



ISSN on-line: 2238-4170

<http://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/gestaocontemporanea>

Gestão Contemporânea, v.16, n.1, p. 155-181, jan./jun. 2026.

DOI: 10.5281/zenodo.20836069

ARTIGO ORIGINAL

DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: INVESTIGAÇÃO SOBRE O CONTEXTO E DINÂMICA DO CONTROLE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ORIGINAL ARTICLE

ADMINISTRATIVE LAW OF FEAR: AN INVESTIGATION INTO THE CONTEXT AND DYNAMICS OF CONTROL OVER PUBLIC ADMINISTRATION

Filipe Augusto Senff¹

Larissa Fernanda Dittrich²

Maria Glória Dittrich³

Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Brasil

Resumo

O presente artigo visa compreender o problema que tem sido associado à expressão *direito administrativo do medo*, que envolve ineficiência e insegurança no serviço público por conta da forma como se estruturaram os mecanismos de controle e *accountability* da Administração Pública. A base paradigmática foi a hermenêutica fenomenológica, a abordagem foi qualitativa e os procedimentos técnicos predominantes foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Buscou-se examinar como a produção recente em direito administrativo, ciência política e gestão pública formula a tese de que o controle, embora legítimo e necessário, pode também gerar insegurança, omissão deliberada e reforço de rotinas burocráticas disfuncionais entre os agentes públicos envolvidos no ciclo de políticas públicas. Os resultados da pesquisa indicam que o medo de punições por erros administrativos pode moldar comportamentos e consolidar estratégias de autoproteção nem sempre legítimas ou saudáveis, em rotinas marcadas por estresse, ansiedade e apatia. Essa insegurança que se traduz em ineficiência é frequentemente invisibilizada, seja porque se confunde com desinteresse ou despreparo, seja porque o enfrentamento da corrupção e o endurecimento do controle seguem sendo entendidos como fins que justificam os meios. Por conta disso, entendeu-se que esta pesquisa pode contribuir com uma nova visão do controle sobre a Administração Pública, mais atenta à complexidade das ações públicas e disposta a distinguir o erro doloso e a culpa grave do erro inevitável ou imprevisível, equilibrando a responsabilização com a discricionariedade.

Palavras-chave: medo; controle; *accountability*; Administração Pública; direito administrativo do medo.

Abstract

This article seeks to understand the problem associated with the expression “administrative law of fear,” which is linked to inefficiency and decision-making insecurity in public administration due to the way control and accountability mechanisms have been structured. The research was based on a

¹ Mestre em Gestão de Políticas Públicas — Universidade do Vale do Itajaí, Univali. E-mail: filipesenff@gmail.com.

² Doutoranda em Ciência e Tecnologia Ambiental — Universidade do Vale do Itajaí, Univali. Mestre em Gestão de Políticas Públicas — Univali. Professora vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (PPGPP) — Univali. E-mail: larissadittrich@univali.br.

³ Doutora em Teologia — Escola Superior de Teologia. Professora titular e pesquisadora vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (PPGPP) — Universidade do Vale do Itajaí, Univali. E-mail: gloria.dittrich@univali.br.

Submetido em 29/05/2026

Aceito em 22/06/2026

phenomenological-hermeneutic paradigm, employed a qualitative approach, and relied primarily on bibliographic and documentary research. The study examined how recent scholarship in administrative law, political science, and public management has developed the argument that control, although legitimate and necessary, may also generate insecurity, deliberate omission, and the reproduction of dysfunctional bureaucratic routines among public agents involved in the public policy cycle. The findings indicate that fear of punishment for administrative errors may shape behavior and consolidate self-protective strategies that are not always legitimate or healthy, within administrative routines marked by stress, anxiety, and apathy. Such insecurity, which translates into inefficiency, is often overlooked, either because it is mistaken for inertia or lack of capacity, or because fighting corruption and intensifying control continue to be treated as ends that justify the means. Therefore, this study points to a new perspective on control over public administration, one that is more sensitive to the complexity of public action and more willing to distinguish intentional misconduct and gross negligence from unavoidable or unpredictable error, balancing accountability with administrative discretion.

Keywords: fear; control; accountability; public administration; administrative law of fear.

INTRODUÇÃO

O Brasil passou por inovações e progressos importantes em matéria institucional e política nas últimas três décadas, apesar de muitos percalços e contradições. A partir da consolidação da democracia eleitoral e de instituições basilares da República afirmadas na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), doravante CF/1988, os chamados *mecanismos de accountability*⁴ têm, de modo geral, tido uma importância crescente na dinâmica do poder e trazido resultados positivos à gestão pública brasileira nas últimas décadas (Willeman, 2016).

No entanto, o que se pretende focar neste trabalho tem como uma de suas causas não os benefícios, mas as dificuldades que esses mesmos mecanismos de controle podem ter trazido à gestão de políticas públicas. São várias as expressões a que se tem recorrido e que correspondem em grande medida a um mesmo fenômeno, ligado ao que parte da comunidade acadêmica entende como um excessivo ou ilegítimo controle externo feito por órgãos controladores⁵ sobre a Administração Pública.

⁴ Segundo um dos mais citados estudos sobre o tema, *accountability* significa um conjunto de ações através das quais se manifestam “[...] [a] responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva” (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1348).

⁵ *Órgãos controladores* é a expressão que será usada quando se tratarem, de modo genérico, dos membros do Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas.

Dentre as várias expressões recorrentes⁶, tratou-se em específico do *direito administrativo do medo*, expressão aprofundada por Rodrigo Valgas dos Santos (2020), a que têm se referido autores posteriores (Sousa, 2021; Santos et al., 2022).

O objetivo central deste artigo é compreender o direito administrativo do medo, investigando a formação desse problema no seio da sociedade, política e Administração Pública brasileiras após a CF/1988. Nesse caminho, também se vislumbram os fenômenos negativos podem se manifestar na Administração, que tem por obrigação formular e executar políticas públicas, caso esse medo de decidir, decorrente de punições por erros administrativos, se efetive.

O problema do medo e da paralisia decisória dele decorrente é aqui entendido como o resultado de uma complexa interação de condicionantes estruturais subjacentes que, embora não sejam imediatamente observáveis no cotidiano do gestor, funcionam como "placas tectônicas" na base do sistema. Essas variáveis de fundo — que compreendem o realinhamento institucional pós-CF/1988, a cultura punitivista do Direito Administrativo, a vigilância social amplificada pelo ambiente digital e as profundas assimetrias no nível municipal — criaram um conjunto de sintomas ligados ao medo de errar. O medo administrativo nem sempre se anuncia como confissão explícita ou emoção ostensiva, mas é pano de fundo de condutas disfuncionais diversas. Sua inteligibilidade depende, portanto, da percepção de certos planos condicionantes que, embora distintos, atuam em sobreposição.

Entendendo que o problema do direito administrativo do medo envolve tanto a segurança quanto a eficiência no serviço público nacional, o que se sustenta como justificativa mais ampla desta pesquisa é a premissa que se resume na expressão "segurança para ser eficiente". Em vez de serem valores antagônicos, entende-se que a segurança deve se justificar pela eficiência (enquanto princípio constitucional da Administração Pública) (Motta, 2018). Ganha-se em eficiência no serviço público, hoje

⁶ Além de direito administrativo do medo (Santos, 2020; Dionisio, 2019; Sousa, 2021), há também: ativismo judicial (quando tomado em sentido estritamente negativo, próximo ao conceito de *lawfare* Streck, 2019)); "apagão das canetas" ou paralisia administrativa (Pires, 2018; Oliveira, 2018); e *accountability overload* (Willeman, 2016).

cada vez mais complexo e em circunstâncias pouco previsíveis, se houver um agente público confiante, curioso, pesquisador e inovador. Do mesmo modo, o controle só se justifica em função da realização do interesse público (Marques Neto, 2018).

