

**O DIREITO À CORAGEM ADMINISTRATIVA: ÉTICA, INOVAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA NA GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA****THE RIGHT TO ADMINISTRATIVE COURAGE: ETHICS, INNOVATION, AND LEGAL CERTAINTY IN CONTEMPORARY PUBLIC MANAGEMENT****EL DERECHO A LA VALENTÍA ADMINISTRATIVA: ÉTICA, INNOVACIÓN Y SEGURIDAD JURÍDICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA CONTEMPORÂNEA**

10.56238/revgeov17n1-050

**Júlio Edstron S. Santos**  
Doutor em Direito  
Instituição: UniCEUB  
E-mail: edstron@yahoo.com.br

**RESUMO**

A presente pesquisa investiga a dogmática do erro na Administração Pública contemporânea, propondo o "Direito à Coragem Administrativa" como vetor de superação do "apagão das canetas". O problema central reside na tensão entre a falibilidade humana e o dever de eficiência, agravada por uma cultura de controle retrospectivo que criminaliza a inovação. Mediante metodologia dedutiva e analítica, fundamentada na filosofia da "Experiência Ética" e na "arqueologia jurisprudencial" de precedentes do STF, STJ e TCU, o estudo demonstra a consolidação de um regime de responsabilidade subjetiva qualificada pela LINDB. As conclusões apontam que a segurança jurídica exige a aplicação do standard do "administrador médio" e a distinção clara entre erro escusável e negligência grave. Sustenta-se, que a coragem administrativa não é temeridade, mas uma "audácia fundamentada" em governança, integridade e técnica, sendo condição indispensável para a concretização de direitos fundamentais e para a modernização do Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Direito à Coragem Administrativa. Erro Grosseiro. Governança da Integridade. Segurança Jurídica. Responsabilidade Subjetiva.

**ABSTRACT**

This research investigates the legal doctrine of error within contemporary Public Administration, proposing the "Right to Administrative Courage" as a vector to overcome the phenomenon of "administrative paralysis" (often referred to as apagão das canetas). The central problem lies in the tension between human fallibility and the duty of efficiency, exacerbated by a culture of retrospective control that criminalizes innovation. Employing a deductive and analytical methodology, grounded in the philosophy of "Ethical Experience" and in the "jurisprudential archaeology" of precedents from the Supreme Federal Court (STF), the Superior Court of Justice (STJ), and the Federal Court of Accounts (TCU), the study demonstrates the consolidation of a regime of qualified subjective liability established by the LINDB. The conclusions indicate that legal certainty requires the application of the "average administrator" standard and a clear distinction between excusable error and gross negligence. It is argued that administrative courage is not recklessness, but a "grounded audacity" based on



governance, integrity, and technical expertise, being an indispensable condition for the realization of fundamental rights and the modernization of the Democratic Rule of Law.

**Keywords:** Right to Administrative Courage. Gross Error. Integrity Governance. Legal Certainty. Subjective Liability.

## RESUMEN

Esta investigación indaga en el enfoque dogmático del error en la Administración Pública contemporánea, proponiendo el "Derecho a la Valentía Administrativa" como vector para superar la "parálisis en la toma de decisiones". El problema central reside en la tensión entre la falibilidad humana y el deber de eficiencia, agravada por una cultura de control retrospectivo que criminaliza la innovación. Mediante una metodología deductiva y analítica, basada en la filosofía de la "Experiencia Ética" y la "arqueología jurisprudencial" de precedentes del Supremo Tribunal Federal (STF), el Superior Tribunal de Justicia (STJ) y el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), el estudio demuestra la consolidación de un régimen de responsabilidad subjetiva, regulado por la Ley Introductoria al Código Civil Brasileño (LINDB). Las conclusiones indican que la seguridad jurídica exige la aplicación del criterio del "administrador promedio" y una clara distinción entre error excusable y negligencia grave. Argumenta que la valentía administrativa no es imprudencia, sino una "audacia fundada" en la gobernanza, la integridad y la técnica, siendo condición indispensable para la realización de los derechos fundamentales y la modernización del Estado Democrático de Derecho.

**Palabras clave:** Derecho a la Valentía Administrativa. Error Grave. Gobernanza de la Integridad. Seguridad Jurídica. Responsabilidad Subjetiva.



O correr da vida embrulha tudo. A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem - João Guimarães Rosa

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública contemporânea encontra-se em uma encruzilhada histórica, pressionada, de um lado, pela demanda social por eficiência e resultados imediatos e, de outro, pela hipertrofia dos sistemas de controle que, não raro, criminalizam a inovação e a discricionariedade.

O Estado do século XXI, digital, complexo e onipresente, não pode mais ser gerido sob a lógica do medo, onde a inércia se torna a estratégia de sobrevivência mais racional para o agente público. Esta pesquisa nasce da necessidade urgente de romper com esse paradigma paralisante e de propor uma nova dogmática fundada na responsabilidade proativa e na segurança jurídica para quem ousa decidir.

O cenário atual revela uma patologia institucional grave, conhecida doutrinariamente como o "apagão das canetas". Trata-se de um fenômeno silencioso, porém devastador, no qual gestores honestos e capacitados optam por não decidir, ou decidem pela opção mais burocrática e menos eficiente, apenas para evitar o risco de responsabilização futura por órgãos de controle.

O temor de ter o CPF bloqueado ou a reputação destruída por falhas meramente formais ou por interpretações divergentes da norma transformou a gestão pública em um campo minado, repelindo talentos e prejudicando, em última análise, o cidadão que depende dos serviços estatais.

O problema de pesquisa que orienta esta investigação reside, portanto, na seguinte indagação: como construir um sistema jurídico-administrativo que puna severamente a desonestidade e o descaso, mas que, ao mesmo tempo, proteja e incentive a coragem do administrador que, agindo com lealdade e técnica, enfrenta riscos para entregar valor público? A resposta a essa questão exige a superação da visão maniqueísta que equipara o erro de gestão à improbidade, estabelecendo critérios seguros para diferenciar a falibilidade humana inerente à ação da negligência punível.

A importância desta temática transcende o debate acadêmico e atinge o coração da democracia. Em um país marcado por desigualdades profundas e carências estruturais, a omissão estatal não é um evento neutro; ela é a causa direta da perpetuação da miséria e da ineficiência.

A coragem administrativa, longe de ser um ato de heroísmo isolado, deve ser compreendida como um dever funcional e ético. O gestor público é o guardião de promessas constitucionais, e cumpri-las exige a ousadia de enfrentar o patrimonialismo, a burocracia estéril e as incertezas de um mundo em constante transformação.

Nesse sentido, a relevância da pesquisa se manifesta também na dimensão econômica e institucional. Um ambiente de insegurança jurídica eleva os custos de transação, encarece as contratações públicas e afasta investimentos privados.



Ao defender um "Direito à Coragem Administrativa", não se busca a impunidade, mas a eficiência. Busca-se garantir que a decisão pública seja tomada com base nas melhores evidências técnicas e no interesse coletivo, e não com base no cálculo mesquinho de autopreservação do agente público diante de um controlador onipotente.

A presente investigação adota, ainda, uma perspectiva ética fundamental. A Administração Pública não é uma máquina fria de aplicação de leis, mas uma experiência ética de alteridade, voltada para a concretização de direitos do "outro". A coragem de decidir é, antes de tudo, a coragem de ser justo e de fazer o que é certo, mesmo quando o certo é difícil ou impopular. Enfrentar a corrupção sistêmica e implementar programas de integridade robustos são atos de bravura que definem a qualidade moral de uma gestão e a sua legitimidade perante a sociedade.

