

## 1 INTRODUÇÃO

O controle administrativo desempenha um papel essencial na gestão pública, sendo concebido como um instrumento de fiscalização, correção e aprimoramento das atividades estatais. Fundamentado nos princípios da legalidade, eficiência e moralidade, o controle sobre os atos administrativos busca garantir que a atuação dos gestores públicos esteja em conformidade com o ordenamento jurídico e os interesses da coletividade. No entanto, a aplicação descoordenada, excessiva e, por vezes, punitiva dos mecanismos de fiscalização tem gerado impactos negativos significativos, resultando em um fenômeno que denominamos disfuncionalidade do controle. Esse fenômeno se manifesta quando os mecanismos de fiscalização, em vez de aprimorar a administração pública, acabam por gerar entraves à gestão, insegurança jurídica para os gestores e comprometimento da eficiência na implementação de políticas públicas.

A questão central que orienta esta pesquisa consiste em investigar como a disfuncionalidade do controle afeta a eficiência administrativa e a segurança jurídica na administração pública brasileira. O presente estudo parte da hipótese de que o excesso de controle, quando exercido de maneira descoordenada e punitiva, pode gerar efeitos adversos ao funcionamento do Estado, criando um ambiente de paralisia decisória, aversão ao risco e burocratização excessiva, comprometendo a capacidade dos gestores públicos de atuar de forma eficiente e inovadora. A fiscalização estatal, que deveria atuar como um instrumento de aprimoramento da governança pública, frequentemente se transforma em um fator de obstrução, dificultando a implementação de políticas essenciais para o interesse coletivo.

A relevância desta pesquisa reside na necessidade de equilibrar os mecanismos de controle para que estes cumpram sua função primordial de garantir a integridade da gestão pública, sem inviabilizar a eficiência administrativa. O debate sobre o controle estatal tradicionalmente se concentra na necessidade de aperfeiçoamento das normas e estruturas de fiscalização. No entanto, a perspectiva adotada neste trabalho busca analisar como o excesso de controle pode gerar efeitos adversos, provocando insegurança jurídica, desmotivação dos gestores públicos e entraves ao desenvolvimento de políticas públicas eficazes. Além disso, o estudo busca contribuir para o aprimoramento das práticas de fiscalização, propondo um modelo de controle mais racional e proporcional, capaz de equilibrar o dever de supervisão do Estado com a autonomia e a eficiência na gestão pública.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, baseada em análise bibliográfica e documental. O estudo se fundamenta em obras de renomados juristas do direito administrativo, como Celso Antônio Bandeira de Mello, Marçal Justen Filho, José Cretella Júnior e Luís Roberto Barroso, bem como em artigos científicos, jurisprudências e relatórios técnicos de órgãos de controle. Além disso, foram analisados casos concretos de disfuncionalidade do controle, com o objetivo de demonstrar empiricamente os impactos negativos da fiscalização excessiva sobre a administração pública. A metodologia empregada inclui análise de doutrina jurídica, interpretação normativa e estudo de jurisprudências relacionadas ao tema, além da avaliação de relatórios e pareceres emitidos por Tribunais de Contas e pelo Ministério Público, que ilustram os desafios enfrentados pelos gestores públicos no exercício de suas funções.

A estrutura do artigo foi organizada de forma a garantir uma progressão lógica da argumentação. No primeiro capítulo, são apresentados os fundamentos teóricos do controle administrativo, abordando seus conceitos, princípios e funções no direito público. No segundo capítulo, discute-se a disfuncionalidade do controle nos atos de gestão, com ênfase no excesso de fiscalização, na insegurança jurídica gerada por decisões conflitantes dos órgãos de controle, no temor da responsabilização e na burocratização excessiva da administração pública. No terceiro capítulo, são analisados casos concretos e exemplos práticos, evidenciando como a disfuncionalidade do controle tem impactado negativamente a administração pública brasileira. O quarto capítulo examina os impactos desse fenômeno sobre a gestão pública, explorando os desafios enfrentados pelos gestores, as limitações impostas à inovação e à eficiência administrativa e os paradoxos gerados pelo excesso de fiscalização. No quinto capítulo, são propostas medidas para aprimorar o controle administrativo, incluindo sugestões para um modelo mais equilibrado e eficiente de fiscalização, que respeite os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Finalmente, a conclusão sintetiza os principais argumentos desenvolvidos ao longo do estudo, respondendo à questão central e validando a hipótese inicialmente proposta, além de sugerir perspectivas futuras para aprimoramento da fiscalização na administração pública.

Dessa forma, o presente estudo busca não apenas contribuir para o debate acadêmico sobre o controle administrativo, mas também fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas voltadas para a modernização e racionalização dos mecanismos de fiscalização estatal. A pesquisa se justifica pela necessidade de garantir um controle mais eficiente e menos burocrático, que assegure a legalidade e a transparência na administração pública sem comprometer sua eficácia e capacidade de resposta às demandas sociais.

## 2 FUNDAMENTOS DO CONTROLE ADMINISTRATIVO

O controle administrativo desempenha um papel essencial na administração pública, sendo um mecanismo que visa assegurar que os atos administrativos estejam em conformidade com os princípios constitucionais, especialmente os da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (BANDEIRA DE MELLO, 2023). O desenvolvimento desse sistema de fiscalização, tanto interno quanto externo, reflete uma necessidade de garantir a transparência e a integridade na gestão pública, prevenindo abusos e promovendo a responsabilidade dos agentes estatais (ARAÚJO, 2019).

No Brasil, a estruturação do controle administrativo tem suas raízes no princípio da legalidade, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Esse princípio impõe à administração pública a obrigação de atuar estritamente dentro dos limites normativos, sujeitando-se a diversas formas de fiscalização. O controle interno, exercido pelos próprios órgãos administrativos, e o controle externo, realizado por entidades como os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo, buscam garantir que os gestores públicos atuem dentro dos parâmetros legais e em conformidade com o interesse público (SILVA, 2018). Além disso, há a possibilidade de controle jurisdicional, no qual o Poder Judiciário pode intervir para corrigir atos administrativos que violem a legalidade ou outros princípios fundamentais da administração (MOREIRA NETO, 2014).