Desse modo, se a hipótese de que há, no interior da Administração Pública, um medo difuso de decidir vier a se confirmar, suas implicações não podem ser tratadas apenas como questão pontual e individual. Ao contrário, isso indicará a necessidade de pensar, de forma mais consequente, em arranjos institucionais (aqui incluso o modelo de controle sobre a gestão) capazes de reduzir o estresse ocupacional, aumentar a produtividade e criar condições mais seguras para o exercício responsável da discricionariedade administrativa.

Este trabalho deriva de pesquisa do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (PPGPP), da Universidade do Vale do Itajaí (Univali), de Santa Catarina. Essa pesquisa culminou na Dissertação de Mestrado intitulada “O medo de punições por erros administrativos em uma Prefeitura Municipal: Proposição de Tecnologia Social para o enfrentamento do medo”, cuja defesa ocorreu em abril de 2026.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção percebeu-se a forma como a pressão estrutural migra desse macrocontexto — a que se referiu metaforicamente acima como um conjunto de “placas tectônicas” — e passa a influenciar as decisões administrativas rotineiras dos agentes públicos.

MEDO EM UM CONTEXTO INSTITUCIONAL-POLÍTICO

Com relação ao contexto institucional-político, entende-se que o problema do medo no interior da Administração Pública toma as feições atuais como resultado do realinhamento das instituições centrais da República após a CF/1988. A Carta Magna não apenas redesenhou o equilíbrio entre Executivo, Legislativo e Judiciário, mas também fortaleceu de maneira singular órgãos ligados ao controle sobre a Administração Pública, especialmente o Ministério Público e Tribunal de Contas, que receberam novas atribuições, maior autonomia e crescente capacidade de incidência

sobre as decisões administrativas. Com isso, parte da doutrina, inclusive, passou a sustentar que o arranjo institucional brasileiro já não se explica satisfatoriamente pela imagem clássica do poder tripartite, tamanha a centralidade adquirida por esses órgãos no funcionamento efetivo do Estado (Duarte, 2012).

Nos anos 1980 e 1990, a ciência política brasileira se debruçou atentamente sobre outra face dessa dinâmica conflitiva: a relação entre Executivo e Legislativo em uma dinâmica que ficou conhecida como *presidencialismo de coalizão* (Abranches, 1988)⁷. Nesse caminho, evidenciou-se como as exigências de governabilidade, em um sistema presidencialista multipartidário, produziam impasses e conflitos. Menos perceptível, ao menos naquele momento, foi o fato de que o Judiciário e os órgãos de controle, também renovados pela CF/1988, poderiam contribuir para a intensificação dos impasses. Hoje, a atuação desses órgãos, em especial o Judiciário, tornou-se suficientemente saliente para ocupar, de forma cotidiana, os holofotes midiáticos e o centro do debate público⁸.

O ativismo judicial é frequentemente entendido como um *modus operandi* indevido ou, no mínimo, controverso do Poder Judiciário e dos órgãos controladores. Por razões legítimas ou espúrias, sempre sob a alegada intenção de fazer valerem os valores precípuos da CF/1988, essas instituições vão além das suas funções originárias e influenciam na substância dos caminhos política e administrativamente escolhidos pelos entes controlados (Koerner, 2013). Ainda assim, parte da doutrina jurídica compreende o ativismo judicial como resposta institucional admissível diante de déficits do processo político majoritário, especialmente quando se trata de proteger direitos fundamentais e valores constitucionais (Barroso, 2012; 2015).

⁷ É importante considerar que há contornos variados e possivelmente contraditórios na construção desse conceito ao longo dos anos, que passa primeiro por Sérgio Abranches e depois por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. Uma análise da história do chamado presidencialismo de coalizão dentro da ciência política brasileira pode ser encontrada em Nobre (2022), que o chama de “modelo explicativo hegemônico da ciência política brasileira” (2022, p. 49) desde os anos 90 até a crise política dos anos 2010.

⁸ No entender de Lynch (2017), ao cunhar a expressão “tenentismo togado” e “revolução judiciarista”, há atualmente um tipo de compreensão politicamente intervencionista em parte do corpo técnico de todos os órgãos controladores, não só entre membros do Judiciário, compreensão amparada por um pensamento que se autocompreende como republicano.

A posição de Barroso (2012; 2015), contudo, enfrenta críticas relevantes. Arguelhes (2017) diz o seguinte a respeito do Judiciário (em especial, da mais alta Corte do país): “Quanto mais independência, maior o risco de seus membros ampliarem seus poderes e/ou utilizá-los para finalidades alheias aos propósitos para os quais receberam garantias de independência” (Arguelhes, 2017, p. 93). De fato, o que se sucedeu desde 2013 foi uma percepção popular crescentemente negativa que se estendeu das instituições representativas típicas à Suprema Corte, conforme indica o Relatório ICJBrasil 2021, que apresenta o que chama de *Índice de Confiança na Justiça do Brasil* (Vieira, 2023).

Para os fins deste artigo, o ponto central não está em negar a legitimidade democrática dessas instituições, mas em perceber que sua atuação expansiva pode produzir efeitos indiretos sobre a segurança e eficiência dos gestores públicos.

MEDO EM UM CONTEXTO TECNOLÓGICO-SOCIAL

O medo administrativo adquire novos contornos em razão das formas contemporâneas de circulação da informação e da crescente centralidade social da internet. A Administração já não responde apenas aos controles formais exercidos por instituições especializadas, mas também à pressão contínua de uma opinião pública conectada, veloz e volátil. Com a adesão massiva e o interesse generalizado em política nas chamadas *redes sociais*, a *accountability* transformou-se profundamente e, em muitos aspectos, positivamente. Os próprios governantes aderem a essas redes como forma de capitanear eleitores e divulgar ideias e projetos políticos, tornando o contato entre governante e governado bastante frequente e facilitado. Enquanto isso, os atores sociais mais tradicionais, hegemônicos em meio ao ambiente midiático anterior, veem-se entre o dilema de aderir gradualmente a esse discurso para terem suas vozes ouvidas ou insistir na discussão em meios de baixa repercussão (Mounk, 2018).

Cresceu o uso da internet como forma de manifestação, apoio ou crítica a lideranças políticas, fornecendo, inclusive, capital social e político a figuras ligadas a instituições como a Polícia, o Judiciário e o Ministério Público, antes menos conhecidos da vida pública nacional (Marsicano, 2022). Com a internet, o que parece

ter havido nos últimos anos é a desconfiança – em parte, bastante razoável e legítima – nas instituições tradicionais de *accountability* em prol de uma forma mais direta e aparentemente mais autêntica de contato com as lideranças políticas (Ituassu et al., 2023).

