

Apagão das canetas: a paralisia decisória dos gestores públicos diante do direito administrativo do medo

Thiago de Carvalho Santana

Graduado em Direito pela Universidade Estácio de Sá e pós-graduando em Gestão de Contratos e Licitações pela PUC Minas. Servidor público do DETRAN-RJ, com experiência na Administração Pública, especialmente nas áreas de licitações, contratos administrativos e gestão pública.
E-mail: thiagodecarvalhosantana@gmail.com

Data de recebimento: 18/10/2025

Data de aceitação: 09/11/2025

Data da publicação: 11/11/2025

RESUMO: Este artigo analisa o fenômeno do “apagão das canetas”, caracterizado pela paralisia decisória de gestores públicos diante do medo de responsabilização, mesmo quando suas decisões são fundamentadas tecnicamente e voltadas ao interesse público. Com a abordagem qualitativa e exploratória, a pesquisa investiga os fatores que geram insegurança decisória, seus impactos na eficiência administrativa e na efetividade das políticas públicas, e propõe estratégias para um ambiente jurídico mais seguro que permita atuação proativa dos gestores sem comprometer o dever de controle.

PALAVRAS-CHAVE: direito administrativo do medo; apagão das canetas; responsabilização; eficiência Administrativa; direito público.

ENGLISH

TITLE: Pen blackout: the decisional paralysis of public managers in the face of the administrative law of fear.

ABSTRACT: This article examines the phenomenon known as the “pen blackout,” characterized by the decision-making paralysis of public managers due to fear of accountability, even when their decisions are technically grounded and serve the public interest. Using a qualitative and exploratory approach, the study investigates the factors that generate decision-making insecurity, its impact on administrative efficiency and the effectiveness of public policies, and proposes strategies for a safer legal environment that allows proactive management while maintaining the duty of oversight.

KEYWORDS: administrative law of fear; pen blackout; accountability; administrative efficiency; public law.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Desenvolvimento – 2.1 O Controle da Administração Pública e Fundamentos Constitucionais do Controle – 2.1.1 Origem e evolução do fenômeno “apagão das canetas” – 2.1.2 A insegurança jurídica como elemento estruturante – 2.2 Fatores que contribuem para a insegurança decisória – 2.2.1 Ambiguidade normativa e excesso de controle – 2.2.2 Accountability overload: o sobrepeso das instâncias fiscalizatórias – 2.3 A Atuação das Instâncias de Controle e Seus Reflexos na Gestão Pública – 2.3.1 O papel dos Tribunais de Contas – 2.3.2 O papel do Ministério Público – 2.4 Consequências da Paralisia Decisória na Administração Pública – 2.4.1 O impacto na eficiência e na economicidade – 2.4.2 Barreiras à inovação e ao uso da discricionariedade técnica – 2.4.3 Riscos à prestação de serviços públicos essenciais – 2.5 Caminhos para a Superação do Direito Administrativo do Medo – 2.5.1 Aplicação dos princípios da LINDB e da segurança jurídica – 2.5.2 Fortalecimento da cultura da integridade e do apoio institucional ao gestor – 3 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira convive, nas últimas décadas, com um fenômeno que impacta diretamente a atuação dos gestores: o *Direito Administrativo do Medo*, refletido no chamado “apagão das canetas”. Trata-se da insegurança dos agentes públicos em tomar decisões, receosos de serem responsabilizados pelos órgãos de controle, mesmo quando atuam de forma legítima.

O problema central deste artigo consiste em compreender como esse fenômeno compromete a gestão pública e quais medidas podem garantir segurança jurídica e respaldo às decisões administrativas. Parte-se da hipótese de que a adequada aplicação dos princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da LINDB, aliada ao fortalecimento da cultura de integridade, pode reduzir os efeitos desse quadro.

O objetivo geral é analisar os impactos do Direito Administrativo do Medo e apontar soluções para superar os entraves causados pela paralisia decisória. Como objetivos específicos, busca-se: (i) contextualizar os fundamentos do controle na Administração Pública; (ii) identificar os fatores que geram insegurança decisória; (iii) avaliar o papel das instâncias

de controle; e (iv) propor alternativas para fortalecer a segurança na tomada de decisão.

A justificativa decorre da relevância prática do tema, uma vez que a paralisia administrativa prejudica diretamente a prestação dos serviços públicos e o interesse coletivo. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória, baseada na análise de doutrina, legislação, jurisprudência e documentos oficiais relacionados ao tema.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O controle da Administração Pública e fundamentos constitucionais do controle

O controle dos atos da Administração Pública não é um fenômeno recente, tampouco acessório à estrutura do Estado brasileiro. Trata-se de um mecanismo essencial à própria ideia de República e à conformação de um Estado Democrático de Direito, no qual a legalidade e a moralidade devem reger a atuação do poder público. A Constituição Federal de 1988 intensificou essa dinâmica ao estabelecer um complexo sistema de controle, tanto interno quanto externo, cujo objetivo maior é

assegurar a conformidade da atividade administrativa com os princípios constitucionais.

Esse aparato de controle foi idealizado para garantir transparência, prevenir desvios e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos. Na doutrina de Maria Sylvania Zanella di Pietro (2007, p. 670):

[...] a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Nessa esteira, tem-se que o controle interno consiste na fiscalização exercida no âmbito de cada Poder sobre seus próprios atos e agentes. Ele se manifesta por meio dos mecanismos institucionais criados para garantir a legalidade, a eficiência e a economicidade da atuação administrativa. No Executivo, por exemplo, este controle é exercido por órgãos de Auditoria, Corregedorias e Controladorias, os quais atuam preventivamente e de forma contínua para evitar desvios e irregularidades.

Já o controle externo ocorre quando um Poder fiscaliza a atuação administrativa de outro. Esse tipo de controle pode se dar tanto pela via legislativa, como ocorre com o acompanhamento das contas do Executivo pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, quanto pela via jurisdicional, por meio da atuação do Poder Judiciário na análise da legalidade e constitucionalidade dos atos administrativos. Trata-se de um controle que garante a *accountability* dos agentes públicos e a preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos perante o poder estatal.

A Constituição da República, em seu artigo 37, dispõe que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios, somados aos mecanismos de controle e responsabilização, formam a espinha dorsal da atuação administrativa.

Ademais, os artigos 70 a 75 da Constituição tratam expressamente do controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, bem como do controle interno no âmbito de cada Poder. Esses dispositivos

não apenas autorizam, como impõe o dever de fiscalização dos atos administrativos, em respeito à supremacia do interesse público e à proteção do erário.