Entretanto, a necessidade de fiscalização não deve ser confundida com um modelo de controle excessivamente rigoroso que gere efeitos adversos na gestão pública. A literatura acadêmica aponta que o excesso de controle pode ocasionar entraves burocráticos e insegurança jurídica, desestimulando a inovação e a eficiência administrativa (MOTTA, 2010). Esse fenômeno, conhecido como disfuncionalidade do controle, ocorre quando mecanismos de fiscalização, em vez de garantir a boa governança, impõem barreiras que dificultam a execução das políticas públicas, gerando paralisia decisória por parte dos gestores receosos de responsabilização excessiva (FORTINI; SHERMAN, 2017).

Outro desafio relevante decorre da superposição de competências entre órgãos de controle, o que frequentemente resulta em decisões contraditórias e interpretações divergentes sobre a legalidade de determinados atos administrativos (ASSI, 2013). Essa insegurança jurídica compromete a previsibilidade da gestão pública, afetando negativamente tanto a formulação quanto a execução de políticas governamentais. Além disso, há uma tendência crescente de judicialização da administração pública, o que pode tornar ainda mais complexa a relação entre controle e eficiência administrativa (NOHARA; CARMONA; ALMEIDA, 2021).

Diante desses desafios, é fundamental encontrar um equilíbrio entre controle e discricionariedade administrativa, de modo a garantir a conformidade dos atos públicos sem inviabilizar a sua execução eficiente. Nas seções seguintes, serão analisados os diferentes tipos de controle administrativo, as funções e competências dos órgãos fiscalizadores e a relação entre fiscalização e discricionariedade na administração pública. Esse exame crítico permitirá compreender os impactos da disfuncionalidade do controle e os desafios que ela impõe à gestão pública contemporânea.

## 2.1 O Princípio da Legalidade e os Mecanismos de Controle na Administração Pública

O princípio da legalidade é o pilar fundamental do regime jurídico-administrativo, sendo a base sobre a qual se estruturam os mecanismos de controle da administração pública. Esse princípio, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, estabelece que a atuação dos agentes públicos deve estar estritamente vinculada aos ditames legais, diferenciando-se da esfera privada, onde tudo o que não é proibido é permitido (BANDEIRA DE MELLO, 2023). Na administração pública, ao contrário, só é permitido o que a lei expressamente autoriza, garantindo que as decisões e ações do Estado sejam previsíveis, impessoais e alinhadas ao interesse público (SILVA, 2018).

No contexto do controle administrativo, a legalidade não se limita à conformidade formal com as normas, mas abrange também a observância dos princípios fundamentais que norteiam a administração pública. A evolução do controle no Brasil foi marcada pela ampliação dos órgãos fiscalizadores e pelo refinamento dos instrumentos normativos que buscam assegurar que a administração atue de forma ética, transparente e eficiente (NOHARA; CARMONA; ALMEIDA, 2021). No entanto, essa expansão gerou desafios significativos, incluindo o risco da disfuncionalidade do controle, caracterizada pela sobreposição de competências, insegurança jurídica e pelo engessamento da gestão pública.

O sistema de controle na administração pública brasileira é estruturado em três dimensões principais: controle interno, controle externo e controle jurisdicional. O controle interno é

realizado pelos próprios órgãos administrativos, por meio de auditorias, corregedorias e sistemas de conformidade e integridade, sendo essencial para a governança pública e a mitigação de riscos institucionais (ARAÚJO, 2019). O controle externo, por sua vez, é exercido por órgãos independentes, como os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo, que possuem competência para fiscalizar a legalidade, a economicidade e a eficiência da gestão pública (FORTINI; SHERMAN, 2017). Por fim, o controle jurisdicional refere-se à atuação do Poder Judiciário na revisão da legalidade dos atos administrativos, garantindo que eventuais desvios ou abusos sejam corrigidos conforme os preceitos constitucionais e legais (MOREIRA NETO, 2014).

Apesar da importância desses mecanismos, o controle excessivo pode comprometer a autonomia e a eficiência da administração, gerando uma cultura de aversão ao risco entre os gestores públicos. A crescente judicialização da gestão pública e a sobreposição de competências entre órgãos de controle frequentemente resultam em decisões contraditórias, criando insegurança jurídica e dificultando a implementação de políticas públicas eficazes (ASSI, 2013). Esse cenário levanta a necessidade de um equilíbrio entre fiscalização e discricionariedade, de modo a garantir que o controle administrativo cumpra sua função sem paralisar a gestão pública.

Nas próximas seções, serão exploradas as implicações do excesso de controle na administração pública e seus impactos sobre a eficiência e a segurança jurídica dos atos administrativos, aprofundando a análise da disfuncionalidade dos mecanismos fiscalizatórios.

## 2.2 Controle Interno e Externo: Conceito, Funções e Instrumentos

O controle da administração pública pode ser classificado em controle interno e controle externo, sendo ambos fundamentais para assegurar a legalidade, eficiência e transparência da gestão estatal. O controle interno é exercido pela própria administração sobre seus atos, enquanto o controle externo é realizado por órgãos independentes, como os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo (BANDEIRA DE MELLO, 2023). Embora esses mecanismos sejam essenciais para garantir a conformidade da atuação pública, sua ampliação descoordenada pode resultar em disfunções que comprometem a eficiência administrativa e a segurança jurídica.