Um dos efeitos negativos desse ambiente digital pode ser compreendido a partir da noção de *câmara de eco*, originalmente trabalhada por Sunstein (2001) e posteriormente atualizada pelo próprio autor ao tratar da democracia na era das redes sociais (Sunstein, 2017). A expressão designa ambientes informacionais nos quais os indivíduos tendem a ser expostos de forma predominante a conteúdos compatíveis com suas crenças prévias, o que reforça convicções, reduz o contato com posições divergentes e favorece a radicalização de percepções políticas. Estudos empíricos mais recentes sobre redes sociais, como o de Cinelli et al. (2021), indicam que esse fenômeno não decorre apenas de escolhas individuais, mas também da arquitetura das plataformas virtuais e de mecanismos como os que ficaram conhecidos como *algoritmos* de cada empresa provedora.

Nesse contexto de circulação segmentada e acelerada da informação, as *fake news* tornam-se um dos elementos mais expressivos do ambiente digital contemporâneo. Considera-se aqui que as *fake news* têm atributos inéditos e efeitos negativos mais deletérios do que as mentiras tradicionalmente espalhadas pelos meios de comunicação anteriores. Isso se deve, em primeiro lugar, ao seu impacto democratizador: a população participa e se mobiliza rapidamente em torno de informações muitas vezes desconhecidas. Em segundo lugar, notou-se que as notícias negativas chamam mais atenção e geram maior engajamento (Correa, 2019), o que, na internet, significa mais cliques e dinheiro para quem informa. Por outro lado, é preciso também considerar as iniciativas crescentes entre os governos do mundo democrático que reprimem parte da opinião pública sob o pretexto de contenção das *fake news* e regulação do discurso de ódio, mas que geram contradições e perigos aos mesmos princípios que se visam defender (Coady, 2021).

Esse novo ambiente tecnológico reforça atitudes defensivas nos gestores públicos porque encurta o tempo entre decisão, exposição e julgamento. A gestão, em

sua complexidade, exige ponderação, instrução técnica e acomodação de interesses diversos; já a comunicação digital opera com uma dinâmica muito veloz, além de conter uma linguagem e interesses próprios e distintos do interesse público. Essa assimetria favorece a formação de uma atitude epistêmica paralisante e de uma lógica de gestão que privilegia decisões voltadas ao plano da imagem pública, ainda que pouco planejadas ou menos adequadas à realidade.

MEDO EM UM CONTEXTO JURÍDICO-LEGAL

No plano jurídico-legal, a literatura analisada sugere que o ordenamento jurídico e a doutrina produziram, ao longo do tempo, um ambiente em que erros administrativos cometidos sem dolo passaram a ser percebidos como potencialmente geradores de consequências severas para os agentes públicos. Houve uma longa aspiração no Brasil por uma resposta a vícios históricos da vida político-administrativa, como o patrimonialismo e o clientelismo. É nesse ambiente que se compreende a centralidade adquirida pela Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA)⁹, que surge como resposta emblemática ao desejo por moralização e responsabilização dos agentes públicos por meio de um recrudescimento das sanções.

Ao longo dos quase trinta anos em que vigorou sem alterações estruturais profundas, contudo, a LIA tornou-se objeto de críticas de parte de muitos juristas (Mattos, 2012; Di Pietro, 2024). Um dos pontos mais sensíveis era a amplitude de sua redação original: além de admitir improbidade culposa em certas hipóteses, a lei previa a punição de condutas que atentassem contra os chamados “princípios da Administração Pública”, hipóteses redigidas com formulações abertas e em um rol exemplificativo, isto é, não exaustivo nem taxativo, o que ampliava fortemente o espaço de enquadramento das ações concretas às sanções (Di Pietro, 2024). Essa estrutura normativa favorecia decisões jurídicas pouco atentas às singularidades dos casos concretos e demasiadamente apoiadas em uma principiologia mais abstrata.

⁹O Projeto de Lei 1.446/91 que veio a se transformar na Lei 8.429/92 em 3 de junho de 1992, teve por objetivo regulamentar o disposto no artigo 39, § 4º, da CF/1988: “§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, *na forma e gradação previstas em lei*, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Arguiam esses críticos que isso ampliava a insegurança jurídica, pois a ameaça de responsabilização deixava de se concentrar em casos claros de enriquecimento ilícito ou lesão dolosa ao erário e passava a alcançar também erros de gestão e divergências interpretativas em contextos administrativos complexos, produzindo medo, diminuição da discricionariedade e desestímulo à inovação (Sousa, 2021).

Arreguy (2017) relata uma pesquisa feita pelo Instituto Não Aceita Corrupção, em que se conclui que a Justiça havia condenado 11.607 pessoas por improbidade administrativa entre 1995 e 2016 (o que significa 903 condenações por ano), observando também que a maioria dos casos envolvia agentes públicos de baixo escalão. Além do que, observa o mesmo estudo, ações desse tipo demoram cerca de seis anos até a sentença definitiva (Arreguy, 2017).

Sousa (2021) apresenta pesquisas que caminham no mesmo sentido. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) analisou condenações em ações de improbidade administrativa entre 2010 e 2013, envolvendo acórdãos do STJ, TJMT, TJPA, TJRN, TJSP e TRF4. Os dados mostram que a condenação por violação de princípios da Administração Pública, com fundamento no art. 11 da LIA, apareceu em 19 casos (21,84%), percentual bem superior aos casos com existência de dolo, que somaram apenas 6 ocorrências (6,9%) (Sousa, 2021). Outra análise, atribuída ao Instituto de Direito Público, conclui que, entre os anos de 2005 e 2018, 50% dos casos que chegaram à instância do Superior Tribunal de Justiça (STJ) envolviam ofensa aos princípios da Administração Pública, enquanto menos de 10% tinham relação com enriquecimento ilícito (Sousa, 2021). Foram 800 acórdãos analisados na ocasião. Por essa razão, o autor reforça a crítica de que conceitos abertos, como “violação de princípios”, foram usados com muito mais frequência do que situações em que se demonstrou efetivamente o elemento subjetivo da conduta (Sousa, 2021).

Ao mesmo tempo, a literatura recente também aponta para uma inflexão legislativa relevante, o que Sundfeld e Neves (2023) entendem como um “contramovimento” dos legisladores em direção a um maior pragmatismo. Ou seja, a uma maior atenção às consequências práticas do controle e às dificuldades reais da gestão. Mudanças como as introduzidas na Lei de Introdução às Normas do Direito

Brasileiro (LINDB) (Lei nº 13.655/2018), na reforma da LIA (Lei nº 14.230/2021) e a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) podem ser lidas como sinais da incorporação desta visão¹⁰. Isso indica que o próprio ordenamento passou a reconhecer, ao menos parcialmente, os efeitos negativos de uma cultura de responsabilização excessivamente rígida. Pode-se afirmar, portanto, que no plano jurídico-legal há uma ambivalência: nele se encontra tanto a produção de uma tendência amedrontadora quanto algumas das tentativas contemporâneas de limitar os efeitos paralisantes do controle por meio de maior consequencialismo e proporcionalidade na atuação dos controladores¹¹.

MEDO EM UM CONTEXTO TERRITORIAL-LOCAL

No plano territorial-local, o medo de decidir precisa ser compreendido a partir da reconfiguração do papel dos municípios na federação brasileira a partir da CF/1988. A nova ordem constitucional conferiu maior autonomia política e maiores responsabilidades ao ente local, ampliando significativamente suas atribuições em áreas como saúde, educação, assistência social, política urbana e ordenamento territorial. Se, por um lado, esse movimento representou importante valorização do poder local e aproximou a gestão pública da vida concreta do cidadão, por outro, transferiu aos Executivos municipais um conjunto de tarefas complexas, nem sempre acompanhado dos meios institucionais e técnicos necessários para seu adequado cumprimento. O município tornou-se, ao mesmo tempo, o nível mais próximo dos problemas reais da população e, frequentemente, o mais vulnerável em capacidade de resolução.