Contudo, embora o fortalecimento dos mecanismos de controle institucional represente um avanço no aprimoramento da Administração Pública, sua aplicação excessivamente rigorosa e a rigidez interpretativa de certos órgãos têm gerado efeitos colaterais relevantes, como a insegurança decisória e a consolidação do chamado Direito Administrativo do medo, tema que será aprofundado nos capítulos seguintes. Esse cenário se agrava quando o controle deixa de cumprir sua função pedagógica e preventiva, assumindo contornos punitivistas que inibem a atuação proativa dos gestores públicos.

O resultado, por vezes, é a retração administrativa, a paralisação de políticas públicas e a resistência à inovação. A tensão entre o dever de controle e a necessidade de governabilidade exige, portanto, uma leitura crítica e equilibrada das normas e das estruturas institucionais envolvidas, a fim de se evitar que o zelo excessivo comprometa a própria eficácia do Estado na realização do interesse público.

2.1.1 Origem e evolução do fenômeno “Apagão das Canetas”

A expressão Direito Administrativo do Medo emergiu como crítica à crescente insegurança jurídica enfrentada por gestores públicos, especialmente em decorrência da intensificação dos mecanismos de controle e da responsabilização administrativa, civil e penal. Embora não se trate de um conceito técnico ou normatizado, seu uso tem se consolidado na doutrina como forma de ilustrar a cultura de temor instalada no ambiente da Administração Pública brasileira. Acerca desse fenômeno a doutrina leciona:

A interpretação e a aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do Controle Externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo ao interesse público (Santos, 2020, p. 39).

Essa cultura se desenvolveu a partir de uma série de fatores interligados. A ampliação das competências de fiscalização atribuídas aos órgãos de controle externo e interno,

como Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e Controladorias, associada à crescente judicialização das decisões administrativas, reforçou um ambiente em que a atuação do gestor passou a ser constantemente vigiada e, muitas vezes, questionada mesmo diante de escolhas fundamentadas e pautadas na boa-fé.

Tal cenário gerou efeitos colaterais indesejados: o receio de ser responsabilizado — mesmo em situações de exercício legítimo da discricionariedade administrativa — levou muitos agentes públicos à chamada “paralisia decisória”, também conhecida como apagão das canetas. Nessa condição, o medo se sobrepõe à função pública, fazendo com que decisões importantes sejam adiadas ou evitadas, mesmo quando necessárias e justificadas, prejudicando a efetividade das políticas públicas e o interesse coletivo.

A evolução do conceito também se vincula à percepção de que a atuação dos órgãos de controle nem sempre distingue com clareza a má-fé da simples falibilidade humana, ou mesmo das decisões técnicas baseadas em cenários de incerteza. Com isso, a ideia de que “errar é punível” passou a ser um fator dissuasório na gestão pública, mesmo nos casos em que não há dolo, prejuízo ao erário ou intenção de burlar a legalidade.

A compreensão desse fenômeno exige, portanto, um olhar mais sensível e equilibrado sobre a função dos controles e seus limites, resgatando os fundamentos do direito administrativo moderno, que busca conciliar legalidade e eficiência, sem comprometer a autonomia e a responsabilidade legítima dos gestores públicos.

2.1.2 A insegurança Jurídica como elemento estruturante

Quando servidores são excessivamente penalizados por ações que não estão sob seu controle direto, cria-se um ambiente de insegurança jurídica que desestimula a tomada de decisões e a inovação no serviço público. Nessa esteira, tem-se que a insegurança jurídica é categorizada como um dos principais pilares do chamado Direito Administrativo do medo. Mais do que um sentimento isolado, ela constitui um fenômeno estrutural que influencia diretamente a atuação dos gestores públicos. Em um cenário marcado por constante vigilância, sobreposição de competências entre órgãos de controle e falta de clareza normativa, a tomada de decisões administrativas passa a ser permeada pelo receio de responsabilizações futuras, mesmo quando amparadas em critérios técnicos e na boa-fé.

Esse contexto é agravado pela ausência de parâmetros objetivos que distingam erro técnico, erro grosseiro e conduta dolosa. A multiplicidade de interpretações jurídicas e a instabilidade jurisprudencial geram um ambiente de incerteza, no qual qualquer decisão pode ser posteriormente revisitada e interpretada sob uma ótica punitivista. Com isso, o gestor público tende a adotar uma postura de autopreservação, evitando atos inovadores ou mesmo rotineiros que, a despeito de sua legalidade, possam ser questionados futuramente.

No que se refere ao clima de temor na gestão pública, é pertinente trazer à baila a metáfora do filósofo e jurista norte-americano Ronald Dworkin, conhecida como o Juiz Hércules, adaptada aqui à figura do gestor público ideal. Vejamos:

Sousa (2021) cita, com base na tese de Dworkin (2001), o “Gestor Hércules” para ser capaz de tomar decisões sempre corretas, numa metáfora ao semideus Grego. O autor alerta que essa política do medo transforma os gestores em “robôs aplicadores de lei” ou geram o processo que ficou conhecido como “apagão das canetas” quando se omitem, como o próprio nome sugere Santos *et al*, 2022, p. 103).

Além disso, a atuação por vezes excessivamente rigorosa ou descoordenada dos órgãos de controle — como os Tribunais

de Contas — reforça a sensação de instabilidade. A falta de uniformidade nos entendimentos sobre determinados temas administrativos faz com que atos semelhantes recebam tratamentos diversos, a depender da instância fiscalizadora ou do contexto político-institucional em que são analisados. Essa imprevisibilidade mina a confiança do agente público no sistema jurídico-administrativo, transformando o medo em um componente estrutural da tomada de decisão.

A insegurança jurídica, nesse panorama, não representa apenas um entrave isolado, mas sim um verdadeiro obstáculo ao cumprimento eficiente da função administrativa.

Assim, reconhecer a insegurança jurídica como elemento estruturante do Direito Administrativo do medo é um passo fundamental para a superação do problema. É necessário repensar o papel dos órgãos de controle, reforçar a segurança normativa e valorizar a atuação de boa-fé dos agentes públicos, criando um ambiente institucional que favoreça a responsabilidade com coragem, e não com temor.

2.2 Fatores que contribuem para a insegurança decisória

O fenômeno do apagão das canetas não é um evento isolado, tampouco um reflexo de inaptidão individual dos gestores. Trata-se, antes, de um sintoma multifatorial de um ambiente institucional que promove insegurança jurídica, desconfiança e um constante temor de responsabilização. Diversos elementos contribuem para essa sensação generalizada de incerteza e medo, criando um cenário em que a tomada de decisão passa a ser evitada como mecanismo de autopreservação.

Um dos fatores centrais é a superposição de competências entre os órgãos de controle, sejam eles internos ou externos. Controladorias, Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, corregedorias e auditorias independentes coexistem no ordenamento, muitas vezes exercendo suas atribuições de maneira simultânea, redundante e com interpretações díspares sobre os mesmos fatos. Essa multiplicidade de instâncias fiscalizatórias, em vez de gerar maior segurança e robustez aos processos, têm servido como catalisador do receio, pois o gestor passa a ser exposto a entendimentos diversos, e por vezes

contraditórios, sobre as consequências de seus atos administrativos.