O controle interno tem por objetivo aprimorar a governança pública, prevenindo irregularidades e fortalecendo a gestão administrativa. Ele é realizado por meio de auditorias internas, corregedorias e sistemas de conformidade, com destaque para a atuação das Controladorias-Gerais (MOREIRA NETO, 2014). O avanço das normas de compliance e integridade na administração pública tem reforçado a importância desse mecanismo, visando garantir que as decisões administrativas estejam alinhadas às diretrizes legais e aos princípios de boa gestão (ARAÚJO, 2019). No entanto, um excesso de controle interno pode resultar em um ambiente burocrático e excessivamente formalista, onde gestores passam a temer a responsabilização desproporcional e, por consequência, adotam posturas extremamente conservadoras na tomada de decisões (ASSI, 2013).

Por sua vez, o controle externo é realizado por instituições independentes, com o objetivo de fiscalizar a administração pública de forma imparcial. Os Tribunais de Contas exercem um papel de destaque nesse processo, analisando a regularidade da aplicação dos

recursos públicos, emitindo pareceres e, em determinados casos, aplicando sanções administrativas. Além disso, o Poder Legislativo também desempenha função fiscalizadora, por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e da apreciação das contas do Executivo (FORTINI; SHERMAN, 2017). Embora o controle externo seja indispensável para garantir a accountability, há críticas quanto à sua excessiva interferência na esfera discricionária da administração pública, o que pode gerar insegurança jurídica e afetar a governabilidade.

A superposição de competências entre os diferentes órgãos de controle muitas vezes resulta em decisões contraditórias e interpretações normativas divergentes, prejudicando a previsibilidade da gestão pública. Esse fenômeno contribui para o chamado direito administrativo do medo, caracterizado pela inibição dos gestores públicos diante do receio de responsabilizações severas e da judicialização excessiva dos atos administrativos (NOHARA; CARMONA; ALMEIDA, 2021). A insegurança decorrente dessa sobreposição de controles compromete a eficiência administrativa, podendo levar à paralisia decisória e à ineficácia das políticas públicas.

Dessa forma, ainda que o controle interno e externo sejam essenciais para a administração pública, sua aplicação deve ser equilibrada, de modo a evitar que o excesso de fiscalização se transforme em um entrave à eficiência e à boa governança. A busca por um modelo de controle mais racional e coordenado se apresenta como um desafio central para a modernização do Estado e a promoção de um ambiente administrativo mais seguro e previsível.

### 2.3 O Papel dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário no Controle dos Atos Administrativos

Os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário desempenham um papel fundamental no controle da administração pública, atuando como garantidores da legalidade, eficiência e moralidade dos atos administrativos. Enquanto os Tribunais de Contas possuem a função de fiscalização técnica e financeira, o Poder Judiciário exerce o controle jurisdicional, assegurando a conformidade das decisões administrativas com os princípios constitucionais e legais. Embora ambos os mecanismos sejam essenciais para a integridade da gestão pública, sua atuação excessiva ou descoordenada pode gerar insegurança jurídica e entraves à eficiência da administração (BANDEIRA DE MELLO, 2023).

Os Tribunais de Contas, instituídos como órgãos auxiliares do Poder Legislativo, possuem competência para fiscalizar a gestão dos recursos públicos, verificando a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 71, atribui a esses tribunais prerrogativas como a emissão de pareceres prévios sobre as contas do governo, a realização de auditorias e a aplicação de sanções a agentes públicos e privados que manejam recursos públicos. No entanto, há um debate crescente sobre os limites da atuação dos Tribunais de Contas, uma vez que, em diversas situações, esses órgãos avançam sobre o mérito dos atos administrativos, restringindo indevidamente a discricionariedade dos gestores (FORTINI; SHERMAN, 2017).

Por sua vez, o Poder Judiciário exerce o controle de legalidade sobre os atos administrativos, intervindo sempre que houver desrespeito à Constituição ou às leis infraconstitucionais. Esse controle deve observar a separação dos poderes, princípio

basilar do ordenamento jurídico brasileiro, o que significa que o Judiciário não pode substituir a discricionariedade administrativa pelo seu próprio juízo de conveniência e oportunidade. No entanto, a crescente judicialização da gestão pública tem ampliado o alcance das decisões judiciais sobre políticas governamentais, resultando, em alguns casos, em uma interferência excessiva na esfera administrativa (NOHARA; CARMONA; ALMEIDA, 2021).

A insegurança jurídica decorrente da atuação simultânea e, muitas vezes, conflitante dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário impacta significativamente a administração pública. A ausência de critérios objetivos e uniformes para a responsabilização dos gestores públicos gera um ambiente de aversão ao risco, levando à chamada paralisia decisória, fenômeno em que agentes públicos evitam tomar decisões estratégicas por receio de futuras penalizações (ARAÚJO, 2019). Além disso, a judicialização excessiva da gestão pública pode comprometer a celeridade da execução das políticas públicas, impondo um modelo de administração excessivamente dependente de aval judicial.

Diante desse cenário, torna-se necessário estabelecer critérios mais claros para a atuação dos órgãos de controle, de forma a garantir a fiscalização eficiente sem comprometer a autonomia administrativa. O fortalecimento do diálogo institucional entre Tribunais de Contas, Poder Judiciário e administração pública pode ser uma estratégia para mitigar os impactos negativos do controle disfuncional e garantir maior previsibilidade na atuação dos gestores públicos.

#### 2.4 O Equilíbrio entre Controle e Discricionariedade Administrativa

O controle administrativo tem como objetivo assegurar que a gestão pública esteja em conformidade com os princípios constitucionais e legais. No entanto, a necessidade de fiscalização deve ser equilibrada com a autonomia e a discricionariedade dos gestores públicos, sob pena de comprometer a eficiência administrativa e gerar insegurança jurídica. A discricionariedade é um atributo essencial da administração pública, permitindo que os agentes públicos avaliem a conveniência e a oportunidade na execução das políticas governamentais, desde que respeitados os limites normativos e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade (BANDEIRA DE MELLO, 2023).

