafios técnicos crescentemente complexos que caracterizam a gestão pública contemporânea.

*Estruturas especializadas* – como unidades temáticas permanentes, capazes de oferecer análises técnicas consistentes e qualificadas, reduzindo a variabilidade decisória e aumentando a previsibilidade do controle.

*Sistemas integrados de informação* – que viabilizem a coleta, análise e compartilhamento eficiente de dados entre diferentes órgãos, evitando duplicidade de esforços e aprimorando a qualidade das decisões de controle.



Como observa Medauar (2022), a modernização institucional constitui condição indispensável para superar o modelo de controle baseado exclusivamente na punição, transformando o controle externo em efetivo instrumento de governança pública.

#### 5.4 CONSENSUALIDADE E DIÁLOGO COMO FUNDAMENTOS DO NOVO CONTROLE

A teoria contemporânea do Direito Administrativo reconhece que a efetividade do controle estatal exige práticas consensuais, colaborativas e preventivas, não se limitando à dimensão sancionatória. Nesse contexto, diversos instrumentos ganham crescente relevância:

*Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs)* – defendidos por Sundfeld (2023), os TAGs representam avanço significativo ao permitir a correção célere de irregularidades com foco na melhoria da gestão, evitando o custo econômico e institucional dos processos sancionadores tradicionais.

*Acordos de Leniência* – essenciais em contextos de apuração complexa, favorecem a obtenção de informações relevantes e incentivam organizações a adotarem programas efetivos de integridade e *compliance*, ampliando a função educativa e preventiva do controle.

*Práticas de diálogo institucional* – Freitas (2021) destaca mecanismos como consultas prévias, reuniões técnicas e câmaras de conciliação, que reduzem riscos jurídicos, esclarecem dúvidas interpretativas e fortalecem a relação de confiança entre gestores públicos e órgãos de controle.

#### 5.5 COOPERAÇÃO FEDERATIVA E REDES DE CONTROLE

A atuação coordenada entre diferentes instâncias fiscalizadoras constitui elemento fundamental para reduzir sobreposições e contradições decisórias no sistema de controle. Oliveira (2023) enfatiza as vantagens das redes de controle, que ampliam a eficiência institucional e reduzem custos operacionais, especialmente para entes subnacionais com menor capacidade administrativa e técnica.

A cooperação federativa não implica uniformização absoluta dos procedimentos de controle, mas pressupõe interoperabilidade entre sistemas, compartilhamento qualificado de dados, harmonização progressiva de entendimentos e construção de orientações conjuntas — condição indispensável para evitar o policentrismo patológico identificado na literatura especializada.

#### 5.6 O CONTROLE ORIENTADO A RESULTADOS: SUPERAÇÃO DO FORMALISMO PUNITIVO

A transição para um controle orientado a resultados exige que as instituições fiscalizadoras priorizem a materialidade dos fatos, o impacto social concreto das políticas públicas e a aferição de benefícios efetivos à sociedade. Nesse modelo, conforme Marques Neto (2021), o consequencialismo jurídico integra necessariamente a decisão de controle, permitindo calibrar sanções proporcionalmente, priorizar correções substantivas e fortalecer a capacidade estatal de implementação de políticas.



A consensualidade, portanto, deixa de ser mero instrumento processual facultativo e passa a constituir o novo paradigma do controle, em plena sintonia com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e com o Decreto nº 9.830/2019.

### 5.7 UMA MUDANÇA CULTURAL: DA INTIMIDAÇÃO À ORIENTAÇÃO

Todos os mecanismos anteriormente expostos convergem para uma transformação mais profunda: a necessidade de alterar a cultura institucional do controle, historicamente fundada na intimidação e na lógica predominantemente punitiva. A construção de um modelo eficiente, inteligente e cooperativo depende da consolidação de um *ethos* institucional orientado por princípios como transparência, previsibilidade, proporcionalidade, boa-fé, realismo decisório e segurança jurídica.

Essa mudança cultural é indispensável para superar o denominado "Direito Administrativo do Medo", reabilitando a confiança legítima dos gestores públicos e, conseqüentemente, reforçando a legitimidade democrática das instituições de controle perante a sociedade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho evidencia que o fenômeno do Direito Administrativo do Medo, especialmente no contexto da atuação do Tribunal de Contas, tem produzido efeitos significativamente adversos na gestão pública brasileira. As disfunções identificadas no exercício do controle externo não apenas comprometem a eficiência administrativa, mas também desvirtuam a própria finalidade do controle enquanto instrumento de aperfeiçoamento da administração pública.

A investigação realizada permitiu confirmar a hipótese inicial de que o atual modelo de controle externo, embora fundamentado em premissas constitucionalmente legítimas, tem gerado externalidades negativas que prejudicam o interesse público. O hiperformalismo decisório, a sobreposição de instâncias controladoras e a desproporcionalidade sancionatória emergiram como as principais manifestações dessas disfunções.