A nova centralidade do município passou a conviver com realidades profundamente desiguais. Há, por exemplo, cidades em processo de estagnação ou decréscimo populacional, enquanto outras enfrentam crescimento acelerado, pressão

¹⁰ O maior exemplo neste caso é o dos artigos que foram incluídos na LINDB (originalmente o Decreto-Lei nº 4.657 de 1942) via Lei 13.655/2018. Nessa nova redação, emprega-se com muita clareza este novo paradigma, mais pragmático. O artigo 20, por exemplo, diz: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (Brasil, 2018).

¹¹ Ressalte-se que essas mudanças normativas recentes não estão isentas de controvérsias. Há opositores e críticos aos possíveis efeitos das reformas na legislação, que apresentam um conjunto de argumentos divergentes (Soares, 2024; Teodoro, 2021).

urbana intensa e complexificação rápida das demandas administrativas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023). No caso catarinense, essa heterogeneidade é ainda mais expressiva, seja pela existência de municípios historicamente consolidados e mais robustos, seja pelo grande número de cidades recentes, muitas delas com pouco mais de trinta anos de existência institucional. Em contextos assim, a expansão das exigências normativas e dos mecanismos de controle incide sobre administrações que ainda operam com estruturas frágeis, inclusive, no sentido de baixa *accountability* oriunda da ausência de uma imprensa local estruturada¹².

Com relação a fragilidades comuns no âmbito municipal, percebem-se aqui dois déficits especialmente relevantes para o tema do medo administrativo: a fragilidade das controladorias internas (World Bank, 2022; CONACI, 2024)¹³ e a insuficiência das procuradorias municipais (Associação Nacional dos Procuradores Municipais, 2017)¹⁴. Em muitos municípios, o Controle Interno segue subestruturado, com quadros reduzidos, baixa autonomia e incapacidade de cumprir plenamente suas funções constitucionais de orientação, auditoria e prevenção. Ao mesmo tempo, a carência de advogados públicos de carreira enfraquece a assessoria jurídica aos gestores e dificulta a construção de uma cultura decisória mais segura e dialogada. O resultado é que o gestor local se vê submetido a exigências crescentes de legalidade, planejamento e responsabilização sem contar, muitas vezes, com instâncias internas robustas que o auxiliem preventivamente. Nesses contextos, o medo emerge não

¹² A gestão pública municipal enfrenta maiores dificuldades diante das *fake news*, pois muitas cidades vivem em situação de “obscuridade midiática”, sem imprensa local capaz de checar informações e acompanhar o poder público. Como apontam Faustino e Ferraz Junior, a ausência de jornalismo local favorece a desinformação e a insegurança; e, quando há mídia, muitas vezes ela atua de forma excessivamente enviesada, agravando a disputa narrativa no município (Faustino; Ferraz Junior, 2024).

¹³ O relatório chamado *Diagnóstico Nacional de Controle Interno*, publicado em 2022 pelo Banco Mundial (World Bank, 2022), concluiu que, em geral, o Brasil registrou a média 40,5, o que foi considerado Nível B1, indicando nível *intermediário-inferior* de estruturação das UCCLs. A região Sul registrou valor apenas modestamente superior à média: 45,02, Nível também B1. Já em Santa Catarina, especificamente, de acordo com Conaci (2024): “Em SC, 80% das controladorias possuem apenas uma pessoa, muitas vezes ainda ocupantes de cargo em comissão, o que é totalmente inadequado [...] Com isso, até hoje as controladorias municipais não conseguem cumprir suas funções constitucionais”.

¹⁴ Segundo a Associação Nacional dos Procuradores Municipais (2017), apenas 34,4% dos municípios brasileiros contavam com procuradores concursados ativos, percentual que chegava a 62,3% na região Sul.

apenas do “excesso de controle” em abstrato, mas da combinação entre pressões externas de órgãos mais estruturados e capacidades locais insuficientes para processá-las com serenidade, o que favorece formalismo defensivo, dependência de soluções conservadoras e paralisia decisória.

É possível, portanto, afirmar que os problemas percebidos nas subseções anteriores tendem a se agravar se for considerada a complexidade territorial-local e o nível político municipal, em especial, no caso de Executivos de municípios pequenos e recentes.

O DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO

Os autores apresentados nesta subseção — a exemplo de Sundfeld (2014), Jordão (2018), Palma (2020), Pires (2018), Streck (2019), Mascarenhas (2016), Santos (2020) e Dionisio (2019) — têm percebido uma situação problemática que se manifesta em especial entre o Executivo e o Judiciário Federal e entre os órgãos de controle externo (Ministério Público e Tribunais de Contas, em especial) e o Executivo das várias jurisdições do país. Apesar de se utilizarem da expressão *medo*, os efeitos e problemas psíquicos dos agentes públicos não são foco destes críticos. Em vez disso, enfatizam práticas e comportamentos de ordem administrativa e política deletérios aos interesses primordiais da Administração, que seriam fruto do medo que os agentes têm tido de serem responsabilizados por erros cometidos sem dolo.

O *direito administrativo do medo* poderia ser definido como:

[...] a interpretação e 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 do interesse público (Santos, 2020, p. 333).

Trata-se, portanto, de um *modus operandi* distorcido, “amedrontado”, que tem se estruturado nas organizações públicas, e esse medo traz danos, antes de mais nada, à própria Administração Pública. Ao mesmo tempo, não se trata exatamente de uma forma corrompida de agir, mas de uma racionalidade marcada pelo medo, aplicada dentro de circunstâncias inadequadas, cujas estratégias priorizam a autoproteção do agente.

A formulação proposta por Rodrigo Valgas dos Santos (2020) é uma das mais sistemáticas a esse respeito e tem sido frequentemente citada na literatura recente. Seu mérito foi condensar um conjunto de percepções que já se percebiam de forma dispersa em autores preocupados com a ineficiência e insegurança no serviço público. Guimarães (2016), por exemplo, em artigo intitulado “*Crise de ineficiência pelo controle*”, descreve um cenário em que o administrador público, acuado pelo controle e levado à autoproteção, passa progressivamente a deixar de decidir. Sundfeld (2014), em crítica contundente ao endurecimento do Direito Administrativo brasileiro, denunciava que “[...] a boa gestão pública não é a prioridade da legislação brasileira, muito menos de seus intérpretes. A prioridade tem sido outra: limitar, controlar ao máximo e até ameaçar os gestores, em princípio suspeitos de alguma coisa” (Sundfeld, 2014). Mascarenhas (2016), por sua vez, aponta que o medo da punição retira do agente público as condições mínimas para uma decisão serena, fazendo com que ele passe a decidir não pelo que entende melhor, mas pelo medo de como o controlador interpretará sua ação.

Entende-se que o direito administrativo do medo funciona como categoria mais abrangente, capaz de reunir fenômenos correlatos observados, como o apagão das canetas e a *accountability overload* [excesso de *accountability*]: o primeiro nomeia um de seus efeitos mais visíveis, ligado à retração decisória; o segundo, uma de suas condições mais importantes, ligada ao excesso de controles e exigências de responsabilização. Juntos, os três conceitos descrevem de maneiras diferentes um mesmo problema sofrido pela Administração Pública.