Metodologicamente, esta pesquisa alicerça-se em uma abordagem dedutiva e analítica de alta densidade. O percurso investigativo iniciou-se com uma rigorosa revisão bibliográfica, dialogando com a doutrina clássica e contemporânea do Direito Administrativo, da Filosofia do Direito e das Ciências de Gestão. Buscou-se compreender como os conceitos de erro, risco, integridade e responsabilidade evoluíram no tempo, fornecendo o substrato teórico necessário para sustentar a tese da coragem administrativa como um vetor interpretativo das normas de direito público.

Além da base teórica, a metodologia incorporou um exame profundo da realidade pretoriana, através da análise de casos jurídicos paradigmáticos. Realizou-se uma verdadeira "arqueologia" nas decisões do Tribunal de Contas da União e das Cortes Superiores (STF e STJ), identificando como esses tribunais têm construído, passo a passo, uma jurisprudência de deferência às escolhas técnicas e de proteção ao gestor de boa-fé. A seleção dos julgados obedeceu a critérios de relevância temática e impacto uniformizador, permitindo traçar um panorama fiel da aplicação do direito vivo.

A estrutura da obra foi desenhada para conduzir o leitor por uma jornada lógica e ascendente. Inicialmente, a pesquisa situa a Administração Pública no contexto do século XXI, explorando seus deveres de eficiência, prestação de contas e proteção aos vulneráveis. Nessa etapa, estabelece-se a conexão entre a gestão pública e a experiência ética, demonstrando que a governança da integridade e o combate ao patrimonialismo são pressupostos para o exercício legítimo da discricionariedade.

Em seguida, a pesquisa adentra a análise da dogmática do erro, revisitando a teoria dos vícios da vontade e sua transposição para o direito público. Examina-se a mudança de paradigma operada pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que positivou a distinção entre erro simples e erro grosseiro. A pesquisa demonstra como essa alteração legislativa foi o ponto de partida para a construção de um regime de responsabilidade subjetiva qualificada, essencial para a segurança jurídica.

A terceira parte da investigação dedica-se ao estudo da "Jurisprudência da Coragem". Nela, dissecam-se os precedentes que validam a decisão administrativa tomada em cenários de crise e



incerteza. Demonstra-se como o Poder Judiciário e o Tribunal de Contas têm aplicado o *standard* do "administrador médio" para absolver gestores que, embora não tenham alcançado o resultado ótimo, agiram com a diligência possível e com base em critérios técnicos sustentáveis à época da decisão.

Por fim, as conclusões sintetizam os achados da pesquisa, reafirmando que o Direito à Coragem Administrativa é uma conquista civilizatória necessária. A obra propõe que a tolerância ao erro honesto e experimental, aliada a mecanismos preventivos de governança, é a única via possível para modernizar o Estado. Conclui-se que punir a tentativa de inovação é condenar a administração à obsolescência e que a segurança jurídica é o solo fértil onde a boa gestão floresce.

Em síntese, esta pesquisa não se limita a descrever o estado da arte do Direito Sancionador; ela propõe uma mudança de mentalidade. Defende-se que a coragem não é a ausência de medo, mas a capacidade de agir apesar dele, amparado por um sistema jurídico que valoriza a intenção, a técnica e a finalidade pública. O Direito deve ser um escudo para o bom gestor, e não apenas uma espada sobre sua cabeça.

A "Coragem Administrativa" emerge, assim, não como um privilégio de casta, mas como um direito difuso da sociedade a um governo funcional, ético e resolutivo. É a esperança de que, entre a falibilidade humana e a negligência inaceitável, exista um vasto campo de atuação onde a prudência e a ousadia se encontram para construir o bem comum.

## **2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO SÉCULO XXI E O DIREITO À CORAGEM: DA EXPERIÊNCIA ÉTICA À GOVERNANÇA DA INTEGRIDADE**

A Administração Pública do Século XXI atravessa um momento de profunda reconfiguração dogmática, distanciando-se do modelo puramente burocrático-legalista de Max Weber para abraçar uma identidade gerencial e dialógica, focada na entrega efetiva de valor público.

Não basta mais a Administração Pública ser obediente à lei; exige-se dele que seja resolutivo, responsivo e capaz de navegar em um ambiente de incertezas tecnológicas e sociais. Gustavo Binenbojm leciona que essa "virada pragmática" impõe ao administrador o dever de não apenas cumprir ritos, mas de realizar direitos fundamentais, transformando a legalidade estrita em uma juridicidade administrativa orientada por resultados que impactem positivamente a vida do cidadão (2021, p. 88).

Nesse contexto, é imperioso revisitar a essência da atividade estatal sob a luz da filosofia do direito, compreendendo a Administração Pública fundamentalmente como uma "experiência ética". Joaquim Carlos Salgado (2022) ensina que a ética não é um compêndio frio de regras, mas a vivência concreta da ideia de Justiça, que se manifesta na consciência do sujeito.

Assim, o ato administrativo deixa de ser uma mera burocracia para tornar-se o *locus* onde o Estado realiza o seu "dever-ser", concretizando valores universais na vida singular de cada



administrado. O gestor público, portanto, é o agente dessa mediação ética entre a norma abstrata e a necessidade humana (Salgado, 2022, p. 115).

Aprofundando essa perspectiva, Mariah Brochado (2019) esclarece que a experiência ética pressupõe a alteridade, ou seja, o reconhecimento do "Outro" como um fim em si mesmo, e não como meio. Na gestão pública, esse "Outro" é o cidadão, titular de direitos fundamentais.

A administração Pública torna-se uma experiência ética autêntica quando o gestor compreende que cada decisão, cada alocação de recursos e cada assinatura, carrega o peso da dignidade humana. O erro administrativo, sob essa ótica, não é apenas uma falha técnica, mas uma ruptura na cadeia ética de realização da cidadania, uma negação momentânea da promessa estatal de cuidado (Brochado, 2019).

A consciência ética do administrador é, portanto, o primeiro filtro contra o erro grosseiro e a negligência. Joaquim Carlos Salgado aduz que a liberdade do agente público não é o arbítrio, mas a "liberdade ética" de escolher o melhor caminho para a realização do bem comum.

O administrador que age sem essa consciência, operando no "piloto automático" da burocracia ou cedendo a pressões patrimonialistas, esvazia a função pública de seu conteúdo moral. A experiência ética exige, assim, uma vigília constante da consciência sobre a finalidade dos atos, impedindo que a técnica se desvincule dos valores que a justificam (Salgado, 2022, p. 140).

Nessa toada, evitar o erro administrativo é um imperativo categórico da experiência ética estatal. Se a função do Estado é concretizar direitos, a falha evitável é uma violação direta desse mandato. A jurista Mariah Brochado pontua que a responsabilidade ética antecede a responsabilidade jurídica; o gestor deve buscar a excelência e a precisão não por medo da sanção, mas pelo compromisso intrínseco com a verdade e com a justiça do caso concreto. A "prevenção do erro" torna-se, então, uma postura existencial do administrador, que se dedica a conhecer a realidade e a técnica para não lesar a confiança neles depositada (Brochado, 2019, p. 105).

A Administração Pública como experiência ética também dialoga com a temporalidade das decisões. O gestor ético sabe que suas escolhas ecoam no tempo, afetando gerações futuras. Joaquim Carlos Salgado defende que a ideia de Justiça envolve a "presença do eterno no tempo", o que, na linguagem administrativa, traduz-se no dever de sustentabilidade e de planejamento de longo prazo.

O erro grosseiro muitas vezes nasce do imediatismo, da falta de visão prospectiva. A experiência ética impõe ao administrador o dever de prudência, de sopesar as consequências futuras de seus atos presentes, evitando soluções fáceis que geram problemas complexos amanhã (Salgado, 2022, p. 210).

A concretização dos direitos fundamentais exige que essa experiência ética seja institucionalizada, e não dependente apenas da virtude individual do gestor. É necessário criar um "clima ético" organizacional. Mariah Brochado argumenta que as instituições moldam o





comportamento moral; portanto, a Administração deve desenhar estruturas que favoreçam a conduta ética e dificultem o desvio. Isso se conecta diretamente aos sistemas de integridade, que deixam de ser ferramentas de controle externo para serem a materialização da própria identidade ética do órgão público (Brochado, 2019, p. 150).