Além disso, verifica-se um excesso de formalismo procedimental na atuação dos órgãos de controle, que frequentemente desloca o foco do interesse público concreto para a identificação de vícios formais ou desvios mínimos, muitas vezes irrelevantes para a finalidade pública da política executada. Ainda que o gestor atue com base em critérios técnicos, amparado por pareceres jurídicos e evidências de boa-fé, a burocratização extrema da fiscalização faz com que erros sanáveis ou divergências interpretativas sejam tratados como potenciais ilícitos passíveis de punição. Esse cenário alimenta o medo do erro, ainda que honesto e justificável.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2020) já alertou para os riscos da paralisia decisória quando gestores, mesmo corretos, deixam de agir por medo de sanções desproporcionais. Conforme destacado pelo Ministro Luís Roberto Barroso:

31. Passando, então, à aplicação de tais orientações ao caso concreto, faço uma observação que considero muito relevante e que é um tema sobre o qual nós precisamos refletir no Brasil. Há complexidades e sutilezas

envolvidas na presente discussão. É que há dois extremos que são muito ruins, seja para a Administração Pública, seja para o bem comum. Num extremo, estão os agentes públicos incorretos, que não desprezam uma oportunidade sequer para levar alguma vantagem indevida diante de qualquer situação — e a imprensa já tem divulgado episódios de malversação de recursos públicos enquanto pessoas morrem aos milhares. No outro extremo, existe o risco de o administrador correto ter medo de decidir o que precisa ser decidido por temor de retaliações duras, por temor de que, ao assistirem ao videoteipe, percebam-se coisas que, no calor da decisão, no meio da fumaça e da espuma, não era possível de se ver com clareza. Qualquer um desses dois extremos é muito ruim — tanto o administrador desonesto que leva vantagem, como o administrador honesto que tem medo de decidir e tem medo de fazer o que precisa ser feito.

Outro ponto sensível é a fragilidade da segurança jurídica na interpretação normativa. O gestor muitas vezes não sabe exatamente qual será o entendimento posterior dos órgãos de controle sobre determinada conduta, especialmente diante de normas ambíguas ou abertas, que exigem juízo discricionário. A ausência de diretrizes claras sobre o que pode ou não ser feito, somada à atuação retroativa de alguns órgãos de controle — que só manifestam seu entendimento após a prática do ato —, reforça

a incerteza quanto à legalidade da conduta administrativa, tornando o risco de responsabilização algo constante.

A somatória desses elementos — superposição de controles, formalismo excessivo, insegurança normativa e cultura punitivista — forma um ambiente institucional disfuncional, que desencoraja a iniciativa, a inovação e a busca de soluções criativas por parte dos gestores públicos. O receio de que qualquer decisão possa ser posteriormente descontextualizada e reinterpretada como ilegal — por vezes anos após sua adoção — gera uma postura defensiva, avessa ao risco, e que em última instância compromete a eficiência e a finalidade da atuação estatal.

Assim, compreender esses fatores é essencial para reconhecer que o apagão das canetas não é um problema de coragem ou de vocação pública, mas sim um efeito colateral previsível de um sistema que penaliza o acerto com ousadia muito mais do que o erro por omissão. O desafio, portanto, não está apenas em identificar a origem do medo, mas em reformar as estruturas que o legitimam e o perpetuam.

2.2.1 Ambiguidade normativa e excesso de controle

Um dos principais motores da insegurança decisória vivida pelos gestores públicos é a ambiguidade normativa, frequentemente associada à atuação intensa — e por vezes descoordenada — dos órgãos de controle. A Administração Pública opera sob um vasto emaranhado de normas, muitas delas redigidas de forma aberta, com conceitos jurídicos indeterminados que exigem valoração subjetiva. Expressões como “interesse público”, “vantajosidade”, “eficiência” e “economicidade” são amplamente utilizadas em dispositivos legais, porém sem critérios objetivos e uniformes que orientem sua aplicação. Tal realidade impõe ao gestor o desafio de interpretar e aplicar essas normas em contextos concretos e complexos, assumindo riscos muitas vezes imprevisíveis.

A indefinição do conteúdo normativo, somada à possibilidade de interpretações divergentes por diferentes órgãos de controle, gera um ambiente de incerteza normativa. O gestor, ao agir dentro do que entende ser o melhor interesse da administração, pode se ver posteriormente confrontado por órgãos fiscalizadores que, com base em leitura distinta ou mais restritiva da norma, consideram sua conduta como irregular.

Esse fenômeno é agravado pela atuação retrospectiva e punitiva dos órgãos de controle, que frequentemente analisam os atos administrativos anos depois de sua prática, à luz de entendimentos atualizados e por vezes inéditos, desconsiderando o contexto original da decisão.

Essa retrospectiva inflama ainda mais a tensão dos gestores na tomada de decisões. Isso porque, há vezes em que a política pública exercida pelo gestor pode ser passível de fiscalização meses ou até anos após a efetiva ação, gerando aflição de, a qualquer momento, sua atividade vir a ser questionada por órgãos de controle, mesmo nos casos em que esse gestor já nem exerça mais o cargo público ocupado à época dos fatos.

Nesse diapasão, esses fatores levam a uma atuação paralisante sobre a Administração Pública, à medida que as decisões passam a ser tomadas não com base na legalidade e na eficiência da política pública, mas sim na preocupação de evitar futuras contestações por qualquer órgão fiscalizador. A cultura da desconfiança institucionalizada faz com que a administração funcione com extrema cautela e lentidão, mesmo diante de situações que demandariam respostas rápidas e criativas.

Portanto, a conjugação entre normas ambíguas e um exagerado aparato de controle pouco integrado resulta em um campo minado para os agentes públicos. O medo não surge de uma falha de caráter ou de uma opção individual por omissão, mas de um sistema que penaliza a decisão e recompensa a inércia, conduzindo os servidores à adoção de posturas defensivas como forma de autoproteção institucional.

2.2.2 Accountability overload: o sobrepeso das instâncias Fiscalizatórias

O fenômeno do *accountability overload* também é um dos pilares da insegurança jurídica e que contribuem para o Direito Administrativo do medo. Ele ocorre quando diferentes instâncias de controle, internas e externas à Administração Pública, fiscalizam um mesmo ato administrativo de forma simultânea, descoordenada e, muitas vezes, com interpretações divergentes. Essa pluralidade de controles sobrepostos, sem uma diretriz comum, gera um ambiente de profunda insegurança jurídica para os agentes públicos, levando-os à paralisia decisória por medo de serem responsabilizados de forma múltipla e contraditória.