Ainda refletindo sobre as correlações conceituais, seria possível afirmar que há conexão íntima também com outras duas expressões que se popularizaram recentemente: o *ativismo judicial* e a *judicialização de políticas públicas*. Essa retomada é importante porque o direito administrativo do medo não surge apenas de normas sancionatórias, mas também da percepção de que decisões administrativas ordinárias podem ser continuamente reavaliadas, substituídas ou reinterpretadas por instâncias externas de controle. Como esses fenômenos representam maior intervenção jurídica no ciclo de políticas públicas, ambos podem ser entendidos como

condicionantes do direito administrativo do medo, apesar de não serem estritamente fenômenos negativos, assim como, idealmente, também não o são o controle, a *accountability* e mesmo o medo de decidir, que pode ser útil, levando à prudência do administrador, por exemplo.

METODOLOGIA

Com a metodologia descrita a seguir, buscou-se apresentar uma leitura compreensiva e coerente de um fenômeno ainda recentemente tratado no debate acadêmico e institucional brasileiro. A pesquisa adotou abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e pesquisa documental, voltando-se à compreensão do problema associado à expressão direito administrativo do medo. Foram examinados livros, artigos científicos, periódicos jurídicos, legislação federal, documentos institucionais e relatórios técnicos situados, sobretudo, nos campos do Direito Administrativo, da ciência política e da gestão pública. A seleção inicial partiu de autores considerados seminais para a discussão contemporânea sobre o controle da Administração Pública, como Sundfeld (2014), Jordão (2018), Marques Neto (2018), Streck (2019) e Santos (2020), a partir dos quais foram buscadas outras fontes relacionadas às publicações centrais. Como critérios de inclusão, consideraram-se materiais relacionados aos temas do controle da Administração Pública, *accountability*, responsabilização de agentes públicos, judicialização, ativismo judicial, improbidade administrativa, LINDB, “apagão das canetas”, *accountability overload*, inovação pública e controle interno. Foram excluídos textos sem relação direta com a problemática da responsabilização administrativa ou que tratassem do medo apenas como experiência psicológica individual, sem conexão com sua dimensão institucional e organizacional.

Esta pesquisa teve como base paradigmática a hermenêutica fenomenológica, que consiste em uma “[...] proposta metodológica para compreensão de vivências de pessoas em seu mundo, com suas peculiaridades e relações” (Dittrich; Leopardi, 2015, p. 100). Serviram de base à pesquisa os três passos do método desenhado pelas autoras, chamados de intencionalidade, percepção e compreensão, considerados três momentos de uma investigação que culmina na compreensão como síntese, embora eles não se estabeleçam de forma estritamente sequencial, lógica e

compartimentada. Neste artigo, por se tratar de pesquisa bibliográfica e documental, a vivência do medo administrativo foi acessada de modo mediado pela literatura. Em vez de medir empiricamente sua incidência, buscou-se reconstruir seus sentidos e organizar uma leitura contextual a partir de condicionantes estruturais do medo.

Embora a palavra *medo* remeta inevitavelmente à experiência subjetiva dos agentes públicos, a literatura pesquisada não se concentra prioritariamente na *psyché* do indivíduo, mas nos efeitos institucionais e coletivos produzidos por ambientes administrativos marcados por insegurança, risco de responsabilização e retração decisória. Nesse sentido, a investigação aproxima-se do que Motta (2002, p. 3) denomina *abordagem contextual do medo*¹⁵, que “[...] valoriza o ambiente organizacional e social como fatores primordiais [...]”, seguindo caminho paralelo, embora não antagônico, ao de pesquisas voltadas prioritariamente às repercussões subjetivas ou terapêuticas do medo sobre o indivíduo.

O recorte temporal da pesquisa teve como ponto de partida a CF/1988, por se entender que a nova ordem constitucional reorganizou decisivamente os mecanismos de controle sobre a Administração Pública brasileira. O foco temporal recaiu principalmente sobre os anos 2010, período em que a atuação dos órgãos de controle e do Judiciário ganhou crescente relevância pública, sobretudo em razão de acontecimentos da história política recente, como a Operação Lava Jato e o impeachment presidencial de 2016. Outro elemento relevante é a consolidação da internet como espaço de expressão política e controle social difuso, fenômeno que, ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, inaugurou novas linguagens públicas, acelerou a circulação de denúncias e ampliou a exposição da Administração Pública e da vida política brasileira.

Nesta pesquisa, adicionou-se aos passos citados (Dittrich; Leopardi, 2015) um passo preliminar, chamado de *indutividade*. Esses passos manifestaram-se do

¹⁵ “Nas teorias contextuais, a ansiedade e o medo são produtos de uma relação social com a informação oriunda do meio externo e processada através de percepções individuais típicas. A ansiedade aumenta pela atenção excessiva a fatores verificados na realidade, mas também por imaginações de como esses fatores poderiam atingir a própria pessoa negativamente” (Motta, 2002, p. 3).

seguinte modo: 1) indutivamente, foi feito um levantamento inicial de expressões recorrentes na literatura; 2) intencionalmente, os dados foram organizados com base em categorias pertinentes ao objeto de pesquisa: direito administrativo do medo; *accountability*; ativismo judicial e apagão das canetas. Para a organização das múltiplas condições de possibilidade do fenômeno, foram agrupados quatro planos condicionantes: institucional-político, tecnológico-social, jurídico-legal e territorial-local; 3) perceptivamente, atribuiu-se sentido aos materiais categorizados, buscando registrar recorrências, tensões e efeitos associados ao medo; 4) por fim, pela compreensão dos dados, momento provisório de um processo aberto de investigação, sintetizam-se os achados nos quatro planos condicionantes, na árvore de problemas e nas considerações finais.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir dos planos condicionantes percebidos, a discussão dos resultados volta-se agora aos efeitos administrativos produzidos pelo medo de decidir. Entendeu-se que o medo de agir se manifesta como uma resposta racionalizada do agente público a um ambiente em que a incerteza interpretativa e a ampliação da atividade dos órgãos de controle aumentam crescentemente o custo dos equívocos, transformando a inação em um mecanismo considerado seguro para preservar a integridade dos controlados.

Santos (2020) estabelece seis grandes grupos do que denomina *estratégias de fuga de responsabilização* ligados intimamente ao direito administrativo do medo, cada um com as suas subdivisões: 1. estratégias de manipulação; 2. estratégias de atuação; 3. estratégias de política pública ou operacionais; 4. estratégias de judicialização ou substituição decisória externa; 5. estratégias de relacionamento informal interadministrativo; e 6. estratégias de blindagem ou proteção patrimonial (Santos, 2020).