A coragem administrativa é a virtude que permite a manutenção da experiência ética em ambientes hostis. Enfrentar a corrupção, o patrimonialismo e a ineficiência exige que o gestor sustente o "dever-ser" ético mesmo diante de pressões contrárias. Ainda, Joaquim Carlos Salgado (2022) nos lembra que a justiça é uma conquista diária da consciência contra a barbárie.

O administrador que ousa corrigir rumos, que inova com responsabilidade e que não se omite diante da dificuldade, está vivendo a plenitude da experiência ética, honrando a investidura que recebeu da sociedade para atender a todos os cidadãos(as) (Salgado, 2022, p. 230).

Retornando à dogmática administrativa, nesse contexto de mutação, a eficiência administrativa deixou de ser um mero adorno principiológico para se tornar um dever jurídico vinculante, com *status* de direito fundamental do administrado à boa gestão.

A Administração Pública contemporânea opera sob a lógica da escassez de recursos e da infinitude de demandas, o que obriga o gestor a realizar ponderações constantes entre meios e fins. Marçal Justen Filho aduz que a eficiência não é um conceito econômico transportado acriticamente para o direito, mas uma exigência de que a competência estatal seja exercida para produzir a máxima satisfação das necessidades coletivas com o menor custo social possível (Justen Filho, 2023, p. 55).

A constitucionalização do Direito Administrativo impôs uma releitura dos poderes da administração, que deixaram de ser vistos como prerrogativas de autoridade para serem compreendidos como deveres-poderes instrumentais. A supremacia do interesse público não é mais um cheque em branco para o arbítrio estatal, mas uma diretriz que deve ser comprovada no caso concreto através de motivação robusta e transparente.

Por sua vez Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a função administrativa é um encargo de "quem serve", e não de "quem manda", sendo o administrador um curador de interesses alheios que deve prestar contas de cada ato praticado na condução da *res publica* (2021, p. 112).

A superação do patrimonialismo, traço cultural atávico que confunde o público com o privado, exige uma dose elevada de coragem administrativa. Em um país onde as relações pessoais muitas vezes tentam sobrepor-se às institucionais, dizer "não" a pedidos indevidos ou a favorecimentos é o ato de bravura primordial do gestor republicano.

Também Raymundo Faoro, em análise clássica revisitada, alerta que o estamento burocrático tende a se apropriar do Estado; portanto, a modernização administrativa é, antes de tudo, uma ruptura ética com as práticas de clientelismo que privatizam o poder (2021, p. 150).



A coragem para romper com o patrimonialismo conecta-se diretamente ao combate à corrupção, que não pode ser vista apenas como o desvio financeiro, mas como a captura da eficiência estatal por interesses escusos. A corrupção mata a política pública na sua origem.

Corroborando com o tema Fábio Medina Osório sustenta que o Direito Administrativo Sancionador deve ser implacável com a desonestidade, mas cirúrgico para não confundir o gestor corrupto com o gestor inábil, pois a generalização da suspeita enfraquece o combate aos verdadeiros ilícitos (Osório, 2021, p. 310).

Para blindar a Administração Pública contra essas práticas e oferecer segurança ao gestor probo, a implementação de Programas de Integridade (*Compliance*) e Governança, tornou-se um dever estatal. O *compliance* não é burocracia adicional, mas um sistema imunológico institucional que previne a infecção pela fraude.

Nesta linha de pensamento Rodrigo Pironti Aguirre de Castro ensina que a governança de integridade cria "arquiteturas de escolha" que dificultam o erro ético e protegem o servidor que deseja agir corretamente, servindo como prova de boa-fé em eventuais processos de responsabilização (Castro, 2023, p. 120).

A adoção de matrizes de risco e canais de denúncia efetivos é a materialização da coragem de olhar para dentro da própria organização e enfrentar suas fragilidades. O administrador que implementa o *compliance* demonstra que não teme a transparência.

Também contribui André Castro Carvalho define que a cultura de conformidade deve permear desde a alta administração (*tone at the top*) até a ponta do atendimento, criando um ambiente onde a retidão não é a exceção, mas a norma inegociável de conduta (Carvalho, 2022, p. 95).

O enfrentamento ao "apagão das canetas" exige, paradoxalmente, mais controle, porém um controle qualificado e concomitante, e não o terrorismo sancionatório retrospectivo. A paralisia decisória nasce do medo de que qualquer decisão, mesmo a tecnicamente correta, seja criminalizada no futuro por uma mudança de interpretação.

Para Carlos Ari Sundfeld adverte que o "Direito Administrativo do Medo" gera um passivo oculto de omissões estatais, onde o gestor opta pela inércia segura em detrimento da ação necessária, prejudicando a sociedade que clama por resultados (Sundfeld, 2020, p. 75).

A complexidade da sociedade em rede requer que a Administração Pública abandone o solipsismo decisório e adote modelos de governança colaborativa e multicêntrica. O gestor do século XXI não detém o monopólio do saber técnico ou da informação, devendo dialogar com a sociedade civil, o mercado e outros entes federativos para construir soluções viáveis.

Pela ótica da literatura administrativista destaca que a consensualidade e a participação social tornaram-se vetores indispensáveis para a legitimidade democrática das decisões administrativas,





especialmente naquelas que envolvem regulação de riscos e novas tecnologias (Di Pietro, 2022, p. 145).

O dever de oferecer políticas públicas de qualidade é a materialização da promessa constitucional de um Estado Social e Democrático de Direito. No Brasil, onde a desigualdade é abissal, a estrutura estatal é a única barreira entre a dignidade mínima e a barbárie para milhões de cidadãos vulneráveis. Alexandre Santos de Aragão argumenta que a prestação de serviços públicos não é uma atividade de mercado, mas uma obrigação estatal de solidariedade, onde a qualidade, a continuidade e a universalidade do serviço são garantias inegociáveis que vinculam o orçamento (Aragão, 2020, p. 310).

A essencialidade da atuação estatal revela-se de forma dramática na saúde, na educação e na segurança pública, áreas onde a falha administrativa não gera apenas prejuízo financeiro, mas perda de vidas e de futuros. O "apagão das canetas" nessas áreas é, portanto, uma violação direta dos direitos humanos.

O jurista Juarez Freitas postula que o direito à boa administração inclui o direito ao erro honesto na tentativa de acertar, mas repudia a omissão covarde que, sob o manto da cautela excessiva, deixa de entregar o remédio, a vaga escolar ou a proteção policial necessária à população carente (Freitas, 2020, p. 62).

A obrigação constitucional de prestar contas (*accountability*) transcende a mera apresentação de balanços contábeis; ela envolve a justificação pública das escolhas trágicas feitas pelo administrador. Em um cenário de recursos finitos, escolher investir em um hospital significa, muitas vezes, deixar de reformar uma escola, e essa "tragédia da escolha" exige transparência radical.

Neste sentido, José dos Santos Carvalho Filho elucida que a transparência é o antídoto contra a corrupção e a ineficiência, permitindo o controle social concomitante e não apenas a fiscalização repressiva dos tribunais de contas (Carvalho Filho, 2023, p. 98). Salientando, que em um ambiente democrático a sociedade deve ser empoderada com mecanismos efetivos de fiscalização das ações estatais.

A tomada de decisão em cenários complexos demanda do administrador uma capacidade de "sindérese administrativa", ou seja, o discernimento para aplicar a norma abstrata à realidade caótica e multifacetada. Não se trata apenas de subsumir o fato à lei, mas de construir a solução jurídica mais adequada diante das circunstâncias fáticas e das consequências práticas da decisão.

Segundo, Floriano de Azevedo Marques Neto defende que o controle da administração deve focar na realidade das opções disponíveis ao gestor no momento da ação, e não em modelos ideais construídos retroativamente em gabinetes refrigerados (Marques Neto, 2021, p. 120).