A doutrina clássica do direito administrativo estabelece que o controle dos atos discricionários deve se restringir à verificação da legalidade, sem invadir o mérito administrativo. No entanto, a ampliação dos mecanismos de fiscalização, aliada à crescente judicialização da gestão pública, tem levado à restrição indevida da discricionariedade administrativa, tornando o controle excessivamente intervencionista. Os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário, ao realizarem interpretações expansivas sobre a legalidade dos atos administrativos, muitas vezes avançam sobre aspectos de conveniência e oportunidade, restringindo indevidamente a margem de decisão dos gestores (FORTINI; SHERMAN, 2017).

O efeito desse fenômeno é o desenvolvimento de um ambiente de aversão ao risco dentro da administração pública. Diante da possibilidade de responsabilizações severas, muitos gestores adotam posturas extremamente conservadoras, priorizando a inércia em detrimento da tomada de decisões estratégicas. Essa paralisia decisória compromete a implementação de políticas públicas eficazes, tornando o Estado menos ágil e responsivo

às demandas sociais (ARAÚJO, 2019). Além disso, a falta de critérios objetivos e uniformes para a fiscalização dos atos administrativos agrava a insegurança jurídica, pois gestores podem ser submetidos a entendimentos contraditórios entre diferentes órgãos de controle.

O equilíbrio entre controle e discricionariedade passa, necessariamente, pelo fortalecimento da segurança jurídica na administração pública. Isso envolve a adoção de critérios claros para a responsabilização de gestores, a harmonização das decisões dos órgãos de controle e a valorização da autonomia administrativa. Modelos internacionais de governança sugerem que a fiscalização deve ser exercida de forma racional e proporcional, garantindo que a administração pública tenha liberdade para inovar e buscar soluções eficientes para os desafios da gestão estatal, sem estar permanentemente refém de interpretações excessivamente restritivas do controle administrativo (NOHARA; CARMONA; ALMEIDA, 2021).

Portanto, o desafio contemporâneo do controle administrativo não está apenas em garantir a conformidade legal dos atos da administração, mas também em permitir um ambiente institucional que favoreça a eficiência e a inovação. A superação da disfuncionalidade do controle exige um novo olhar sobre o papel dos órgãos fiscalizadores, assegurando que a fiscalização se mantenha dentro dos limites da legalidade, sem comprometer a discricionariedade necessária à boa governança pública.

### 3 A DISFUNCIONALIDADE DO CONTROLE NOS ATOS DE GESTÃO

O controle da administração pública, quando aplicado de maneira equilibrada e eficiente, representa um mecanismo essencial para garantir a transparência, a legalidade e a moralidade dos atos administrativos. No entanto, quando exercido de forma excessiva, contraditória ou burocrática, pode resultar em uma disfuncionalidade que compromete a própria eficiência da gestão pública. Esse fenômeno ocorre quando os instrumentos de fiscalização, em vez de assegurarem a conformidade dos atos administrativos, geram insegurança jurídica, inibição na tomada de decisões e paralisação da máquina pública (BANDEIRA DE MELLO, 2023).

A disfuncionalidade do controle pode ser observada em diferentes aspectos da administração pública. Primeiramente, a fiscalização excessiva e a multiplicidade de órgãos de controle podem levar a um cenário de paralisia administrativa, onde gestores hesitam em tomar decisões relevantes por receio de futuras penalizações. Além disso, a falta de uniformidade nas interpretações normativas gera um ambiente de insegurança jurídica, dificultando a previsibilidade das ações do poder público. O receio de responsabilização, muitas vezes desproporcional, também inibe a criatividade e a autonomia dos administradores, resultando em uma gestão pública engessada.

Outro efeito negativo da disfuncionalidade do controle está na burocratização excessiva dos processos administrativos. A busca por conformidade absoluta às regras, sem considerar a eficiência e a razoabilidade, pode resultar na imposição de entraves desnecessários à execução de políticas públicas. Isso ocorre especialmente quando órgãos de controle adotam uma postura formalista e intervencionista, interferindo na discricionariedade administrativa sem considerar os impactos práticos dessas decisões.

Dessa forma, a presente seção analisará as diferentes facetas da disfuncionalidade do controle nos atos de gestão, abordando aspectos como o excesso de fiscalização e seus efeitos paralisantes, a insegurança jurídica gerada por decisões contraditórias dos órgãos de controle, o temor da responsabilização como fator inibidor da administração pública e a burocratização como um dos principais entraves à boa governança. Esses elementos são essenciais para compreender como o controle disfuncional pode prejudicar o interesse público e inviabilizar a eficiência da administração estatal.

### 3.1 O Excesso de Controle e a Paralisia Administrativa

O controle administrativo é um instrumento essencial para garantir a legalidade e a moralidade na gestão pública, sendo um mecanismo que visa coibir desvios e assegurar a transparência dos atos administrativos. No entanto, quando exercido de maneira excessiva, descoordenada ou sem critérios claros, pode se tornar um entrave ao funcionamento eficiente da administração, resultando em um fenômeno conhecido como paralisia administrativa. Essa situação ocorre quando os gestores públicos, diante do temor de responsabilizações severas e da complexidade dos procedimentos de controle, passam a evitar a tomada de decisões estratégicas, mesmo quando necessárias para o interesse público (BANDEIRA DE MELLO, 2023).

A paralisia administrativa é amplificada pela multiplicidade de órgãos de fiscalização, que frequentemente adotam interpretações divergentes sobre a legalidade de atos administrativos, gerando um ambiente de insegurança jurídica. Esse cenário é agravado pela ausência de diretrizes uniformes para a aplicação de sanções, o que faz com que gestores sejam responsabilizados de forma desproporcional por meros erros formais, sem dolo ou prejuízo ao erário (FORTINI; SHERMAN, 2017). A consequência é o desenvolvimento de uma cultura de aversão ao risco, na qual a inação é preferida à possibilidade de sofrer penalidades futuras. Esse fenômeno tem sido frequentemente associado ao chamado “apagão das canetas”, em que agentes públicos deliberadamente evitam assinar documentos ou tomar decisões que possam ser questionadas posteriormente pelos órgãos de controle (ARAÚJO, 2019).