No Brasil, esse contexto é especialmente sensível devido à existência de diversos órgãos com competência fiscalizatória – como as controladorias internas, os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Embora o controle seja um elemento essencial à Administração Pública, o problema surge quando ele se torna excessivo, fragmentado e orientado mais à punição do que à orientação e à prevenção. Assim, a fiscalização deixa de ser uma ferramenta de melhoria da gestão para se tornar um vetor de medo e retração da atividade decisória. Acerca desse fenômeno, a ilustríssima Marianna Montebello Willeman¹ expõe:

Assiste-se atualmente um fenômeno que pode ser caracterizado como *accountability overload*, ou seja, à sobrecarga e à superposição de instâncias de controle sobre a ação administrativa que, não raro, chega a comprometer a própria eficiência da gestão pública em decorrência de seus excessos e de suas patologias (Willeman, 2016, p. 299).

Um caso hipotético ajuda a ilustrar como o *accountability overload* alimenta diretamente o apagão das

¹ Doutora em Teoria do Estado e Direito Constitucional na PUC/Rio (2016). Bacharel em Direito (1999) e Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela mesma Instituição (2001). Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) desde 2015.

canetas: imagine um gestor municipal que, de boa-fé e com respaldo técnico, decide inovar em uma política pública para seu município. Após a implementação, a Controladoria do próprio ente realiza uma Auditoria e aponta possíveis desconformidades formais na execução do projeto. Simultaneamente, esse órgão de controle interno encaminha ao Tribunal de Contas estadual tais condutas e, como consequência, é instaurada Tomada de Contas para apurar os mesmos fatos. Paralelamente, o Ministério Público propõe uma Ação de Improbidade Administrativa perante o Judiciário. Três instâncias distintas passam a fiscalizar o mesmo ato, cada qual com seus critérios, entendimentos e prazos.

Essa situação cria um cenário de insegurança aguda: mesmo tendo agido com diligência, legalidade e boa-fé, o gestor encontra-se vulnerável a três possíveis responsabilizações independentes e potencialmente divergentes. Diante desse risco, a reação natural – e defensiva – de muitos agentes públicos é a inação. Optam por não decidir, não inovar e não avançar em políticas públicas, mesmo diante de demandas sociais urgentes. Esse é o cerne do apagão das canetas: a paralisação da máquina pública motivada não por incompetência ou negligência, mas

pelo medo do excesso de controle e da responsabilização injusta ou contraditória.

O *accountability overload*, portanto, não apenas compromete a eficiência da fiscalização, mas produz um efeito deletério sobre a própria razão de ser da Administração Pública: servir ao interesse público. Quando o gestor se sente pressionado por um cerco institucional desarticulado, ele troca a proatividade pela omissão, o que acarreta prejuízos diretos à implementação de políticas públicas, ao uso da discricionariedade técnica e à capacidade do Estado de inovar na gestão.

É fundamental, nesse sentido, repensar a lógica do controle no Brasil. Isso não significa enfraquecer os mecanismos de fiscalização, mas buscar uma governança integrada entre as instâncias de controle, com ênfase na orientação, na previsibilidade jurídica e na proteção de decisões tomadas com base em critérios técnicos e em consonância com os princípios da legalidade, eficiência e boa-fé. Apenas com um ambiente institucional equilibrado e seguro será possível combater, de forma efetiva, o apagão das canetas.

2.3 A atuação das instâncias de controle e seus reflexos na gestão pública

O sistema de controle da Administração Pública brasileira é composto por diversas instâncias que exercem funções complementares de fiscalização, orientação e responsabilização dos agentes públicos. Esses órgãos desempenham papel essencial na preservação do interesse público, na garantia da legalidade e na promoção da eficiência administrativa. Contudo, a forma como essa atuação se desenvolve pode ter efeitos colaterais importantes sobre a autonomia decisória dos gestores públicos.

A intensificação das atividades de controle, aliada à multiplicidade de interpretações normativas e à superposição de competências, tem contribuído para um ambiente de insegurança, no qual decisões legítimas passam a ser evitadas por medo de sanções futuras. Esse cenário reforça a chamada “paralisia decisória”, alimentando o fenômeno do “Direito Administrativo do Medo”, que compromete a atuação proativa e resolutiva da Administração.

Compreender o papel desempenhado por órgãos como os Tribunais de Contas, as unidades de controle interno e o

Ministério Público permite lançar luz sobre os reflexos dessa atuação na dinâmica administrativa, especialmente no que se refere à tomada de decisões, ao uso da discricionariedade e ao equilíbrio entre controle e eficiência.

2.3.1 O papel dos Tribunais de Contas

O Tribunal de Contas, enquanto órgão de controle externo da Administração Pública, possui papel fundamental na fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. Previsto no artigo 71 da Constituição da República de 1988, o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais exercem função essencial de controle e proteção do erário. No entanto, a forma como essa atuação vem sendo desenvolvida nas últimas décadas tem contribuído, paradoxalmente, para um ambiente de temor e retração decisória dentro da máquina pública.

Os Tribunais de Contas acumulam não apenas a competência de análise técnica e financeira das contas públicas, mas também o poder de imputar responsabilidades, julgar as contas dos gestores e aplicar sanções de ordem pessoal. Essa combinação de competências técnicas com a possibilidade de

sanção tem transformado esses órgãos em instituições de controle com ampla capacidade de influenciar o comportamento dos agentes administrativos.

A ampliação do alcance interpretativo dos Tribunais de Contas, muitas vezes dissociada de uma uniformidade de critérios, tem gerado um cenário de incerteza normativa. Gestores públicos se veem diante de entendimentos mutáveis ou excessivamente rigorosos quanto à conduta de boa administração, o que compromete a previsibilidade das consequências de seus atos. Não raro, atos que em determinado momento foram considerados regulares passam a ser julgados, anos depois, como ilegítimos ou antieconômicos, resultando em responsabilizações retroativas e imprevisíveis.

Essa instabilidade interpretativa, somada à capacidade dos Tribunais de Contas de punir administradores com imputações de débito, aplicação de multas e até responsabilização solidária, tem gerado um ambiente no qual o medo supera a iniciativa. Muitos gestores, especialmente em municípios menores e com estruturas técnicas frágeis, deixam de tomar decisões essenciais por receio de que estas sejam posteriormente reprovadas pelas cortes de contas. O resultado

prático é a paralisação de projetos, a estagnação de políticas públicas e a negação de direitos da população.

Além disso, os Tribunais de Contas muitas vezes assumem uma postura de verdadeiro órgão de reinterpretação discricionária dos atos administrativos, substituindo-se à autoridade originária quanto ao mérito de decisões técnicas. Esse fenômeno agrava a tensão entre controle e discricionariedade, pois esvazia a margem de liberdade decisória do gestor e o coloca sob constante ameaça de responsabilização. A atuação fiscalizatória, nesse contexto, perde seu caráter de orientação e passa a ser temida como instância punitiva.