A moralidade administrativa, princípio basilar insculpido no artigo 37 da Constituição Cidadã de 1988, ganhou novos contornos com a Lei de Integridade e as normas de *compliance*. A probidade



não se resume mais à honestidade pessoal do agente, mas exige a implementação de sistemas institucionais de prevenção à fraude e de gestão de riscos.

Neste sentido, Irene Patrícia Nohara observa que a moralidade administrativa possui uma dimensão objetiva, que impõe o dever de boa governança e a adoção das melhores práticas internacionais de gestão, rejeitando o amadorismo e o improvisado no trato da coisa pública (2024, p. 205).

A digitalização e virtualização da Administração Pública e o uso de inteligência artificial na tomada de decisões administrativas trazem desafios inéditos para a teoria do ato administrativo. A automação promete eficiência, mas carrega o risco de vieses algorítmicos e da desumanização do atendimento ao cidadão vulnerável. Doutrinariamente, Fabrício Macedo Peixoto pondera que a tecnologia deve ser serva, e não senhora, da administração, cabendo ao gestor humano a responsabilidade final pela revisão das decisões automatizadas e pela garantia de que a eficiência digital não exclua os analfabetos digitais do acesso aos serviços públicos (2023, p. 115).

O planejamento estatal, alçado à categoria de dever constitucional, é a ferramenta indispensável para enfrentar a improvisação que historicamente marcou a gestão pública brasileira. Políticas públicas de longo prazo exigem estabilidade institucional e blindagem contra o ciclo político-eleitoral de curto prazo.

O jurista Thiago Marrara assevera que o planejamento não é uma faculdade discricionária, mas um ato vinculado de organização da ação estatal, cuja ausência configura imperícia grave e lesão ao patrimônio público imaterial da previsibilidade e segurança jurídica (Marrara, 2022, p. 180).

A gestão de crises, como pandemias e desastres climáticos, testou ao limite a capacidade de resposta da Administração Pública, revelando a necessidade de um "Direito Administrativo de Emergência" que não seja sinônimo de "vale-tudo". A urgência legitima procedimentos simplificados, mas não a ausência de racionalidade técnica. Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira sustenta que, mesmo na crise, o administrador deve motivar suas escolhas com base nas evidências científicas disponíveis, sob pena de incorrer em erro grosseiro por negacionismo ou voluntarismo administrativo (Oliveira, 2022, p. 290).

A responsabilidade do gestor pelas "escolhas trágicas" na alocação de recursos de saúde e assistência social exige um estofo ético e técnico superior. Decidir quem recebe o leito de UTI ou o benefício social em cenário de escassez é o momento mais doloroso e nobre da função pública. Odete Medauar defende a existência de um "devido processo legal administrativo social", que obriga a administração a remover barreiras burocráticas que impedem o acesso dos mais pobres aos seus direitos, simplificando a linguagem e os procedimentos (Medauar, 2021).

A profissionalização da burocracia estatal é condição *sine qua non* para a implementação de políticas públicas complexas. A ocupação de cargos estratégicos por critérios puramente políticos, sem



qualificação técnica, é uma forma de corrupção institucionalizada que degrada a eficiência administrativa. Hely Lopes Meirelles (2020), revisitado pela doutrina moderna, já advertia que a técnica é o pressuposto da autoridade administrativa; sem competência técnica, a ordem do gestor é vazia e o serviço público torna-se um simulacro de atendimento.

O Sistema de Controle Interno, exercido pelas controladorias e procuradorias, deve atuar não como um algoz do gestor, mas como uma consultoria de viabilidade jurídica e operacional. A função do controle preventivo é apontar os riscos e sugerir caminhos seguros para a inovação, e não simplesmente vetar qualquer iniciativa que fuja da rotina.

A doutrina contemporânea do Sistema de Controle defende que a auditoria deve ser parceira da gestão, ajudando a construir a matriz de riscos que dará segurança ao tomador de decisão e evitará o apagão das canetas (Castro, 2023).

A sustentabilidade, em suas dimensões ambiental, social e econômica, tornou-se um vetor transversal de toda a atividade administrativa. As contratações públicas, por exemplo, não buscam mais apenas o menor preço, mas o "melhor valor", incorporando critérios de desenvolvimento nacional sustentável.

Para Marçal Justen Filho reforça que o dever de licitar inclui o dever de fomentar práticas sustentáveis, transformando o poder de compra do Estado em uma alavanca para a economia verde e inclusiva, exigindo coragem para rejeitar o "barato que sai caro" (2023, p. 420).

A consensualidade administrativa, expressa em acordos de leniência, termos de ajustamento de conduta e parcerias público-privadas, reflete a superação do dogma da indisponibilidade absoluta do interesse público. O interesse público primário (o bem comum) pode exigir a negociação do interesse público secundário (o patrimônio ou a pretensão punitiva).

Para o autor Gustavo Binenbojm argumenta que a administração dialógica é mais eficiente na resolução de conflitos complexos do que a administração imperativa, pois constrói soluções aderentes à realidade dos envolvidos (2021, p. 190).

O princípio da segurança jurídica, na esfera administrativa, protege a confiança legítima do cidadão e do próprio servidor público na estabilidade das relações jurídicas. A mudança súbita de interpretação das normas pelos órgãos de controle, com aplicação retroativa, é uma forma de violência estatal que destrói o planejamento e a boa-fé.

Almiro do Couto e Silva, autoridade clássica no tema, sempre defendeu que o Estado não pode agir como um "trapaceiro" que muda as regras do jogo após o lance ter sido feito, devendo respeitar as situações consolidadas sob o pálio da interpretação anterior (Couto e Silva, 2019, p. 85).

A motivação dos atos administrativos complexos exige um esforço argumentativo que vá além da citação de artigos de lei. O gestor deve demonstrar a correlação lógica entre os fatos apurados, os fundamentos jurídicos invocados e a decisão tomada. Celso Antônio Bandeira de Mello enfatiza que a



motivação é a "bússola" que permite o controle de legalidade e de finalidade; sem ela, o ato administrativo é nulo por ser insuscetível de verificação democrática (2021, p. 395).

A discricionariedade administrativa, no Século XXI, não é liberdade absoluta, mas liberdade balizada por princípios e por critérios técnicos. O espaço de escolha do administrador reduziu-se diante da densidade normativa da Constituição Cidadã de 1988, mas a responsabilidade pela escolha remanescente aumentou. Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece que o controle judicial da discricionariedade avançou para coibir não apenas a ilegalidade, mas a irrazoabilidade e a desproporcionalidade das escolhas administrativas (Di Pietro, 2022, p. 230).

A impessoalidade na gestão pública é o antídoto contra o patrimonialismo que ainda assombra o Estado brasileiro. O gestor não pode confundir a coisa pública com seus interesses privados ou partidários. A comunicação pública, por exemplo, deve ter caráter educativo e informativo, vedada a promoção pessoal de autoridades.

A literatura administrativista contemporânea pontua que a violação da impessoalidade é a porta de entrada para a corrupção e para o desvio de finalidade, ferindo de morte a isonomia republicana (Aragão, 2020).

A coordenação federativa é essencial para a eficácia das políticas públicas em um país continental como o Brasil. A fragmentação de ações entre União, Estados e Municípios gera desperdício de recursos e sobreposição de esforços. O "Federalismo Cooperativo" exige lealdade federativa e articulação constante.

Os professores Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco, embora constitucionalistas, influenciam a doutrina administrativa ao afirmarem que a ausência de coordenação nacional em temas como saúde e educação configura inconstitucionalidade por omissão administrativa (Mendes; Branco, 2022, p. 890).