O excesso de controle também se manifesta na criação de procedimentos administrativos excessivamente burocráticos, que acabam por retardar ou até inviabilizar a implementação de políticas públicas eficazes. A exigência de pareceres sucessivos, a necessidade de múltiplas aprovações e a fiscalização detalhista de atos discricionários levam à ineficiência e à perda de oportunidades estratégicas para a administração pública. Essa realidade compromete setores essenciais, como saúde, infraestrutura e inovação, onde a celeridade é um fator determinante para o sucesso das ações governamentais (SILVA, 2018).

Estudos recentes indicam que a falta de critérios objetivos para a distinção entre erro administrativo e improbidade tem sido um dos principais fatores responsáveis pela paralisia decisória. Conforme destacado por Valgas (2020), “a ausência de parâmetros claros na responsabilização do gestor público gera um ambiente de temor generalizado, levando à adoção de estratégias de fuga da decisão e ao engessamento da administração”



Para mitigar os efeitos negativos do excesso de controle, é essencial adotar um modelo de fiscalização mais racional e equilibrado, que diferencie falhas administrativas de atos de improbidade, estabelecendo critérios objetivos para a responsabilização dos gestores públicos. Além disso, a harmonização das competências entre os órgãos fiscalizadores, aliada a medidas de capacitação e orientação aos agentes públicos, pode contribuir para um ambiente institucional mais seguro, no qual o controle atue como um mecanismo de aperfeiçoamento da gestão, e não como um fator de paralisia da administração pública.

### 3.2 A Insegurança Jurídica Gerada por Decisões Divergentes dos Órgãos de Controle

A segurança jurídica é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, assegurando previsibilidade e estabilidade nas relações jurídicas e administrativas. No contexto da administração pública brasileira, a atuação de múltiplos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, Controladorias e o Poder Judiciário, visa garantir a legalidade e a eficiência dos atos administrativos. Contudo, a ausência de uniformidade nas decisões desses órgãos pode gerar insegurança jurídica, afetando negativamente a gestão pública e a confiança dos cidadãos nas instituições.

A divergência de entendimentos entre os órgãos de controle pode resultar em conflitos interpretativos, onde um ato administrativo considerado regular por uma entidade é invalidado por outra. Essa falta de coerência decisória cria um ambiente de incerteza para os gestores públicos, que, receosos de futuras sanções ou invalidações de seus atos, podem adotar posturas excessivamente cautelosas ou mesmo omissivas, comprometendo a eficiência administrativa.

O jurista Almiro do Couto e Silva destaca que a segurança jurídica implica "a proteção da confiança legítima dos cidadãos na estabilidade das situações jurídicas" (COUTO E SILVA, 2003, p. 13). Quando decisões conflitantes entre órgãos de controle abalam essa confiança, há um reflexo direto na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços essenciais.

Para mitigar os efeitos negativos dessa insegurança jurídica, é imperativo promover a harmonização interpretativa entre os diferentes órgãos de controle. A adoção de mecanismos como as súmulas vinculantes, previstas no artigo 103-A da Constituição Federal, busca uniformizar a interpretação de normas constitucionais, obrigando os demais órgãos do Poder Judiciário e a administração pública a seguirem o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Essa medida visa reduzir a ocorrência de decisões divergentes e proporcionar maior segurança jurídica aos gestores públicos e aos administrados.

Além disso, a implementação de canais efetivos de comunicação e cooperação entre os órgãos de controle pode facilitar a troca de informações e a construção de entendimentos comuns, minimizando conflitos interpretativos. A capacitação contínua dos agentes públicos e a elaboração de orientações normativas claras também são estratégias fundamentais para assegurar a aplicação uniforme das leis e regulamentos, fortalecendo a confiança nas instituições e promovendo uma gestão pública mais eficiente e segura.

### 3.3 O Temor da Responsabilização como Fator de Inibição da Tomada de Decisão

A responsabilização dos agentes públicos é um pilar fundamental do Estado de Direito, sendo essencial para garantir a legalidade e a moralidade dos atos administrativos. No entanto, o temor exacerbado de sanções tem se mostrado um fator de inibição na tomada de decisões, levando à chamada paralisia decisória, fenômeno no qual os gestores evitam assumir responsabilidades por medo de futuras penalizações (BANDEIRA DE MELLO, 2023).

A intensificação dos mecanismos de controle e a possibilidade de responsabilização por atos administrativos, mesmo quando praticados sem dolo, contribuem para a criação de um ambiente de insegurança jurídica. Nesse contexto, gestores públicos tendem a evitar decisões que possam ser interpretadas como arriscadas, optando pela inação ou por soluções burocráticas que não atendem plenamente ao interesse público (FORTINI; SHERMAN, 2017). A hesitação na tomada de decisões administrativas tem sido descrita como uma das principais consequências do medo da responsabilização, levando à preferência por processos excessivamente formais e à postergação de medidas essenciais (MASCARENHAS, 2015).

A Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), buscou mitigar esse cenário ao estabelecer que o agente público somente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em casos de dolo ou erro grosseiro (BRASIL, 2018). O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade desse dispositivo, ressaltou que a exigência de dolo ou erro grosseiro para responsabilização pessoal do agente se destina a evitar intimidações indevidas na atuação administrativa (STF, 2020).