Nesse contexto, o próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) já reconheceu, por meio de publicação oficial em seu portal institucional, os efeitos nocivos provocados pelo apagão das canetas. De acordo com a matéria (TCE-RJ [...], 2024), o temor dos gestores diante da possibilidade de sofrerem sanções tem gerado uma postura de imobilismo administrativo, que acaba por comprometer a efetividade das ações governamentais. O conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, inclusive, ressaltou a existência de um clima de apreensão entre os administradores públicos, decorrente do receio de serem responsabilizados por decisões

tomadas no exercício de suas funções, conforme trecho retirado da matéria citada acima referida:

Eu penso que os Tribunais de Contas são órgãos que cada vez mais vêm se tornando consensuais, orientadores, mas que ainda, no imaginário dos gestores públicos, são exclusivamente punitivos. Isso causa, de certa forma, o apagão de canetas. A partir do momento em que conferirmos mais segurança jurídica ao gestor, haverá menos temor e aumentarão as chances de eles aplicarem os novos institutos em sua plenitude (TCE-RJ [...], 2024).

É importante destacar que o problema não reside na existência dos Tribunais de Contas, cuja relevância institucional é inquestionável, mas sim na ausência de critérios claros, razoáveis e previsíveis quanto aos limites da atuação controladora. Essa incerteza, quando combinada ao formalismo excessivo e à desarticulação entre os múltiplos órgãos de controle, configura uma das principais raízes da insegurança jurídica enfrentada pelo administrador público.

A cultura do punitivismo, infelizmente, ainda é uma marca em parte da atuação dos órgãos de controle externo. A análise de mérito de decisões administrativas, sem deferência à discricionariedade técnica do gestor, fragiliza a autonomia

administrativa e mina a segurança necessária ao exercício legítimo da função pública. Não é raro que agentes públicos optem por “não decidir” ou por manter a inércia da máquina administrativa apenas para evitar o risco de responsabilização pessoal, mesmo quando suas ações seriam benéficas à coletividade e se baseariam em pareceres técnicos, princípios constitucionais e orientação jurídica.

Nesse cenário, o papel dos Tribunais de Contas precisa urgentemente ser revisto no sentido de se reforçar uma governança cooperativa do controle, com ênfase em ações orientativas, preventivas e pedagógicas. A função sancionatória deve ser reservada para casos evidentes de dolo, má-fé ou desvio de finalidade, e não para punir o exercício legítimo da discricionariedade administrativa. Somente assim será possível reverter o ciclo de medo e paralisia que compromete a eficiência da gestão pública.

2.3.2 O papel do Ministério Público

A atuação do Ministério Público como instância de controle externo é essencial para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

indisponíveis. No entanto, sua interferência na seara da Administração Pública, quando exercida com excesso de zelo ou com base em presunções não suficientemente fundamentadas, pode, inadvertidamente, fomentar o cenário do Direito Administrativo do medo.

Na prática, muitos gestores públicos desenvolvem aversão à tomada de decisões administrativas legítimas — especialmente aquelas que envolvem certa margem de discricionariedade — devido ao receio de serem alvos de investigações por parte do Ministério Público. Esse medo não se limita a casos de corrupção ou má-fé, mas se estende a atos praticados de boa-fé, com base em critérios técnicos, mas que posteriormente possam ser questionados com base em interpretações divergentes da norma. O simples fato de um agente público ser notificado ou chamado a prestar esclarecimentos pelo Ministério Público já gera reflexos negativos sobre sua disposição de inovar, contratar ou autorizar medidas administrativas que, embora legítimas, possam futuramente ser mal interpretadas.

Esse ambiente contribui para a chamada “administração defensiva”, em que o gestor prefere a omissão ou a procrastinação de decisões estratégicas, temendo que seus atos

sejam objeto de responsabilização pessoal. A figura do Ministério Público, nesses casos, acaba assumindo, mesmo que involuntariamente, um papel de intimidação institucional, especialmente quando atua com amplitude investigativa sobre atos administrativos sem considerar as complexidades do processo decisório, os limites operacionais da máquina pública e a boa-fé do gestor.

Nessa esteira, a atuação do Ministério Público no controle da Administração Pública, especialmente com base na já conhecida Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992), consolidou-se como um dos principais fatores de insegurança decisória dos gestores. O temor de que qualquer decisão possa ser judicializada e interpretada como improbidade tem contribuído para a paralisia administrativa e para o aprofundamento do Direito Administrativo do medo:

O segundo problema jurídico a ensejar estas disfunções da burocracia é que nosso ordenamento jurídico infraconstitucional deu azo para o controle externo brasileiro ser realizado em face de conceitos jurídicos indeterminados e flexíveis. Quase qualquer conduta do administrador público pode ser questionada quanto a sua juridicidade, possibilitando a interpretação e aplicação das normas jurídicas nos moldes fixados pelos órgãos de controle. Talvez o exemplo mais eloquente seja a Lei

8.429/92, a conhecida Lei de Improbidade Administrativa, que veio a municiar o Ministério Público com poderoso arsenal apto a realizar controle principiológico da Administração questionando qualquer decisão ou ato administrativo (Santos *et al.*, 2020, p. 79).

Embora a atuação do *Parquet* deva ser firme no combate a desvios, sua função institucional não pode se descolar dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica. Ao contrário do que se espera de um Estado que fomenta a inovação e a boa governança, esse tipo de postura promove a paralisia administrativa, prejudica a execução de políticas públicas e contribui para o esvaziamento da autonomia dos agentes públicos, os quais passam a atuar sob constante vigilância, mesmo quando imbuídos do interesse público.

2.4 Consequências da Paralisia Decisória na Administração Pública

A paralisia decisória na Administração Pública, intensificada pelo medo de responsabilização, não é um fenômeno neutro. Seus efeitos se desdobram diretamente sobre a capacidade do Estado de planejar, executar e entregar políticas públicas de forma eficaz. A aversão ao risco e a insegurança

jurídica acabam por afetar o desempenho institucional e a qualidade dos serviços oferecidos à população.

Além de comprometer a eficiência administrativa, a retração decisória gera barreiras à inovação, ao uso legítimo da discricionariedade técnica e à adoção de soluções criativas diante de problemas complexos. Gestores passam a evitar decisões que, embora necessárias e justificáveis, envolvam qualquer margem de interpretação normativa ou possibilidade de contestação posterior.

Os impactos dessa cultura de contenção são perceptíveis em diversas esferas da gestão pública, desde atrasos na implementação de políticas até prejuízos concretos na prestação de serviços essenciais. Por isso, torna-se fundamental compreender como essa paralisia se manifesta e quais dimensões da atividade administrativa ela afeta de maneira mais intensa.