As análises doutrinárias apresentadas demonstram que a paralisia decisória resultante do medo do controle tem afetado principalmente três áreas críticas da administração pública: contratações complexas, alocação de recursos escassos e inovação em políticas públicas. Este cenário é particularmente preocupante em um contexto que demanda crescente eficiência e capacidade de adaptação da gestão pública.

A superação dessas disfunções, contudo, não implica o enfraquecimento do controle, mas sua reconfiguração em bases mais efetivas e equilibradas. Nesse sentido, a Lei 13.655/2018 (LINDB) se consolida como um marco normativo fundamental ao estabelecer diretrizes que promovem maior segurança jurídica e eficiência administrativa.



Algumas diretrizes se mostram essenciais para a construção de um novo paradigma de controle:

(i) Adoção de uma perspectiva consequencialista no exercício do controle, em consonância com o art. 20 da LINDB, considerando os efeitos práticos das decisões controladoras; (ii) desenvolvimento de mecanismos de diálogo institucional que permitam maior segurança jurídica na tomada de decisões administrativas; (iii) implementação de instrumentos de controle consensual que privilegiem a correção de rumos e não mais a mera punição; (iv) transição para um modelo de controle por resultados, com ênfase na efetividade das políticas públicas.

Por fim, destaca-se que o aperfeiçoamento do controle externo é fundamental para o fortalecimento da própria democracia. Um controle efetivo, mas equilibrado, pode contribuir significativamente para a melhoria da gestão pública, desde que exercido com a devida consideração aos desafios práticos enfrentados pelos gestores e às complexidades inerentes à administração pública contemporânea.

O Direito Administrativo do Medo, embora represente um desafio significativo para a gestão pública brasileira, também oferece uma oportunidade de repensar e aperfeiçoar nossos mecanismos de controle. A construção de um modelo mais efetivo e equilibrado é não apenas possível, mas imperativa para o desenvolvimento de uma administração pública mais eficiente e alinhada com as demandas da sociedade contemporânea.



**REFERÊNCIAS**

- ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 265, p. 13–23, jan./ abr., 2014.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Funções dos tribunais de contas. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 17, n. 72, p. 133–150, 1984.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 33. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12.7.2016. São Paulo: Malheiros, 2016.
- Binenbojm, G. (2020). A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. *Revista Eletrônica Da PGE-RJ*, 3(3). Recuperado de <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014 (3a edição).
- CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. *Revista de Direito*, [S. l.], v. 9, n. 01, p. 189–216, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/252703892017090107>. Acesso em: 2 dez. 2025.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da Administração Pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, p. 1-12, jul./set. 2013. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/08/Limites-do-controle-externo.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2024.
- FORTINI, Cristiana; HENRIQUES, Livia Sales Magnani. O controle disfuncional da Administração Pública. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 1–21, 2022. DOI: 10.35699/2525-8036.2022.40349. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e40349>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Revista de Direito do Estado*, Salvador, v. 71, 2016, p. 01. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalhaguimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 16 mai. 2020.
- Heller, G., & Sousa, G. C. e. (2019). Função de controle externo e função administrativa: separação e colaboração na Constituição de 1988. *Revista De Direito Administrativo*, 278(2), 71–96. <https://doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80049>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Enunciados relativos à interpretação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e seus impactos no Direito Administrativo (2019). Disponível em: <http://ibda.com.br/noticia/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>. Acesso em: 16 mai. 2020.
- JACOBY FERNADES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.



JORDÃO, Eduardo. The Three Dimensions of Administrative Law. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, p. 21–38, 2019.  
DOI: 10.21056/aec.v20i75.1092. Disponível em:  
<https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1092>. Acesso em: 26 ago. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MACCORMICK, Neil. Rhetoric and the rule of law: a theory of legal reasoning. Oxford: Oxford University Press, 2005

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Controle da administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 21-38. ISBN 978-85-450-0193-5.

MEDAUAR, Odete. Controles internos da administração pública. Revista da Faculdade de Direito – Universidade de São Paulo, v. 84, n. 84-85, p. 39-55, jan. 1990. Disponível em:  
<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67131/69741>. Acesso em: 16 mai. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=66621>>. Acesso em: 14 nov 2024.

MODESTO, Paulo. Controle Jurídico do Comportamento Ético da Administração Pública no Brasil. Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 10 nov 2024.

NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. Administração Pública do Medo: ninguém quer criar, pensar noutras soluções. O novo pode dar errado e o erro é punido severamente. JOTA, São Paulo, nov. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-domedo-09112017>. Acesso em: 16 mai. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. O mito do 'quanto mais controle, melhor' na administração pública. Revista Brasileira de Direito Público. Belo Horizonte, v.18, n.71, out./dez. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/40001>. Acesso em: 11 nov 2024.

PESSOA, Robertônio. Direito Administrativo e Democracia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SUNFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB. Belo Horizonte: Forum, 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas. Direito Administrativo do Medo – ed. 2023. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2022.