Apesar dessas inovações legislativas, a cultura do medo persiste, influenciada por interpretações rigorosas e pela atuação punitiva de alguns órgãos de controle. Para reverter esse quadro, é fundamental adotar medidas que promovam maior segurança jurídica, como a capacitação contínua dos gestores, a clarificação dos critérios de responsabilização e uma atuação coordenada dos órgãos de controle que priorize a orientação em detrimento da punição automática (ARAÚJO, 2019). Essas medidas podem contribuir para um ambiente institucional mais seguro e propício à tomada de decisões que atendam ao interesse público.

### 3.4 A Burocratização como Efeito Colateral do Controle Disfuncional

A burocracia, conforme delineada por Max Weber, constitui um modelo organizacional baseado na racionalidade, na hierarquia e na formalização de procedimentos, visando à eficiência e previsibilidade das ações administrativas. No entanto, a aplicação excessiva e desvirtuada desses princípios pode resultar em disfunções burocráticas, caracterizadas por formalismo exacerbado, rigidez processual e resistência a inovações, o que compromete a eficácia da gestão pública (WEBER, 1999).

No contexto brasileiro, a proliferação de mecanismos de controle, embora concebida para assegurar a legalidade e a moralidade dos atos administrativos, tem, paradoxalmente, intensificado a burocratização da administração pública. Essa situação é evidenciada pela multiplicidade de órgãos fiscalizadores e pela sobreposição de normas e procedimentos, que, em vez de promoverem a eficiência, acabam por engessar a máquina pública (FORTINI; HENRIQUES, 2022). O excesso de controle pode levar à inversão de prioridades,

onde a conformidade processual se torna mais relevante do que a obtenção de resultados concretos para a sociedade (MERTON, 1957).

A exacerbação dos controles institucionais cria um ambiente no qual os agentes públicos priorizam o cumprimento estrito de normas e regulamentos, muitas vezes em detrimento da inovação e da eficiência administrativa. Esse fenômeno está diretamente relacionado à "internalização das regras", conceito descrito por Merton (1957), no qual os meios (regras e procedimentos) tornam-se fins em si mesmos, desviando a administração pública de seus objetivos primordiais.

Além disso, a burocratização excessiva acarreta lentidão nos processos administrativos, dificultando a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços essenciais. A complexidade dos procedimentos não apenas retarda as ações governamentais, mas também desestimula a participação cidadã e a colaboração interinstitucional (SILVA, 2018). Como consequência, o excesso de regulamentação se torna um entrave ao desenvolvimento de uma gestão pública mais ágil e responsiva às demandas sociais.

Para mitigar os efeitos adversos da burocratização decorrente do controle disfuncional, é essencial adotar modelos de fiscalização mais racionais e eficientes, baseados em práticas de Nova Gestão Pública, que enfatizam a eficiência, a transparência e a orientação para resultados (POLLITT; BOUCKAERT, 2011). Essas abordagens buscam equilibrar a supervisão dos atos administrativos com a flexibilidade gerencial, permitindo que a administração pública atue com maior autonomia e efetividade na entrega de serviços públicos.

#### 4 IMPACTOS DA DISFUNCIONALIDADE DO CONTROLE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle da administração pública desempenha um papel essencial na garantia da legalidade, moralidade e eficiência dos atos administrativos. No entanto, quando esse controle se torna disfuncional, seus impactos podem ser severos, afetando diretamente a gestão pública e a capacidade do Estado de implementar políticas públicas eficazes. A superregulação, a insegurança jurídica e a burocratização excessiva são alguns dos efeitos colaterais desse cenário, resultando em dificuldades significativas para os gestores públicos e para a concretização do interesse público (BANDEIRA DE MELLO, 2023).

A fiscalização descoordenada e excessiva conduz a um ambiente de incerteza, no qual os administradores se veem constantemente expostos a interpretações divergentes dos órgãos de controle, dificultando a execução de suas funções. A atuação simultânea dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e do Poder Judiciário sobre um mesmo ato administrativo pode levar a decisões conflitantes, desestimulando a iniciativa dos gestores e retardando processos essenciais para a sociedade (FORTINI; HENRIQUES, 2022). Além disso, o medo da responsabilização individual tem levado à aversão ao risco, onde agentes públicos preferem a inércia a tomar decisões estratégicas que possam ser questionadas futuramente (ARAÚJO, 2019).

Outro impacto relevante da disfuncionalidade do controle é a diminuição da eficiência administrativa, uma vez que a imposição de normas cada vez mais rigorosas, associada ao formalismo exagerado, resulta na burocratização extrema da administração pública.

Procedimentos desnecessariamente complexos retardam a implementação de políticas públicas e reduzem a capacidade de resposta do Estado às necessidades da sociedade (MERTON, 1957). Além disso, a insegurança gerada pela sobreposição de controles leva gestores a adotarem uma postura defensiva, voltada para o cumprimento estrito de requisitos formais em detrimento da busca por resultados concretos (WEBER, 1999).

A longo prazo, a manutenção desse quadro pode comprometer a legitimidade das instituições de controle, uma vez que a percepção de que esses órgãos atuam como entraves à administração pública pode gerar descrédito e resistência à sua atuação. A perda da confiança na previsibilidade das decisões administrativas também impacta negativamente a atração de investimentos e a execução de projetos de grande porte, afetando setores estratégicos da economia (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Diante desses desafios, torna-se essencial reavaliar o modelo de fiscalização da administração pública, buscando soluções que conciliem o controle necessário à transparência e à legalidade com a flexibilidade e a eficiência indispensáveis à gestão pública. As seções seguintes aprofundarão a análise desses impactos, explorando os desafios enfrentados pelos gestores públicos, as limitações impostas à inovação administrativa e os casos concretos que evidenciam a disfuncionalidade do controle no Brasil.