Dentre as várias estratégias exemplificadas por Santos (2020)¹⁶, as de manipulação (1) envolvem o uso da comunicação pública para transformar a narrativa

¹⁶ É importante considerar que, apesar das linhas tênues entre a moralidade e imoralidade frequentemente pisadas por quem se vale dessas estratégias em muitos casos, elas não necessariamente consistem em algo censurável ou de efeitos negativos. Os dois autores citados não

e alterar o jogo de forças político, especialmente em momentos de escândalo público. Entre as estratégias de atuação (2) está o que chama de “coletivização das ações”, em que outros agentes absorvem a responsabilidade pela informação que municiarão ao agente público, a exemplo de comissões para análise de processos sensíveis. Entre as estratégias de política pública ou operacionais (3), há grandes diferenças entre as subdivisões feitas pelo autor. Dentre elas estão a burocratização, a protocolização e o gregarismo, que têm em comum a inclusão de mais atores na responsabilização por uma ação, diluindo assim o foco que havia em um só responsável. Também uma estratégia operacional, não obstante, é a que inclui o fenômeno da inação ou imobilismo decisório¹⁷. Entre as estratégias de judicialização (4) está a passagem da responsabilidade pela decisão a um setor jurídico ou ao Poder Judiciário, o que permite diminuir o desgaste do Executivo ao tomar uma medida impopular por si próprio. As estratégias de relacionamento informal interadministrativo (5) são descritas por Santos (2020) como a aproximação informal entre agentes públicos e órgãos de controle externo antes da formalização de atos administrativos. Um exemplo ilustrativo deste caso é o de editais de licitação por vezes enviados informalmente a controladores externos antes de sua publicação, para que eventuais pontos sensíveis sejam previamente ajustados. Por fim, a blindagem patrimonial (6) diz respeito à tentativa de poupar o próprio patrimônio em caso de uma sanção que envolva os bens do agente responsabilizado (Santos, 2020).

Mesmo com essas estratégias, algumas consequências da convivência contínua com o excessivo medo e risco administrativo ainda se verificam, como a frustração da capacidade de inovação, o estresse e a apatia (Hood, 2010; Santos, 2020). No mesmo caminho argumentativo, Eduardo Jordão (2018, p. 69) entende que “[...] decorrências preocupantes deste cenário [são]: (i) a resistência da mão-de-obra

focam em criticá-las, mas em descrevê-las (Santos, 2020; Hood, 2010).

¹⁷ Com relação a esta estratégia, é válido apontar para a expressão “apagão das canetas”, que se tornou conhecida inclusive fora do circuito acadêmico e especialista na área. Pires (2018), frequentemente citada como uma das primeiras a veicular o termo na grande mídia, descreve-o como a inação administrativa em função do medo da responsabilização futura. Obras importantes seguem assim sem a “assinatura da caneta”, ou seja, sem o aval dos gestores ao andamento de processos públicos (Pires, 2018).

mais qualificada de atuar no setor público; (ii) a atração para estes postos principalmente de indivíduos propensos a riscos; (iii) a resistência dos gestores a inovações e a atuações que fujam do protocolar, entre outras”. Além de efeitos mais atinentes ao indivíduo, também se percebem efeitos estruturais no serviço administrativo: aumento do custo com *compliance*; proliferação de documentos; aumento e sobrecarga de órgãos de assessoramento jurídico e controle interno; e trocas sucessivas de comando em setores-chave¹⁸ (Dionisio, 2019; Santos, 2020).

Indagando sobre como o direito administrativo do medo afetaria em especial a capacidade de inovação no serviço público, Santos et al. (2022) criam uma tipologia de análise em que se dividem os seguintes fatores inibidores da inovação: 1. nível organizacional, 2. individual; 3. ambiental; e 4. nível de inovação. Considerando esses quatro fatores, entendem os autores que as dificuldades engendradas pelo medo reduzem significativamente a capacidade de inovação na gestão pública. Descrevem-se abaixo algumas considerações desse estudo sobre cada nível em específico: no nível organizacional (1), o controle pode inibir os agentes públicos, levando-os a permanecer na chamada “zona de conforto” (Willeman, 2016 *apud* Santos et al., 2022); no individual (2), a inibição da criatividade e de motivação para o trabalho pode ser consequência de um excessivo engessamento, frequentemente aliado à falta de incentivos pessoais para a tomada de risco dos servidores de carreira; no nível ambiental (3), o excesso de regulações e jurisprudências contraditórias torna arriscada a ação que está fora do que é expressamente citado em lei (Santos, 2020 *apud* Santos et al., 2022); e, no nível da inovação (4), a busca por estratégias que alterem os resultados finais do produto são preteridas por conta de discussões sobre como se dão os processos, com ênfase no texto legal literal e não em sua finalidade social.

SÍNTESE VISUAL DOS RESULTADOS EM UMA ÁRVORE DE PROBLEMAS

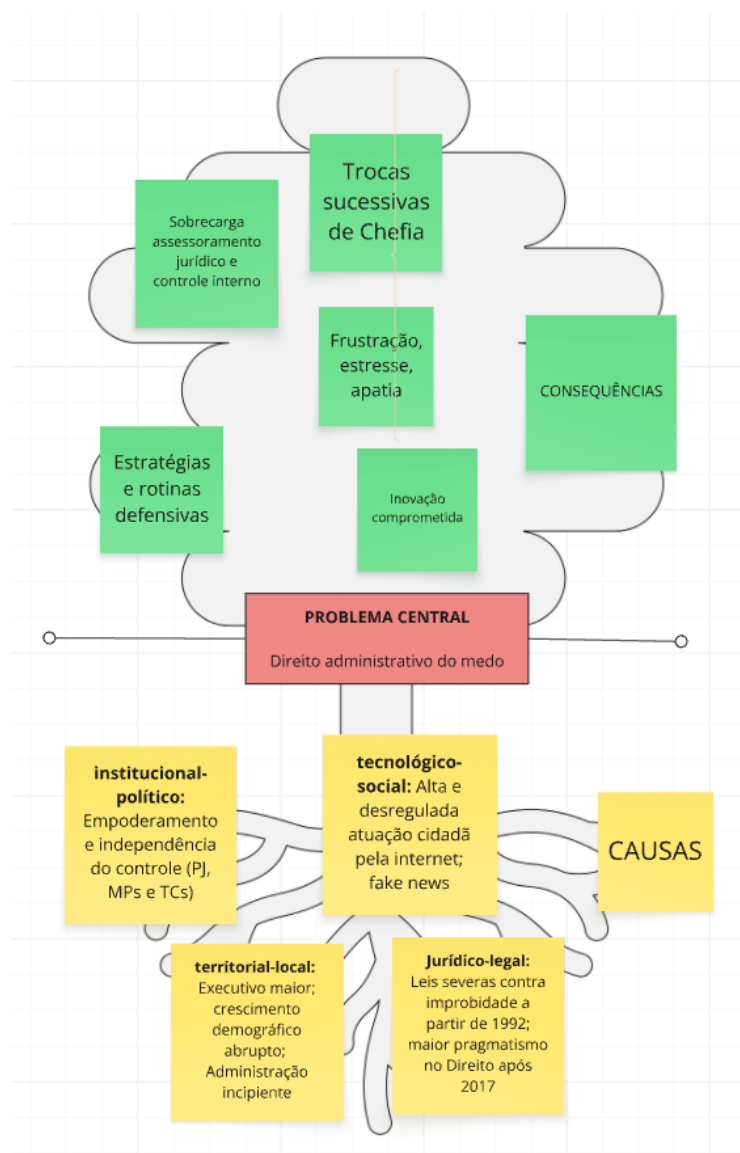
¹⁸ No Brasil, tratam também desse problema na perspectiva individual do agente público: Jordão (2018); Palma (2020); Gaetani (2018); e Guimarães (2016).