2.4.1 O impacto na eficiência e na economicidade

A eficiência administrativa, princípio constitucional introduzido expressamente pela Emenda Constitucional nº 19/1998, estabelece a obrigação de que a atividade

administrativa pública seja exercida com o máximo rendimento possível dos recursos públicos, tanto humanos quanto materiais. No entanto, quando a figura do gestor público é dominada pelo medo de ser responsabilizado por suas escolhas administrativas, a eficiência é uma das primeiras a ser comprometida. A tomada de decisão estratégica dá lugar a atitudes conservadoras e inertes, incapazes de gerar os resultados esperados.

Com receio de serem punidos por escolhas interpretadas de forma divergente por diferentes instâncias de controle, os gestores optam por postergar decisões ou evitá-las por completo. A morosidade passa a ser não um problema a ser combatido, mas um refúgio seguro. Essa insegurança decisória compromete, por exemplo, processos licitatórios essenciais, decisões de investimento público, contratações de serviços contínuos e até mesmo a gestão de pessoal. A lentidão, nesse contexto, não decorre da estrutura administrativa em si, mas do comportamento paralisante dos agentes responsáveis por conduzi-la.

A economicidade também sofre impactos significativos. A ausência de decisões oportunas pode levar a desperdício de recursos, seja por atrasos em obras, pela necessidade de contratações emergenciais, ou mesmo pela perda de repasses

financeiros decorrentes de omissões administrativas. A tentativa de se blindar contra possíveis sanções acaba gerando exatamente o oposto da racionalização do gasto público, pois não raramente a inércia leva a opções mais custosas no médio e longo prazo.

Portanto, o medo de errar, ainda que de boa-fé e com base em critérios técnicos razoáveis, tem gerado impactos diretos e mensuráveis na eficiência do Estado. A ausência de segurança jurídica sobre o que constitui infração ou decisão legítima empurra os gestores para uma zona de conforto disfuncional, na qual não se erra porque não se age — e, assim, não se entrega o que se espera da Administração Pública contemporânea.

2.4.2 Barreiras à inovação e ao uso da discricionariedade técnica

Em uma realidade administrativa que demanda agilidade, criatividade e capacidade de adaptação, a inovação se apresenta como fator estratégico. Contudo, na prática, o apagão das canetas tem imposto sérias barreiras ao exercício da inovação no setor público. O gestor que busca sair do caminho tradicional e propor soluções novas, mesmo dentro dos limites legais e com

respaldo técnico, frequentemente encontra-se tolhido pelo temor de interpretações divergentes e pela possibilidade de ser responsabilizado por decisões que escapam do modelo padronizado.

Esse cenário gera o esvaziamento da discricionariedade técnica, transformando um instrumento de racionalidade e autonomia administrativa em um risco pessoal. A discricionariedade — longe de significar arbítrio — é a capacidade legítima conferida ao gestor para escolher, entre opções legalmente válidas, aquela que melhor atende ao interesse público, considerando os elementos fáticos e contextuais da decisão. No entanto, quando a atuação do gestor passa a ser judicializada ou auditada de forma retroativa, com base em entendimentos não unívocos, o espaço para a inovação desaparece.

Nessa linha, o medo de responder por inovação legítima é agravado pela fragmentação dos entendimentos entre diferentes instâncias de controle. Aquilo que é tido como legal por uma auditoria interna pode ser interpretado como falha pelo Tribunal de Contas ou até mesmo como improbidade pelo Ministério Público. Com isso, o gestor passa a seguir fórmulas repetitivas, mesmo que ineficientes, em vez de propor soluções

com potencial transformador. Perde-se, assim, a oportunidade de qualificar políticas públicas e modernizar os serviços prestados à população.

Além disso, inibe-se o espírito empreendedor e reformista necessário para a evolução institucional. Projetos de governo que pretendem romper com estruturas ineficientes, atualizar modelos de gestão e implementar ferramentas digitais esbarram na cultura do medo e da autopreservação. A consequência é o reforço de práticas obsoletas e o distanciamento cada vez maior entre a Administração Pública e a sociedade que dela depende.

2.4.3 Riscos à prestação de serviços públicos essenciais

Talvez o efeito mais dramático da paralisia decisória recaia sobre os serviços públicos essenciais. O receio de responsabilização pode levar à omissão na adoção de medidas urgentes em áreas sensíveis, como saúde, educação, assistência social e segurança pública. Quando decisões são evitadas em contextos que demandam respostas rápidas e eficazes, o impacto sobre a população é imediato e profundo. Nesse contexto, o

apagão das canetas deixa de ser um fenômeno institucional para se tornar um problema social.

Situações em que um gestor evita renovar um contrato de fornecimento de medicamentos ou se abstém de licitar serviços de limpeza hospitalar por receio de possíveis apontamentos futuros têm se tornado comuns. Em muitos casos, os danos causados pela omissão são significativamente maiores do que aqueles que poderiam decorrer de uma eventual irregularidade formal. No entanto, a cultura de aversão ao risco reforça a lógica de “pecar por omissão”, em vez de agir com coragem e técnica em nome do interesse público.

Além disso, os prejuízos à prestação de serviços essenciais são mais severos para as populações vulneráveis. Nos municípios e regiões onde o poder público é o principal provedor de políticas sociais, a inação administrativa afeta diretamente o acesso à saúde, à educação básica, ao saneamento e à proteção social. O medo do gestor, nesse cenário, converte-se em sofrimento coletivo, pois a ausência de decisões provoca desassistência, negligência institucional e aumento da desigualdade.

Buscando elucidar os prejuízos práticos às políticas públicas pelo constante e iminente medo de responsabilização, Claudio Rozza leciona:

Uma punição descomedida (desproporcional), além de injusta e desumana, não chega a configurar antídoto legal necessário ao saneamento que pretende realizar. Tais punições, ao invés de promoverem a regularidade e o aperfeiçoamento do serviço público, chegam, em verdade, a produzir a sua ruína (Rozza, 2010, p. 58).

Por fim, a paralisação decisória afeta também a credibilidade das instituições públicas. Quando o cidadão percebe que o Estado falha em prestar serviços básicos por hesitação de seus agentes, consolida-se a desconfiança social, o descrédito nas instituições e o enfraquecimento do pacto democrático. Em um contexto republicano, no qual o gestor é o mediador entre os recursos públicos e as necessidades coletivas, a ausência de coragem decisória mina as bases do próprio Estado de Direito.

2.5 Caminhos para a superação do Direito Administrativo do medo

A superação do chamado Direito Administrativo do medo exige a adoção de estratégias jurídicas e institucionais que restabeleçam a confiança na atuação dos gestores públicos. Para tanto, é necessário um esforço coordenado para equilibrar os mecanismos de controle com a garantia de segurança jurídica e autonomia decisória, especialmente em contextos que demandam respostas rápidas e fundamentadas.