A gestão por resultados, introduzida pela reforma gerencial, busca substituir o controle de procedimentos pelo controle de finalidade. O foco desloca-se do "como fazer" para o "o que entregar". Contudo, essa transição não revoga a legalidade. Odete Medauar adverte que a busca por resultados não autoriza o atropelo das garantias processuais e dos direitos dos cidadãos; a eficiência deve ser alcançada "dentro" do direito, e não "apesar" do direito (2021, p. 320).

O conceito de erro administrativo, nesse novo cenário, precisa ser revisitado para distinguir a falha humana natural da desídia funcional. A complexidade das tarefas administrativas aumenta a probabilidade estatística do erro. Punir o erro simples com o rigor da improbidade gera o "efeito resfriador" sobre a gestão.

Seguindo, Carlos Ari Sundfeld propõe que o Direito deve tolerar o erro decorrente da dificuldade real de interpretação ou de execução, punindo apenas o "erro grosseiro", aquele que nenhum administrador diligente cometeria (Sundfeld, 2020, p. 88).



A transparência ativa, com a disponibilização de dados abertos em formato acessível, permite que a sociedade civil atue como coprotagonista na fiscalização e na formulação de políticas. A "Administração de Caixa de Vidro" inibe desvios e fomenta a confiança. O autor Fabrício Macedo Peixoto lembra que a opacidade é o habitat natural da ineficiência e que a tecnologia *blockchain* e os portais de transparência são ferramentas essenciais para a democracia digital (Peixoto, 2023, p. 95).

A teoria dos motivos determinantes vincula o gestor aos fundamentos fáticos que ele invocou para decidir. Se o motivo alegado for falso ou inexistente, o ato é nulo, mesmo que a competência fosse discricionária. Hely Lopes Meirelles ensina que a verdade sabida não supre a necessidade de prova documental nos autos do processo administrativo; a realidade fática deve estar espelhada no processo para garantir a validade da decisão (Meirelles, 2020, p. 215).

A coragem administrativa emerge, assim, como a virtude cardeal do gestor do Século XXI. Diante da complexidade, da escassez e do risco, o administrador precisa ter a ousadia de decidir, de inovar e de enfrentar os problemas reais, amparado na técnica e na boa-fé.

O autor Rodrigo Valgas dos Santos sintetiza que o Direito à Coragem Administrativa é o direito de não ter medo de governar, assegurando que a lei seja um instrumento de transformação social, e não uma armadilha burocrática para o homem de ação que se recusa a sucumbir ao apagão das canetas (Santos, 2020, p. 28).

### **3 A JURISPRUDÊNCIA DA CORAGEM: O DEVER DE DECIDIR E A PROTEÇÃO JUDICIAL À DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA**

A construção jurisprudencial do "Direito à Coragem Administrativa" não ocorre por meio de um único julgado revolucionário, mas através de uma tessitura lenta e gradual de precedentes que, somados, formam um dique de contenção contra o populismo punitivo.

O Poder Judiciário e a Corte de Contas, ao interpretarem a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), começaram a desenhar uma dogmática onde a inércia não é mais o porto seguro do gestor, e a decisão arriscada, desde que tecnicamente amparada, recebe a chancela da legalidade. A análise dos casos a seguir demonstra essa mudança de paradigma, onde o controle deixa de ser um obstáculo à ação para se tornar o garantidor da ousadia responsável (Brasil, 2020).

No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), o *leading case* que inaugurou a era da "deferência à coragem técnica" foi o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.421. Neste julgado, a Corte foi instada a analisar a validade da Medida Provisória nº 966/2020, que limitava a responsabilidade de agentes públicos durante a pandemia de Covid-19.

Neste caso o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, construiu um voto histórico ao reconhecer que, em cenários de incerteza científica profunda e urgência, o gestor público tem o dever-poder de agir, mesmo que suas escolhas envolvam riscos elevados de erro.



O Supremo Tribunal Federal, o guardião da Constituição sacramentou que a "coragem de decidir" no escuro, guiada pelas melhores evidências disponíveis no momento, não pode ser punida retrospectivamente pela "engenharia de obra pronta" (Brasil, 2020).

A repercussão jurídica da ADI 6.421 foi a constitucionalização do artigo 28 da LINDB. O Supremo estabeleceu que o erro grosseiro, única hipótese de responsabilização pessoal em crises, é aquele que destoa do consenso técnico ou que ignora critérios científicos basilares.

Ao fazer isso, o Supremo enviou uma mensagem clara: o administrador que enfrenta a crise com base na ciência e na técnica está protegido, mesmo que a decisão se mostre imperfeita *a posteriori*. Essa decisão é o alicerce do Direito à Coragem, pois retira a espada de Dâmoques da improbidade da cabeça do gestor que, de boa-fé, tentou salvar vidas em um mar de dúvidas (Brasil, 2020).

Ainda no STF, o Recurso Extraordinário nº 1.311.772 reforçou a tese da autocontenção judicial em face de escolhas administrativas complexas. O caso versava sobre a intervenção do Judiciário em políticas públicas de saúde. A Corte reafirmou que o juiz, destituído de capacidade técnica específica e de responsabilidade política direta, não deve substituir a coragem do administrador eleito por suas próprias convicções morais.

A decisão consolidou o entendimento de que a revisão judicial deve limitar-se à legalidade e à razoabilidade, preservando o núcleo de discricionariedade técnica onde reside a coragem de alocar recursos escassos (Brasil, 2022).

A proteção à coragem do parecerista jurídico, figura central na tomada de decisão, foi o objeto do Mandado de Segurança nº 35.196. O STF, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, impediu que o Tribunal de Contas da União responsabilizasse advogados públicos por seus pareceres, salvo em casos de erro inescusável ou má-fé.

A decisão reconheceu que a advocacia pública precisa ter a liberdade intelectual para propor teses inovadoras e para construir soluções jurídicas para problemas inéditos. A "coragem hermenêutica" foi tutelada, impedindo que o medo da multa transforme os procuradores em meros carimbadores de obviedades (Brasil, 2020).

Transitando para o Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Corte tem desempenhado um papel fundamental na distinção entre a coragem de gerir e a desonestidade. No Recurso Especial nº 1.838.307, o STJ analisou a conduta de um prefeito que realizou contratações emergenciais questionadas pelo Ministério Público.

O Tribunal absolveu o gestor, firmando a tese de que a mera irregularidade formal, desacompanhada de dolo e de prejuízo ao erário, não configura improbidade administrativa. Essa jurisprudência é vital para a coragem administrativa, pois descriminaliza o erro formal e foca na intencionalidade da conduta (Brasil, 2021).





Ainda no STJ, o Recurso Especial nº 1.666.027 tratou da frustração da licitude de licitação. A Corte inovou ao decidir que a restrição à competitividade, quando justificada pela busca de uma qualidade superior ou de uma solução técnica específica necessária ao interesse público, não é ilegal.

O julgado protegeu o gestor que teve a coragem de especificar o objeto de forma rigorosa para evitar a contratação de "sucata". O STJ reconheceu que a eficiência (qualidade) pode, em casos justificados, prevalecer sobre a competitividade numérica, validando a discricionariedade técnica na modelagem de editais (Brasil, 2019).

Um marco na jurisprudência do STJ sobre a coragem na execução orçamentária é o Recurso Especial nº 1.890.345. O Tribunal analisou a responsabilidade de gestores por descumprimento de metas fiscais em cenários de queda abrupta de arrecadação.

A decisão ponderou que a responsabilidade fiscal não pode ser um dogma que paralisa a prestação de serviços essenciais. A Corte absolveu o gestor que, diante da crise, priorizou o pagamento de salários e saúde em detrimento de metas contábeis secundárias, reconhecendo a "exigibilidade de conduta diversa" como excludente de culpabilidade (Brasil, 2021).

O enfrentamento da "cegueira deliberada" também aparece na jurisprudência do STJ como um reforço à coragem vigilante. No Agravo em Recurso Especial nº 1.579.790, a Corte puniu o gestor que se omitiu no dever de fiscalizar, mas, *a contrario sensu*, protegeu aquele que implementou mecanismos de controle e agiu assim que detectou a falha.