Para sintetizar esses elementos, vale-se nesta subseção da metodologia conhecida como “árvore de problemas”. Trata-se de um instrumento oriundo da literatura em administração que visa, em primeiro lugar, organizar visualmente os desdobramentos de uma situação problemática sob investigação (Vesely, 2008). Esse instrumento pode ser uma forma de apoiar a eventual conscientização sobre a relevância de uma situação e da necessidade de correção dos seus rumos. No caso desta pesquisa, pode auxiliar na compreensão de como se dá a dinâmica do fenômeno do medo no ambiente organizacional e de como seria possível combatê-lo.

O problema central escolhido para figurar no centro da árvore foi o *direito administrativo do medo*. Na parte inferior da figura (em alusão metafórica à raiz de uma árvore), encontram-se expressões que resumem o que foi percebido como as causas do problema (apresentadas principalmente na seção 2). Na parte superior da figura, as “frondas” da árvore representam o que se perceberam como possíveis consequências decorrentes do problema central (constantes na seção 4). Com esses elementos, a **Figura 1** abaixo representa a árvore de problemas.

Contudo, com esta representação não se pretende mais do que auxiliar na visualização dos conceitos apreendidos. As interconexões entre cada elemento em questão são grandes a ponto de ser muito difícil definir com precisão onde um fenômeno específico do real corresponde a uma ou a outra dessas adjetivações. Além disso, não se supõe que a alteração simples de uma causa oferecerá necessariamente um conjunto já determinado de consequências. Mas, há, certamente, algum tipo complexo de relação de causalidade envolvido, em que os elementos apresentados se interconectam e se influenciam mutuamente.

Figura 1 – Árvore de problemas



Fonte: Elaboração dos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho pretendeu contribuir especialmente para o debate acerca dos mecanismos de controle da Administração Pública e sobre as dificuldades cotidianas do agente que toma decisões nos órgãos do Executivo. Ao evidenciar que o medo pode emergir como efeito colateral de arranjos institucionais legítimos de controle de políticas públicas, esta pesquisa se insere em uma tendência acadêmica que sugere

a necessidade de um deslocamento paradigmático que conceba o controle de forma mais ampla, incorporando também a função pedagógica e orientadora da ação.

Parece estar havendo, de fato, uma crescente inserção do fenômeno do medo administrativo na agenda de políticas públicas. A alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), conhecida como Lei de Segurança Jurídica, foi ponto de culminância de um grande movimento por reforma no Direito Administrativo, que Sundfeld e Neves (2023) entendem como um “contra-movimento” mais realista ou pragmático do Direito após um movimento em direção oposta, em prol do controle mais punitivo do Estado.

Essa virada paradigmática pode ser implementada também pelo aprimoramento do controle interno, percurso, inclusive, bem-visto e recomendado pelos Tribunais de Contas que, conforme disposto na CF/1988, valem-se do controle interno como suporte¹⁹. No campo acadêmico, Dionisio (2019), por exemplo, propõe parâmetros para aferir a tolerabilidade jurídica do erro administrativo, distinguindo o erro grosseiro, a má-fé e o dolo do erro escusável cometido em contextos de incerteza fática ou jurídica, desenhados pelo autor de modo a orientar a atuação dos órgãos de controle externo e interno. Já um caso prático a ser observado é o *Simplifique!*, programa de âmbito federal coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU), que ilustra como o aprimoramento de processos administrativos pode ser conduzido a partir de uma instância interna ao Executivo, em diálogo com a experiência concreta dos usuários dos serviços públicos. Trata-se de experiência que aproxima controle, participação social e melhoria da gestão, permitindo que falhas, exigências excessivas e entraves burocráticos sejam identificados de forma mais próxima da realidade administrativa.

O controle interno, em conformidade com suas funções constitucionais, pode auxiliar a aprimorar a eficiência estrutural do serviço público por meio de atuação preventiva e pedagógica, voltada à orientação de processos, antecipação de riscos, produção de standards decisórios e diálogo com os órgãos de controle externo.

¹⁹ Alves, Miranda e Freitas (2023) têm um interessante estudo a respeito da relação entre o controle externo e interno, que encontra indícios de que uma UCCI bem estruturada influencia positivamente na decisão dos Tribunais de Contas.

Embora as estruturas de controle interno, em especial nos Executivos municipais, sejam frágeis, recentes ou insuficientemente profissionalizadas (World Bank, 2022), essa própria condição pode representar uma oportunidade institucional: em vez de simplesmente reproduzirem o modelo punitivo e retrospectivo frequentemente associado ao controle externo, tais unidades podem ser consolidadas como instâncias de apoio qualificado à gestão, capazes de prevenir irregularidades, aumentar a segurança e fortalecer a eficiência administrativa.

Nessa perspectiva, segurança decisória e eficiência administrativa deixam de ser valores opostos e passam a compor uma mesma agenda de qualificação do controle e fortalecimento da capacidade estatal.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALVES, André L. dos S.; MIRANDA, Luiz C.; FREITAS, Maurício A. L. de. O sistema de controle interno municipal e o impacto na avaliação das contas de governo pelos Tribunais de Contas. **Revista Foco**, v. 16, n. 10, p. 1-21, 2023. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/3233>. Acesso em: 19 mar. 2025.

ARGUELHES, Diego W. O supremo que não erra. In: VIEIRA, Oscar V.; GLEZER, Rubens. **A razão e o voto**: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.

ARREGUY, Juliana. Justiça condenou 11.607 por improbidade administrativa entre 1995 e 2016. **O Globo**, 29 ago. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/justica-condenou-11607-por-improbidadeadministrativa-entre-1995-2016-21760194>. Acesso em: 16 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS. Só 34% dos municípios têm procuradores concursados. **ANPM**, 18 dez. 2017. Disponível em: <https://anpm.com.br/noticias/so-34-dos-municipios-tem-procuradores-concursados>. Acesso em: 21 maio 2026.

BARROSO, Luís R. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 23-50, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3096>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BARROSO, Luís R. Judicialização, ativismo Judicial e legitimidade Democrática. **(SYN)THESIS**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm. Acesso em: 16 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 29 maio 2026.

CINELLI, Matteo; DE FRANCISCI MORALES, Gianmarco; GALEAZZI, Alessandro; QUATTROCIOCCHI, Walter; STARNINI, Michele. The echo chamber effect on social media. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, Washington, v. 118, n. 9, 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Governo publica decreto para simplificar atendimento a usuários de serviços públicos. Brasília, DF: **CGU**, 19 jul. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/07/governo-publica-decreto-para-simplificar-atendimento-a-usuarios-de-servicos-publicos>. Acesso em: 16 jun. 2026.

COADY, David. The fake news about fake news. In: BERNECKER, S.; FLOWEREE, A. K.; GRUNDMANN, T. (org.). **The epistemology of fake news**. Oxford: Oxford University Press, 2021.

CONACI. CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. Controladorias de SC instituem Conselho para fortalecer o Sistema de Controle Interno e prevenir a corrupção. **CONACI**, Santa Catarina, 31 jan. 2024. Disponível em: <https://conaci.org.br/noticias/controladorias-de-sc-instituem-conselho-para-fortalecer-o-sistema-de-controle-interno-e-prevenir-a-corrupcao/>. Acesso em: 21 maio 2026.

CORREA, Alessandra. Brasileiros prestam mais atenção em notícias negativas, mostra estudo. **BBC News**, 9 set. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-49640933>. Acesso em: 23 jul. 2024.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DIONISIO, Pedro de H. **O direito ao erro do administrador público no Brasil**. Rio de Janeiro: GNZ, 2019.