A busca por esse equilíbrio passa pelo fortalecimento de instrumentos normativos como a LINDB, pela valorização da integridade institucional e pelo investimento na capacitação técnica dos agentes públicos. Trata-se de criar um ambiente em que o gestor possa decidir com responsabilidade, mas sem medo paralisante, sabendo que há critérios objetivos de avaliação e respaldo institucional para decisões legítimas.

Neste sentido, é possível identificar alguns caminhos concretos que contribuem para a construção de uma cultura administrativa mais segura, eficiente e orientada ao interesse público. Esses caminhos são explorados a seguir.

2.5.1 Aplicação dos princípios da LINDB e da segurança jurídica

A superação Direito Administrativo do medo passa necessariamente pela aplicação coerente dos princípios consolidados na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente no que tange à responsabilização do agente público. O artigo 28 da LINDB estabeleceu um marco jurídico relevante ao dispor que o agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas quando atuar com dolo ou erro grosseiro. Embora esse dispositivo, pela interpretação teleológica, tenha a intenção de afastar a responsabilização automática e permitir a análise qualificada da conduta do gestor, ele deixou uma lacuna interpretativa sobre o que se entenderia, concretamente, por “erro grosseiro”.

Essa omissão terminológica gerou insegurança jurídica e espaço para interpretações dissonantes por parte dos órgãos de controle, o que, em muitos casos, tem contribuído para o reforço de um cenário de temor entre os gestores públicos. A indefinição do que caracteriza um erro grosseiro colocava em risco a coerência da responsabilização, abrindo margem para que

condutas marcadas por complexidade técnica ou decisões tomadas em contextos de incerteza fossem equivocadamente enquadradas como irregularidades passíveis de punição. Essa realidade impõe obstáculos à tomada de decisão e ao exercício legítimo da função pública, comprometendo a efetividade das políticas públicas.

Foi apenas com a edição do Decreto Federal nº 9.830/2019 que se avançou significativamente na delimitação conceitual do erro grosseiro, suprimindo a lacuna normativa deixada pela redação original da LINDB. O artigo 12 do referido Decreto definiu o erro grosseiro como aquele manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. Ademais, foram incluídos 8 parágrafos norteadores para as hipóteses de responsabilização do agente público. Vejamos *in verbis*:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções. § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. §

2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro. § 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público. § 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público. § 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo. § 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes. § 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo. § 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

Nesse sentido, uma análise mais detida das diretrizes estabelecidas pelo Decreto Federal nº 9.830/2019 revela-se fundamental para o fortalecimento da segurança jurídica e da proteção institucional ao gestor público. A aplicação do conceito de erro grosseiro deve considerar as circunstâncias fáticas e

jurídicas que envolvem a conduta do agente, avaliando aspectos como a previsibilidade do resultado, a complexidade da decisão, os recursos disponíveis, a atuação em equipe, e a eventual existência de pareceres técnicos que embasaram a ação. Tais elementos são cruciais para afastar uma responsabilização automática, que desconsidera as nuances da gestão pública e os riscos inerentes à atuação administrativa.

Com notável inteligência e sensibilidade ao contexto da atuação administrativa, a Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro Marianna Montebello Willeman, ao prolatar decisão em sede de processo de responsabilização, trouxe importantes parâmetros interpretativos voltados à aferição da conduta do agente público jurisdicionado da Corte. Em sua manifestação, foram estabelecidos quatro critérios objetivos que devem orientar a análise da responsabilização, reforçando a necessidade de se observar o dolo ou o erro grosseiro com base em elementos concretos e devidamente contextualizados. Tal posicionamento representa um avanço relevante na busca por maior segurança jurídica e racionalidade no controle externo da Administração Pública.

Há alguns critérios que podem ser utilizados para delimitar o conceito de erro grosseiro, em

especial, para se dizer que espécies de erro podem ser tolerados. O primeiro parâmetro para tanto é o atendimento a um grau mínimo de diligência na realização de uma decisão. Quanto mais intensa for a diligência do gestor na instrução de seu processo decisório, maior será o espaço de tolerância no cometimento de erros. O segundo parâmetro de análise diz respeito às específicas exigências do cargo ocupado. Quanto menos próximo for o erro das funções e conhecimentos exigidos para o cargo, maior será o espaço de tolerância jurídica ao erro. O parâmetro ora fixado também encontra respaldo expresso no artigo 22 da LINDB, sobre o qual se tratará adiante. O terceiro parâmetro para aferição da tolerabilidade do erro do administrador público é o grau de incerteza fática ou jurídica envolvida na decisão em questão. Quanto maior o nível de incerteza, maior também deve ser o espaço de tolerância ao cometimento de equívocos. A probabilidade da existência de erros é proporcional ao nível de incerteza da decisão administrativa a ser tomada. O quarto e último parâmetro útil à verificação da escusabilidade do erro é o grau de aderência da escolha realizada em relação aos dados coletados pelo administrador ao longo de seu processo decisório. Quanto mais coerente for a decisão em relação às informações obtidas, maior também deverá ser o espaço de tolerância ao cometimento de equívocos.²

A adoção desses quatro parâmetros pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro representa um marco

² Processo TCERJ nº 219.097-0/20, Acórdão TCERJ nº 104915/2022 | Conselheira Relatora Marianna Montebello Willerman. Julgado em 27 de junho de 2022.

relevante na consolidação de um modelo de responsabilização mais técnico, equilibrado e justo. Ao exigir a presença de norma clara, o dever funcional específico do agente, o nexo causal entre conduta e resultado e, principalmente, a demonstração de dolo ou erro grosseiro, a Corte afasta a responsabilização automática e subjetiva, privilegiando o exame criterioso do caso concreto. Trata-se de uma importante contribuição jurisprudencial ao esforço coletivo de superação do Direito Administrativo do medo, reforçando a necessidade de que os órgãos de controle atuem com parcimônia, previsibilidade e respeito aos limites da atuação discricionária dos gestores públicos. Esse modelo favorece não apenas a segurança jurídica e a proteção à boa-fé do agente, mas também a própria qualidade e continuidade das políticas públicas.

Dessa forma, a incorporação dos quatro parâmetros definidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, aliados às diretrizes da LINDB e ao Decreto Federal nº 9.830/2019, há uma contribuição para o fortalecimento à segurança jurídica, afastando punições automáticas e incentivando uma atuação administrativa baseada na boa-fé, diligência e razoabilidade. Assim, essas medidas contribuem diretamente para a superação do Direito Administrativo do

medo e para a construção de um ambiente institucional mais seguro e propício à inovação e à efetividade na gestão pública.

2.5.2 Fortalecimento da cultura da integridade e do apoio institucional ao gestor

Para além da revisão normativa, a superação do Direito Administrativo do medo passa pela consolidação de uma cultura organizacional baseada na integridade, confiança institucional e apoio técnico ao gestor. O problema da insegurança decisória não é apenas jurídico: ele é também cultural. Muitos órgãos públicos ainda operam sob a lógica do punitivismo, na qual o erro é visto como falha de caráter ou má-fé, e não como consequência natural da complexidade da gestão pública.