A mensagem é que a coragem não é apenas fazer, mas também fiscalizar e corrigir. O gestor que enfrenta os desvios internos com robustez, abrindo processos disciplinares e saneando contratos, tem sua conduta validada pelo Tribunal (Brasil, 2020).

No Tribunal de Contas da União (TCU), a evolução é palpável. O Acórdão nº 2.622/2015-Plenário é um precursor da análise da inovação. O TCU analisou a contratação de obras pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC) e validou a utilização de critérios de sustentabilidade e inovação tecnológica, mesmo que resultassem em preços superiores aos das tecnologias convencionais.

A Corte de Contas reconheceu que a "economicidade" não se resume ao menor preço imediato, mas ao melhor retorno ao longo do ciclo de vida do projeto, incentivando a coragem de contratar o futuro, e não o passado (Brasil, 2015).

O paradigmático Acórdão nº 2.391/2018-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, é a carta magna da aplicação da LINDB no controle externo. Ao definir o erro grosseiro como aquele que se distancia do "administrador médio", o TCU criou uma zona de segurança para a gestão.

O acórdão estabelece que o gestor que adota cautelas razoáveis (pareceres, estudos técnicos) não pode ser punido por divergências interpretativas. Essa decisão é o combustível da coragem administrativa, pois garante que a prudência processual blinda o mérito da decisão (Brasil, 2018).



A questão da inovação tecnológica nas estatais foi tratada no Acórdão nº 1.464/2013-Plenário. O TCU analisou investimentos de risco da Petrobras e firmou o entendimento de que o insucesso empresarial, por si só, não é passível de sanção, desde que a decisão de investimento tenha sido tomada com base em estudos de viabilidade robustos à época. A Corte de Contas da União reconheceu a "*Business Judgment Rule*" (regra da decisão empresarial) aplicada ao setor público, protegendo a coragem de empreender riscos de mercado em prol do desenvolvimento nacional (Brasil, 2013).

No Acórdão nº 407/2020-Plenário, o TCU debruçou-se sobre a contratação de soluções de Tecnologia da Informação. A decisão validou a utilização de "Diálogos Competitivos" e procedimentos de manifestação de interesse (PMI) antes mesmo da nova Lei de Licitações estar plenamente vigente.

Aquele Tribunal elogiou a postura proativa dos gestores que buscaram no mercado as melhores soluções, em vez de se limitarem a copiar editais antigos. Foi um reconhecimento explícito de que a coragem de dialogar com o mercado é essencial para a modernização (Brasil, 2020).

A regularização fundiária e a coragem de enfrentar problemas históricos foram temas do Acórdão nº 775/2016-Plenário. O TCU analisou o programa Terra Legal e, embora tenha apontado falhas, não paralisou o programa, recomendando ajustes.

O Relator destacou que a complexidade da questão fundiária na Amazônia exige tolerância com a curva de aprendizado da administração. A decisão evitou o "apagão das canetas" em uma área sensível, permitindo que a política pública continuasse a ser executada e aperfeiçoada em voo (Brasil, 2016).

A gestão de parcerias com o Terceiro Setor foi refinada no Acórdão nº 3.250/2020-Plenário. O TCU analisou a atuação de Organizações Sociais (OS) na saúde e decidiu que o foco do controle deve ser a entrega dos resultados (metas assistenciais) e não o rigorismo formal na execução das despesas.

A Corte de Contas validou a coragem do gestor que flexibilizou processos de compra para garantir o abastecimento de hospitais, desde que comprovada a vantagem econômica e a ausência de desvios. É a prevalência do controle de resultados sobre o controle de meios (Brasil, 2020).

No contexto das concessões de infraestrutura, o Acórdão nº 1.174/2018-Plenário tratou da renegociação de contratos de rodovias. O TCU admitiu a possibilidade de repactuação para reequilibrar contratos em dificuldades financeiras, evitando a caducidade que paralisaria as obras. A decisão exigiu coragem do regulador para assumir o desgaste político de renegociar tarifas em troca da manutenção dos investimentos, priorizando o interesse do usuário na continuidade do serviço (Brasil, 2018).

A aplicação de sanções de inidoneidade a empresas fraudadoras exige coragem para enfrentar o poder econômico. No Acórdão nº 348/2016-Plenário, o TCU declarou inidôneas grandes empreiteiras envolvidas na Operação Lava Jato.

A decisão demonstrou a coragem institucional de depurar o mercado, mas também resguardou os acordos de leniência que permitiram a recuperação de ativos. O Tribunal equilibrou a punição



exemplar com a preservação da atividade econômica e dos empregos, um exercício complexo de coragem e prudência (Brasil, 2016).

A responsabilização por omissão na fiscalização de obras paralisadas foi tema do Acórdão nº 1.087/2019-Plenário. O TCU puniu gestores que, por medo de tomar decisões difíceis (como rescindir contratos com empresas falidas), deixaram obras se deteriorarem.

Essa decisão deixou claro que a inércia, muitas vezes travestida de cautela, é a forma mais perniciosa de erro grosseiro. A coragem de agir para estancar o prejuízo é um dever funcional, e a omissão covarde é passível de multa e inabilitação (Brasil, 2019).

O uso de arbitragem em contratos administrativos foi validado pelo STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 537. A Corte confirmou a constitucionalidade da arbitragem para dirimir conflitos envolvendo a administração pública.

Essa decisão deu segurança jurídica aos gestores que têm a coragem de submeter litígios estatais a tribunais arbitrais, buscando celeridade e especialização técnica, superando o dogma de que o interesse público só pode ser julgado pelo Judiciário estatal (Brasil, 2019).

A contratação direta por inexigibilidade para serviços advocatícios singulares foi reafirmada no Habeas Corpus nº 169.569 pelo STF. A Corte trancou ação penal contra prefeitos que contrataram escritórios renomados, entendendo que a "singularidade" do serviço e a "notória especialização" são conceitos jurídicos que permitem uma margem de escolha ao administrador. Esta decisão protegeu a coragem do gestor de buscar a melhor defesa técnica para o município em causas complexas, afastando a criminalização automática da inexigibilidade (Brasil, 2019).

No STJ, a Ação Penal nº 923/DF tratou da distinção entre improbidade e inabilidade. A Corte Especial absolveu um governador acusado de improbidade por falhas na gestão de convênios, entendendo que a desorganização administrativa, embora lamentável, não se equipara à desonestidade.

O julgado reforçou que o Direito Penal e Sancionador são a *ultima ratio*, e que a ineficiência deve ser combatida com gestão, controle e integridade, não com a prisão ou a perda do cargo, preservando a coragem política do eleito (Brasil, 2019).

A questão da prescrição intercorrente na Lei de Improbidade, consolidada pelo STF no ARE 843.989 (Tema 1199), trouxe segurança jurídica temporal. Ao definir que a prescrição incide e que a lei nova retroage para beneficiar, o STF impediu que gestores ficassem reféns de processos eternos.

A decisão devolveu a tranquilidade a milhares de administradores que respondiam a ações arrastadas por décadas, permitindo que a administração pública se renovasse sem o peso de pendências jurídicas intermináveis e injustas (Brasil, 2022).

A autonomia das Agências Reguladoras foi defendida pelo STF na ADI 4.874. A Corte decidiu que o Poder Legislativo não pode sustar atos normativos técnicos da ANVISA, salvo flagrante ilegalidade. A decisão blindou a coragem técnica dos reguladores contra a interferência política,



garantindo que decisões sobre saúde e segurança sejam tomadas com base em critérios científicos, e não em conveniências eleitorais momentâneas. É a vitória da tecnocracia legítima sobre o populismo legislativo (Brasil, 2018).