#### 4.1 A Gestão Pública Sob Cerco: Desafios Enfrentados pelos Gestores

A administração pública enfrenta desafios constantes que comprometem a eficiência da gestão e a implementação de políticas públicas voltadas ao interesse coletivo. A ampliação dos mecanismos de controle, embora necessária para garantir a transparência e a moralidade na condução dos negócios públicos, tem gerado efeitos colaterais que dificultam a atuação dos gestores. O excesso de normas, a insegurança jurídica causada por decisões divergentes dos órgãos fiscalizadores e o receio de responsabilização exacerbada são fatores que impactam diretamente a capacidade decisória dos agentes públicos, gerando um ambiente de incerteza e paralisia administrativa (BANDEIRA DE MELLO, 2023).

A burocracia excessiva é um dos principais entraves enfrentados pelos gestores públicos. Embora o formalismo seja indispensável para assegurar a legalidade dos atos administrativos, sua aplicação de maneira exagerada pode levar à lentidão na tomada de decisões e à ineficiência na prestação de serviços essenciais à sociedade (FORTINI; HENRIQUES, 2022). Em muitas situações, gestores são obrigados a cumprir uma série de exigências formais que pouco contribuem para a melhoria dos resultados administrativos, mas que, por outro lado, geram entraves e desestimulam a inovação no setor público (WEBER, 1999).

Outro desafio significativo é a falta de segurança jurídica, resultante da atuação fragmentada dos órgãos de controle. A ausência de diretrizes claras e padronizadas para a fiscalização das atividades administrativas leva a interpretações conflitantes entre Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário, criando um cenário de incerteza para os gestores públicos (ARAÚJO, 2019). A consequência direta desse fenômeno é o temor da responsabilização, que se manifesta na relutância dos agentes públicos em

assumir riscos administrativos, mesmo quando a medida adotada seja necessária e alinhada ao interesse público (SILVA, 2018).

Além disso, a cultura punitiva e a superexposição dos gestores públicos dificultam a implementação de projetos e políticas de longo prazo. Em muitos casos, agentes públicos evitam assinar documentos, tomar decisões estratégicas ou inovar na administração por receio de serem alvo de ações de improbidade administrativa ou de processos disciplinares rigorosos (MASCARENHAS, 2015). Essa dinâmica favorece um modelo de gestão reativa, no qual a prioridade dos gestores passa a ser evitar erros formais, em detrimento da busca pela eficiência e pela melhoria dos serviços públicos (MERTON, 1957).

A obsolescência das normas legais também se apresenta como um obstáculo significativo. Muitas das leis que regem a administração pública foram concebidas em contextos históricos distintos e não acompanham as mudanças na governança estatal. A resistência à atualização dessas normativas impede a adoção de novos modelos de gestão baseados em eficiência, tecnologia e inovação, mantendo a administração vinculada a procedimentos que já não correspondem às necessidades da sociedade contemporânea (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Diante desses desafios, torna-se essencial promover mudanças estruturais para garantir que o controle da administração pública seja eficiente, sem inviabilizar a gestão pública. A modernização da legislação, a capacitação contínua dos gestores públicos, a simplificação de procedimentos burocráticos e a promoção de um ambiente institucional seguro e previsível são medidas fundamentais para que a administração pública possa atuar de maneira eficaz e orientada para resultados. A adoção de boas práticas internacionais em governança e o fortalecimento da cooperação entre os órgãos de controle também são estratégias que podem contribuir para um ambiente mais equilibrado e funcional, onde a fiscalização coexista com a eficiência administrativa sem gerar entraves à gestão pública.

#### 4.2 O Controle como Mecanismo de Limitação da Inovação e da Eficiência Administrativa

A administração pública brasileira enfrenta o desafio de equilibrar mecanismos de controle com a necessidade de inovação e eficiência. Embora o controle seja essencial para garantir a legalidade e a transparência dos atos administrativos, sua aplicação excessiva ou descoordenada pode se tornar um obstáculo significativo à implementação de práticas inovadoras e à melhoria da eficiência na gestão pública.

Um dos principais entraves é a burocratização excessiva, que resulta em procedimentos administrativos complexos e demorados. Essa realidade desestimula iniciativas inovadoras, uma vez que os gestores públicos se veem sobrecarregados por exigências formais que consomem tempo e recursos, desviando o foco da busca por soluções criativas e eficazes para os problemas públicos. Como apontado por Teixeira, Werneck e Porath (2018), a inovação na gestão pública brasileira é frequentemente limitada por características históricas e estruturais que perpetuam a rigidez burocrática.

Além disso, a insegurança jurídica gerada por interpretações divergentes dos órgãos de controle contribui para a aversão ao risco entre os gestores públicos. O receio de que

decisões inovadoras possam ser posteriormente questionadas ou sancionadas leva à preferência por práticas tradicionais e conservadoras, mesmo que menos eficientes. Esse fenômeno, conhecido como "apagão das canetas", caracteriza-se pela paralisia decisória decorrente do medo de responsabilização, comprometendo a eficiência e a inovação na administração pública (FORTINI; HENRIQUES, 2022).

A cultura punitiva presente em alguns órgãos de controle também desempenha um papel inibidor. Em vez de atuar de forma orientadora e preventiva, focando na melhoria dos processos e na capacitação dos gestores, a ênfase na punição por erros ou desvios, muitas vezes de natureza formal, cria um ambiente de trabalho onde a conformidade estrita às normas prevalece sobre a busca por resultados efetivos. Essa abordagem desestimula a criatividade e a disposição para experimentar novas práticas administrativas (MASCARENHAS, 2015).

Para mitigar esses efeitos negativos, é fundamental repensar os modelos de controle adotados, promovendo uma fiscalização mais colaborativa e orientadora. A implementação de programas de capacitação que preparem os gestores para lidar com a complexidade dos processos administrativos e incentivem a adoção de soluções inovadoras é igualmente crucial. Além disso, a simplificação dos procedimentos burocráticos e a harmonização das interpretações normativas podem contribuir para a criação de um ambiente mais propício à inovação e à eficiência na administração pública.