DITTRICH, Maria G.; LEOPARDI, Maria T. Hermenêutica fenomenológica: um método de compreensão das vivências com pessoas. **Discursos Fotográficos**, Londrina, v. 11, n. 18, p. 97-117, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/discursosfotograficos/article/view/19687/16814>. Acesso em: 19 mar. 2025.

DUARTE, Felipe de S. **A revisão judicial das decisões dos Tribunais de Contas**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) — Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Direito_FelipeRAR_1.pdf. Acesso em: 7 maio 2026.

FAUSTINO, Felipe; FERRAZ JÚNIOR. Cidades sem imprensa local sofrem com desinformação e insegurança. **Jornal USP**, 11 jul. 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/campus-ribeirao-preto/cidades-sem-imprensa-local-sofrem-com-desinformacao-e-inseguranca/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

GAETANI, Francisco. O mundo jurídico virou a principal fonte de insegurança jurídica. **Centro de Estudos Constitucionais e de Gestão Pública**, 22 abr. 2018. Disponível em: <https://cecgp.com.br/postagem-1940/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

GUIMARÃES, Fernando V. O Direito Administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle. **Direito do Estado**, [s. l.], 12 dez. 2016. Disponível em: <https://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 5 maio 2026.

HOOD, Christopher. **The blame game**: spin, bureaucracy, and self-preservation in Government. Princeton: Princeton University Press, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões. **Agência de Notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em: 26 maio 2026.

ITUASSU, Arthur et al. Mídias Digitais, Eleições e Democracia no Brasil: Uma Abordagem Qualitativa para o Estudo de Percepções de Profissionais de Campanha. **Dados**, v. 66, n. 2, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/TwCX5jx4C48ZrNyRB9VSPtn/#>. Acesso em: 19 ago. 2024.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB. Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, edição especial, nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77650>. Acesso em: 25 abr. 2024.

KOERNER, Andrei. Ativismo Judicial?: Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Revista do Núcleo de Estudos Constitucionais (NEC)**, v. 1, n. 1, p. 59-85, 2013.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Ascensão, fastígio e declínio da “Revolução Judicialista”. **Insight Inteligência**, ano XX, n. 79, out./nov./dez. 2017. Disponível em: <https://insightinteligencia.com.br/ascensao-fastigio-e-declinio-da-revolucao-judiciarista/>. Acesso em: 25 maio 2026.

MARQUES NETO, Floriano P. de A. O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. **Consultor Jurídico**, 25 maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniaio-lindb-regime-juridico-administrador-honesto/>. Acesso em: 11 abr. 2025.

MARSICANO, Ana C. de O. Lava Jato e pretorianismo jurídico-midiático: a corrupção como ponto cego na disputa por hegemonia. **Entropia**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, p. 54-78, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://www.entropia.slg.br/index.php/entropia/article/view/252>. Acesso em: 3 nov. 2025.

MASCARENHAS, Rodrigo T. de Alencar. O medo e o ato administrativo. **Direito do Estado**, [s. l.], n. 289, 1 nov. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-tostes-mascarenhas/o-medo-e-o-ato-administrativo>. Acesso em: 5 maio 2026.

MATTOS, Mauro. Vinte anos da Lei de Improbidade Administrativa. **Consultor Jurídico**, 6 dez. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-dez-06/mauro-mattos-vinte-anos-lei-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

MOTTA, Fabricio. Dilema entre controle de eficiência e de legalidade é falso. **Consultor Jurídico**, 11 jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-11/interesse-publico-dilema-entre-controle-eficiencia-legalidade-falso/>. Acesso em: 11 abr. 2024.

MOTTA, Paulo R. de M. Ansiedade e medo no trabalho: a percepção do risco nas decisões administrativas. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, p. 8-11, out. 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/308970746_Ansiedade_e_medo_no_trabalho_a_percepcao_do_risco_nas_decisoes_administrativas. Acesso em: 21 abr. 2025.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

NOBRE, Marcos. **Limites da democracia**: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022.

OLIVEIRA, Gustavo J. de. Hiperatividade do controle versus inércia administrativa. **Jota Info**, 18 abr. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/hiperativismo-do-controle-versus-inercia-administrativa-18042018>. Acesso em: 30 jan. 2024.

PALMA, Juliana B. de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209-249, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/82012/78227>. Acesso em: 30 jan. 2024.

PINHO, José A. G. de; SACRAMENTO, Ana R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, nov. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 19 ago. 2024.

PIRES, Fernanda. “Apagão das canetas” trava infraestrutura. **Valor Econômico**, 27 jul. 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5691757/apagao-das-canetas-trava-infraestrutura>. Acesso em: 8 fev. 2024.

SANTOS, Helena M. L. dos et al. Direito administrativo do medo: fator de influência na inovação da administração pública? **Gestão Contemporânea**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 88-112, jun. 2022. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/gestaocontemporanea/article/download/1229/1044>. Acesso em: 8 maio 2026.

SANTOS, Rodrigo V. dos. **Direito administrativo do medo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SOARES, Agnelo R. N. A nova lei de improbidade administrativa e seus reflexos no combate à corrupção. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 13, n. 2, p. 1-17, 2024. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1048>. Acesso em: 16 mar. 2025.

SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito administrativo do medo**: o controle administrativo da gestão pública no Brasil. 2021. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

STRECK, Lênio L. Porque interpretação não constrangida é vitamina para os anseios de tirania. **Boletim do IBCCRIM**, v. 27, p. 32-33, 2019. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/6412-EIXO-4-Justica-criminal-democracia-e-conjuntura-politicaPorque-interpretacao-nao-constrangida-e-vitamina-para-os-anseios-de-tirania. Acesso em: 30 jan. 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari. Chega de axé no direito administrativo. **Brasil Post**, 21 mar. 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/45397884/Chega_de_ax%C3%A9_no_direito_administrativo. Acesso em: 17 jun. 2026.

SUNDFELD, Carlos A.; NEVES, Camila de C. A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 126, p. 45-80, jul.-dez. 2023. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/1075>. Acesso em: 18 mar. 2025.

SUNSTEIN, Cass R. **#Republic**: divided democracy in the age of social media. Princeton: Princeton University Press, 2017.

SUNSTEIN, Cass. **Echo Chambers**: Bush v. Gore, Impeachment, and Beyond. Princeton: Princeton University Press, 2001.

TEODORO, Rodrigo. Lei de Improbidade Administrativa: Análise Crítica da Lei 14.230/21. **Migalhas**, 21 set. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/415594/lei-de-improbidade-administrativa-analise-critica-da-lei-14-230-21>. Acesso em: 16 mar. 2025.

VESELÝ, Arnošt. Problem tree: A problem structuring heuristic. **Central European Journal of Public Policy**, v. 2, n. 2, p. 68-81, dez. 2008. Disponível em: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=232962>. Acesso em: 9 abr. 2025.

VIEIRA, Oscar V. O STF e a defesa da democracia no Brasil. **Journal of Democracy em Português**, v. 12, n. 1, jun. 2023. Disponível em: https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2023/07/o-stf-e-a-defesa-da-democracia-no-brasil_230702_174751.pdf. Acesso em: 19 ago. 2024.

WILLEMANN, Marianna M. **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 (Doutorado em Direito) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597_2016_completo.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

WORLD BANK. **Diagnóstico Nacional do Controle Interno**. Brasília: Banco Mundial, 2022. Disponível em: <https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Digital-Diagnostico-Nacional-do-Controle-Interno.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025.