O TCU, no Acórdão nº 547/2021-Plenário, inovou ao utilizar o "Consensualismo" para resolver conflitos de concessão de energia. Em vez de impor multas bilionárias que quebrariam as empresas e paralisariam o setor, a Corte homologou um acordo complexo construído pela administração.

O Acórdão nº 547/2021-Plenário é um exemplo de coragem institucional do próprio Tribunal de Contas, que superou sua tradição punitiva para adotar uma postura de solucionador de problemas reais, validando a coragem dos gestores que negociaram o acordo (Brasil, 2021).

A contratação de inovação pelo "Marco Legal das Startups" (Lei Complementar nº 182/2021) ainda é incipiente na jurisprudência, mas o TCU já sinalizou, em eventos e consultas, uma postura de abertura. A doutrina do Tribunal caminha para aceitar o "erro de tentativa" nos Contratos Públicos de Solução Inovadora (CPSI), desde que haja matriz de riscos e monitoramento. Essa sinalização é fundamental para encorajar o gestor a utilizar os novos instrumentos legais sem o medo de ser punido pelo insucesso da tecnologia testada (Brasil, 2022).

Já o STJ, no REsp 1.800.032, decidiu que a contratação de parentes para cargos políticos (Secretários Municipais) não configura nepotismo, salvo se comprovada a falta de qualificação técnica (Súmula Vinculante 13 do STF). A decisão, embora polêmica, protege a discricionariedade política do Chefe do Executivo para formar sua equipe de confiança e governo, desde que respeitados os limites da razoabilidade. É o reconhecimento da coragem política de governar com quem se confia, dentro das balizas republicanas (Brasil, 2019).

A responsabilidade subsidiária da Administração Pública em terceirizações foi analisada no RE 760.931 pelo STF. A Corte fixou que o Estado só responde por dívidas trabalhistas de terceirizadas se comprovada a "culpa in vigilando" de forma concreta, e não por presunção.

Essa decisão protegeu o erário e a coragem de terceirizar serviços meios, exigindo do Judiciário Trabalhista a prova da falha na fiscalização antes de condenar o ente público. Foi uma vitória da segurança jurídica e da sustentabilidade dos contratos administrativos (Brasil, 2017).

Essa posição ficou confirmada no Acórdão nº 2.603/2020-Plenário do TCU tratou da aquisição de respiradores durante a pandemia. A Corte absolveu gestores que pagaram antecipadamente, reconhecendo a situação de "mercado de vendedor" e a escassez global.

O Tribunal entendeu que a exigência de garantias usuais tornaria a compra impossível, validando a coragem de assumir o risco financeiro para evitar o risco maior da morte por desassistência. É o exemplo máximo do Direito à Coragem Administrativa em situações de tragédia (Brasil, 2020).

A análise da "perda de uma chance" probatória em processos de contas foi abordada no Acórdão nº 1.314/2019-Plenário. O TCU arquivou tomadas de contas especiais antigas, onde o longo transcurso



de tempo impediu o gestor de exercer sua ampla defesa (perda de documentos, morte de testemunhas). A decisão reflete a coragem da Corte de reconhecer suas próprias limitações e de priorizar a justiça material sobre a pretensão punitiva a qualquer custo, garantindo a segurança jurídica do ex-gestor (Brasil, 2019).

Conclui-se, da análise desse mosaico jurisprudencial, que o "Direito à Coragem Administrativa" não é uma tese acadêmica abstrata, mas uma realidade viva nos Tribunais brasileiros. STF, STJ e TCU, cada um à sua maneira, têm construído barreiras contra o abuso do poder de controle e pontes para a gestão eficiente.

Esses julgados demonstram que o ordenamento jurídico brasileiro já possui os anticorpos necessários para combater o vírus do medo administrativo. Cabe agora aos gestores, munidos desses precedentes e de uma sólida formação ética, exercerem a plenitude de suas competências, transformando a coragem em políticas públicas que mudam vidas (Brasil, 2023).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A trajetória intelectual percorrida nesta investigação permitiu desvelar uma das tensões mais dramáticas e consequentes do Direito Público contemporâneo: o conflito entre a falibilidade inerente à condição humana e o dever estatal de infalibilidade, historicamente cobrado pelos órgãos de controle.

Partimos da premissa de que o Estado não é uma abstração autômata, mas uma construção diária feita por homens e mulheres que, ao decidirem sobre o destino de recursos e direitos, enfrentam o risco, a incerteza e a pressão. A desconstrução do mito da gestão perfeita foi o nosso ponto de partida para compreender que a punição do erro honesto não gera virtude, mas paralisia.

O cenário diagnosticado no início desta obra revelou uma patologia institucional que denominamos "apagão das canetas". Identificamos que o medo da responsabilização pessoal, exacerbado por uma cultura de controle retrospectivo e muitas vezes inquisitorial, transformou a prudência em covardia.

O gestor público, acuado pela possibilidade de ver sua reputação destruída por divergências interpretativas ou falhas formais, optou racionalmente pela inércia, gerando um passivo social invisível, porém devastador, consubstanciado nas políticas públicas que deixaram de ser implementadas e nas soluções inovadoras que foram abortadas no nascedouro.

O problema de pesquisa que guiou esta reflexão — como diferenciar a inabilidade tolerável da negligência punível para garantir a segurança jurídica da decisão — mostrou-se central para a sobrevivência do Estado Democrático de Direito.

Concluimos, que a resposta não reside na supressão do controle da Administração Pública, mas sim na sua qualificação. A distinção entre o erro simples e o erro grosseiro, introduzida pela nova legislação, não é uma janela para a impunidade, mas um filtro hermenêutico indispensável para que a



administração possa respirar e ousar, separando o dolo e a má-fé da tentativa legítima de acertar em cenários complexos.

Metodologicamente, esta pesquisa alicerçou-se em uma abordagem dedutiva e analítica, triangulando a teoria clássica, a filosofia do direito e a realidade jurisprudencial. O percurso investigativo não se limitou à revisão bibliográfica, mas avançou para uma verdadeira arqueologia jurisprudencial, examinando como o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas da União têm construído, caso a caso, os contornos do que se pode chamar de uma "dogmática da deferência". A análise dos precedentes paradigmáticos demonstrou que o direito vivo já oferece os anticorpos necessários para combater o vírus do medo, desde que aplicados com coerência e estabilidade.

A importância do tema revelou-se transversal. Ele toca a dimensão econômica, ao evidenciar que a insegurança jurídica eleva o custo-Brasil e afasta investimentos; toca a dimensão social, ao demonstrar que a omissão estatal por medo atinge mais severamente os vulneráveis que dependem do serviço público; e toca a dimensão ética, ao reafirmar que a função pública é um mandato de alteridade.

A relevância desta investigação reside justamente em propor que a eficiência administrativa não é apenas um imperativo gerencial, mas um dever humanitário de entregar resultados que dignifiquem a vida do cidadão, por meio de prestações de serviços que tenham qualidade.

Ao analisarmos a Administração Pública do século XXI, constatamos que ela não pode mais ser gerida com as ferramentas mentais do século passado. A complexidade da sociedade em rede, a velocidade das transformações tecnológicas e a escassez de recursos exigem um gestor dotado de "síndereze administrativa", capaz de ponderar princípios em colisão e realizar escolhas trágicas com transparência.

A governança digital e a inteligência artificial surgiram nesta análise não como panaceias, mas como instrumentos de melhorias que, se bem utilizados, reduzem o erro repetitivo e liberam a inteligência humana para o juízo de valor e a inovação.

A incorporação da perspectiva filosófica da "Experiência Ética" elevou o tom da discussão. Compreendemos que a administração não é um mecanismo frio de aplicação de normas, mas uma vivência da Justiça. O gestor que age eticamente é aquele que reconhece no administrado um fim em si mesmo.

Sob essa ótica, o combate ao patrimonialismo e à corrupção deixou de ser uma pauta moralista para se tornar uma exigência existencial do Estado. A integridade e o *compliance* foram apresentados não como burocracia defensiva, mas como a materialização da identidade ética da organização pública.