Nesse sentido, é essencial que as organizações públicas adotem políticas institucionais de incentivo à integridade propositiva. Isso inclui a criação de núcleos de assessoramento jurídico eficaz, com orientações prévias e vinculantes; a implantação de instâncias de deliberação colegiada para decisões críticas; e a promoção de práticas de registro e motivação das decisões administrativas que permitam demonstrar, de forma clara, a racionalidade técnica da conduta

do gestor. Assim, promove-se um ambiente institucional de confiança e segurança.

Outra medida estratégica é o fortalecimento das Corregedorias e Ouvidorias, não como instrumentos de punição imediata, mas como canais para orientação preventiva. Essas estruturas devem atuar pedagogicamente, auxiliando o servidor a tomar decisões melhores, com maior respaldo e menor exposição a riscos. O apoio institucional deve ser visível, constante e público, para que o servidor se sinta respaldado não apenas juridicamente, mas politicamente, em suas decisões técnicas.

Ao mesmo tempo, os Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e demais órgãos de controle precisam incorporar uma visão mais dialógica e pedagógica. A atuação punitiva deve ser reservada a casos efetivamente dolosos ou gravemente negligentes, conforme exige a LINDB. A função essencial desses órgãos deve ser a promoção da boa administração, e não a criação de barreiras psicológicas à tomada de decisão. O apoio institucional é, portanto, um fator determinante para restaurar a autoconfiança do gestor e a legitimidade do processo decisório na Administração Pública.

3 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar os impactos do chamado Direito Administrativo do medo na atuação da Administração Pública, com foco no fenômeno conhecido como “apagão das canetas”. Partiu-se da hipótese de que a insegurança jurídica e o receio de responsabilização pessoal estariam entre os principais fatores inibidores da ação dos gestores públicos, comprometendo a eficiência e a continuidade das políticas públicas.

Ao longo do desenvolvimento, verificou-se que essa hipótese se confirma: o medo de sanções tem levado a uma retração generalizada dos agentes públicos, sobretudo diante de decisões que envolvem discricionariedade técnica, inovação administrativa ou atuação em contextos urgentes. Essa paralisia decisória decorre, em grande parte, da atuação excessivamente punitiva ou ambígua dos órgãos de controle, que muitas vezes ignoram o contexto fático e a boa-fé dos gestores.

Entre os resultados alcançados, destaca-se que os fundamentos constitucionais do controle e os princípios da Administração Pública, quando interpretados de forma equilibrada, não se opõem à autonomia decisória, mas devem

coexistir com ela. A aplicação dos artigos 20 e 28 da LINDB, aliada à normatização trazida pelo Decreto nº 9.830/2019 e à jurisprudência que limita a responsabilização aos casos de dolo ou erro grosseiro, se mostrou um caminho promissor para restaurar a segurança jurídica e proteger o gestor público que atua de forma legítima.

Foram também identificados elementos que contribuem para o agravamento da insegurança decisória, como a ambiguidade normativa, a sobreposição de controles e o excesso de responsabilizações sem critérios objetivos. A superação desse cenário exige não apenas reformas legais, mas também mudanças institucionais e culturais — com destaque para a valorização da capacitação técnica, da integridade, da razoabilidade e do apoio contínuo aos tomadores de decisão.

Conclui-se, portanto, que o enfrentamento do Direito Administrativo do medo demanda a construção de um ambiente institucional que una responsabilidade e proteção decisória, com base em regras claras e previsíveis. Esse equilíbrio é essencial para garantir uma Administração Pública mais eficiente, responsiva e orientada ao interesse público, sem que o gestor seja refém do temor permanente de sanções injustas. As reflexões aqui desenvolvidas abrem espaço para futuras

investigações sobre experiências concretas de superação desse problema, inclusive em âmbito comparado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República.

BRASIL. *Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019*. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm. Acesso em 02 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 set. 1942.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, 2 jun. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos e atos relacionados com a pandemia de Covid-19*. ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, julgado em

20 e 21 de maio de 2020. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/dl/ba/barroso-mp-966.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas. *Processo nº 219.097-0/2020*. Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willerman. Sessão de 27 jun. 2022. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/documento-webapi-externo/api/documento/acordao/30709/2024>. Acesso em: 10 abr. 2025.

ROZZA, Cláudio. *Processo Administrativo Disciplinar & Comissões sob Encomenda*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

SAMPAIO, Thyago Bezerra. *Controle na administração pública federal: do necessário diálogo institucional como mecanismo de mitigação da ineficiência e superação do Direito Administrativo do medo*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação) – Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/123456789/9022/1/Controle%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABablica%20federal%20-%20do%20necess%C3%A1rio%20di%C3%A1logo%20institucional%20como%20mecanismo%20de%20mitiga%C3%A7%C3%A3o%20da%20inefici%C3%Aancia%20e%20supera%C3%A7%C3%A3o%20do%20direito%20administrativo%20do%20medo.pdf>. Acesso em: 01 maio 2025.

SANTOS, Helena Maria Lopes; CHAGAS, Maria Liduína das; MACHADO, Rogério; POLETO, Rogério; BASQUERTOTTO, Cláudio; SILVA, Franco; FERREIRA, Leandro de Oliveira; MOURA, Thiago R. S. *Direito Administrativo do Medo: fator de influência na inovação da Administração Pública? Gest. Contemp.*, v.12, n.1, p. 88-112, jun. 2022. Disponível em:

www.researchgate.net/publication/361590881_DIREITO_ADMINISTRATIVO_DO_MEDO_FATOR_DE_INFLUENCIA_NA0AINOVACAO_DA_ADMINISTRACAO_PUBLICA. Acesso em: 12 abr. 2025.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Disfunções do controle externo sobre os agentes públicos: risco, medo e fuga da responsabilização*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Direito Administrativo) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/234522/PDPC1519-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em 15 abr. 2025.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 1. ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Disponível em: www.researchgate.net/publication/361590881_DIREITO_ADMINISTRATIVO_DO_MEDO_FATOR_DE_INFLUENCIA_NA0AINOVACAO_DA_ADMINISTRACAO_PUBLICA. Acesso em 13 abr. 2025.

TCE-RJ participa do programa FGV Conhecimento sobre a Lei 14.133/2021. *Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, 2024. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/tce_rj_participa_de_mesa_redonda_na_fgv_sobre_os_novos_institutos_da_lei_141332021. Acesso em: 11 nov. 2025.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa Administração Pública no Brasil*. Tese de Doutorado (Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 360 f., Rio de Janeiro/RJ, 2016. Disponível em: https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597_2016_completo.pdf. Acesso em 13 abr. 2025.