No campo da dogmática do erro, a pesquisa demonstrou a evolução do conceito de vício da vontade para vício de conduta. A aplicação das ciências comportamentais e da teoria da racionalidade





limitada permitiu entender que o erro grosseiro é, muitas vezes, uma falha cognitiva de processo — a utilização da intuição onde se exigia análise.

Essa compreensão científica retira a carga puramente moral da culpa e permite desenhar sistemas preventivos e preditivos mais eficazes, focados na gestão de riscos e na melhoria dos fluxos decisórios, e não apenas na ameaça da sanção.

A análise da jurisprudência da coragem foi um dos pontos altos desta investigação. Ficou patente que as Cortes Superiores e de Contas têm operado uma "metanoia" interpretativa, passando a considerar as dificuldades reais do gestor como elemento atenuante ou excludente de responsabilidade.

O *standard* do "administrador médio" consolidou-se como a régua da razoabilidade, protegendo aquele que, munido de pareceres técnicos e cautelas elementares, enfrenta a crise. A proteção aos pareceristas e a validação de contratações emergenciais baseadas em critérios científicos foram marcos dessa nova era de segurança jurídica.

Identificamos, contudo, que a coragem administrativa não se confunde com a temeridade ou o voluntarismo. A pesquisa foi enfática ao diferenciar o gestor ousado do gestor aventureiro. A coragem que o Direito deve tutelar é a "audácia fundamentada", aquela precedida de planejamento, matriz de riscos e boa-fé. O aventureiro aposta na sorte e ignora a técnica; o gestor corajoso aposta na inovação e gerencia o risco. A segurança jurídica deve ser o escudo exclusivo deste último.

A dimensão preventiva do controle emergiu como a chave para a sustentabilidade da gestão. Concluímos que a melhor forma de evitar o erro grosseiro é investir na capacitação, na profissionalização da burocracia e na estruturação de linhas de defesa internas. A auditoria moderna deve ser parceira da gestão, apontando caminhos seguros para a inovação, em vez de atuar como um oráculo do passado que apenas aponta falhas irremediáveis.

A "cegueira deliberada" foi identificada como a nova fronteira da responsabilização por omissão. O gestor que escolhe não saber, que cria barreiras para não enxergar os desvios sob sua tutela, comete um erro grosseiro qualificado pela má-fé ou pela indiferença inaceitável.

A responsabilidade hierárquica foi, assim, refinada: não se pune pelo ato de terceiro, mas pela falha no dever de supervisão e pela ausência de mecanismos de integridade que poderiam ter evitado o dano ao erário ou ao serviço que deve ser prestado à população.

Esta pesquisa também evidenciou que a estabilidade das interpretações é condição *sine qua non* para o exercício da coragem. A jurisprudência não pode ser errática ou retroativa em prejuízo do gestor de boa-fé. A confiança legítima na norma e nos precedentes é o solo onde a decisão pública floresce. O gestor precisa de balizas claras para atuar, e os órgãos de controle têm o dever pedagógico de uniformizar seus entendimentos, evitando que a mudança de humor do auditor se torne regra jurídica.

A defesa do "Direito à Coragem Administrativa" consolidou-se como a tese central e inovadora deste trabalho. Argumentamos que a coragem não é um atributo de personalidade, mas um direito



difuso da sociedade a um governo funcional. O cidadão tem o direito de ser governado por agentes que não tenham medo de decidir. Tutelar a coragem do administrador é, em última instância, proteger a capacidade do Estado de transformar a realidade e de cumprir suas promessas constitucionais.

O combate à desigualdade e a proteção aos vulneráveis apareceram como o fim último dessa coragem. Em um país de carências, a burocracia que trava a entrega do medicamento ou a construção da escola é tão letal quanto a corrupção. A coragem administrativa é a força motriz que rompe a inércia e faz com que a máquina pública chegue aonde ela é mais necessária. A omissão por medo, nesse contexto, é a negação da própria razão de ser do Estado.

Concluimos que o Direito Administrativo Sancionador amadureceu, saindo de uma fase adolescente de punitivismo exacerbado para uma fase adulta de responsabilidade subjetiva qualificada. O sistema aprendeu, ainda que a duras penas, que é possível ser rigoroso com o dolo sem ser injusto com a culpa leve. O reconhecimento do direito ao erro experimental em ambientes de inovação (*sandboxes*) é a prova de que o ordenamento jurídico está se adaptando à realidade da sociedade do conhecimento.

A pesquisa reafirmou que a ética é a bússola inegociável da coragem. A ousadia sem ética é tirania; a ética sem ousadia é irrelevância. O gestor do século XXI deve conjugar essas duas virtudes, agindo com a integridade de quem serve ao público e com a bravura de quem enfrenta desafios complexos. A implementação de programas de *compliance* efetivos é a ferramenta que permite essa síntese, garantindo que a coragem não se desvie para o arbítrio.

Por fim, esta obra encerra-se com uma mensagem de otimismo realista e de convocação. O "Direito à Coragem Administrativa" não é uma tese para proteger corporações, mas um chamado à responsabilidade. Esperamos que as reflexões aqui tecidas sirvam de norte para os operadores do direito, auditores e gestores que enfrentam, no dia a dia, a angústia e a nobreza da decisão pública.

Que a teoria aqui desenvolvida sirva como escudo para os bons, permitindo-lhes inovar e realizar, e como espada para os negligentes e desonestos. Restaurar o equilíbrio entre controle e gestão é a missão de nossa geração. Somente com administradores seguros, amparados pelo Direito e motivados pela ética, poderemos construir uma Administração Pública que não seja apenas uma estrutura de poder, mas uma verdadeira experiência de justiça e cidadania.

Assim, entregamos esta investigação à crítica, na esperança de que ela contribua para dissipar a névoa do medo que paira sobre os gabinetes e para acender a chama da coragem republicana que deve iluminar o caminho do desenvolvimento nacional. A administração pública do futuro será feita pelos que têm a coragem de errar tentando acertar, e não pelos que acertam na omissão de nunca tentar.



**REFERÊNCIAS**

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação Penal nº 923. Relator: Min. Og Fernandes. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 1.579.790. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.666.027. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.800.032. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.838.307. Relator: Min. Og Fernandes. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.890.345. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4874. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6421. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 537. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 169.569. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 35.196. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 843.989. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.311.772. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 760.931. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico, 2017.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1087/2019 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília: Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1174/2018 – Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Brasília: Diário Oficial da União, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1314/2019 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília: Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1464/2013 – Plenário. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília: Diário Oficial da União, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2391/2018 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília: Diário Oficial da União, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2603/2020 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2622/2015 – Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Brasília: Diário Oficial da União, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3250/2020 – Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Brasília: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 348/2016 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília: Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 407/2020 – Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Brasília: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 547/2021 – Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Brasília: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 775/2016 – Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília: Diário Oficial da União, 2016.

BROCHADO, Mariah. Ética, Direito e Justiça. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

CARVALHO, André Castro. Manual de Compliance no Setor Público: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Fórum, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Compliance e Gestão de Riscos nas Estatais e na Administração Pública. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica na Administração Pública. São Paulo: Malheiros, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. 6. ed. São Paulo: Globo, 2021.



FREITAS, Juarez. Direito Administrativo e Inovação: o direito ao erro e a sustentabilidade. São Paulo: Malheiros, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MARRARA, Thiago. Manual de Direito Administrativo. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 23. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. Direito Administrativo. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

PEIXOTO, Fabrício Macedo. Inteligência Artificial e Direito Administrativo: o ato administrativo algorítmico. Salvador: Juspodivm, 2023.

SALGADO, Joaquim Carlos. A Ideia de Justiça no Mundo Contemporâneo. Belo Horizonte: Del Rey, 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para Céticos. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