A Lei nº 14.133/2021, que estabelece novas diretrizes para licitações e contratos na administração pública, representa um avanço nesse sentido ao prever, entre seus objetivos, o incentivo à inovação. No entanto, a efetividade dessa legislação depende da mudança cultural nos órgãos de controle e na gestão pública, de modo a equilibrar a necessária fiscalização com a flexibilidade e o estímulo à criatividade administrativa (PAULA, 2023).

#### 4.3 Casos Concretos e Exemplos Práticos de Disfuncionalidade do Controle

A disfuncionalidade dos mecanismos de controle na administração pública brasileira pode ser evidenciada por diversos casos concretos que demonstram os impactos negativos de um controle excessivo ou ineficaz. A seguir, são apresentados exemplos emblemáticos que ilustram como a atuação descoordenada ou punitiva dos órgãos de fiscalização pode resultar em ineficiência administrativa, insegurança jurídica e prejuízos ao interesse público.

1. *Operação Basura em Cabo Frio (2017)*: Em dezembro de 2017, a Polícia Federal deflagrou a Operação Basura no município de Cabo Frio, Rio de Janeiro, com o objetivo de investigar um esquema de corrupção envolvendo a Companhia de Serviços de Cabo Frio (Comsercaf), responsável pela coleta de lixo na cidade. As investigações apontaram para a existência de contratos emergenciais fraudulentos, firmados sem licitação, que totalizavam mais de R\$ 60 milhões. A falta de controle efetivo e a utilização indevida de procedimentos emergenciais permitiram a perpetuação de práticas ilícitas, evidenciando a necessidade de mecanismos de controle mais eficientes e coordenados para prevenir tais irregularidades.

2. *Máfia do ISS em São Paulo (2013)*: Em 2013, a Controladoria Geral do Município de São Paulo desvendou um esquema de corrupção conhecido como "Máfia do ISS", no qual auditores fiscais exigiam propina de construtoras em troca da redução do valor do Imposto Sobre Serviços (ISS). Estima-se que a prefeitura deixou de arrecadar cerca de R\$ 500 milhões devido às fraudes. Esse caso evidencia como a ausência de controles internos eficazes e a falta de transparência podem facilitar a ocorrência de desvios de recursos públicos em larga escala.

3. *Escândalo dos Cartões Corporativos (2008)*: Em 2008, vieram à tona denúncias sobre o uso indevido de cartões corporativos por membros do governo federal, incluindo gastos pessoais e despesas não justificadas. A falta de regulamentação clara e de fiscalização rigorosa sobre o uso desses cartões resultou em desvios significativos de recursos públicos. A exposição pública do escândalo levou a debates sobre a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle e transparência nas despesas governamentais.

4. *Departamento Municipal de Água e Esgotos de Porto Alegre (2017-2021)*: Entre 2017 e 2021, o Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE) de Porto Alegre enfrentou um processo de precarização devido a cortes de verbas, redução de investimentos e perda de autonomia administrativa. Relatórios indicam que a gestão municipal centralizou decisões orçamentárias, restringindo a capacidade operacional do DMAE e resultando em queda na qualidade dos serviços prestados. Esse cenário exemplifica como intervenções administrativas e controles excessivos podem comprometer a eficiência e a autonomia de órgãos públicos essenciais.

5. *Operação Lava Jato e o "Apagão das Canetas" (2014-2021)*: A Operação Lava Jato, iniciada em 2014, revelou esquemas de corrupção envolvendo grandes empresas e agentes públicos. Embora tenha sido fundamental para o combate à corrupção, a operação também gerou um clima de insegurança entre gestores públicos, que passaram a evitar a assinatura de contratos e a tomada de decisões por medo de futuras implicações legais. Esse fenômeno, conhecido como "apagão das canetas", resultou em paralisia administrativa e atrasos em projetos essenciais, demonstrando como um controle punitivo pode inibir a eficiência e a proatividade na gestão pública.

6. *Caso dos Medicamentos Vencidos no Rio de Janeiro (2016)*: Em 2016, foram encontradas mais de 300 toneladas de medicamentos e materiais hospitalares vencidos em um depósito do governo do estado do Rio de Janeiro. A má gestão e a falta de controle adequado sobre os estoques resultaram em desperdício de recursos públicos e na ausência de medicamentos essenciais para a população. Esse caso ilustra como a disfuncionalidade nos mecanismos de controle pode levar a prejuízos significativos e comprometer a prestação de serviços de saúde.

7. *Cancelamento de Empenhos na Prefeitura do Rio de Janeiro (2016)*: No final de 2016, a gestão municipal do Rio de Janeiro cancelou empenhos que totalizavam R\$ 1,4 bilhão, referentes a despesas já comprometidas. Essa ação resultou em prejuízos para fornecedores e na interrupção de serviços essenciais. A falta de transparência e de planejamento adequado evidenciou falhas nos mecanismos de controle interno, gerando insegurança jurídica e financeira.

8. *Fraude em Licitações na Secretaria Municipal de Direitos Humanos de São Paulo (2015)*: Em 2015, a Controladoria Geral do Município de São Paulo identificou indícios de fraude em um contrato de R\$ 4,3 milhões da Secretaria Municipal de Direitos Humanos. A

suspeita era de que um mesmo grupo empresarial havia se inscrito na licitação com diferentes nomes para simular uma concorrência. A licitação foi cancelada, demonstrando a importância de mecanismos de controle eficazes para prevenir fraudes e assegurar a lisura nos processos licitatórios.

Os casos apresentados demonstram que a disfuncionalidade do controle na administração pública pode resultar em impactos negativos profundos, comprometendo a eficiência da gestão e gerando insegurança jurídica para os agentes públicos. Situações como a Operação Basura, a Máfia do ISS e o Escândalo dos Cartões Corporativos evidenciam como a ausência de controle preventivo e a ineficiência na fiscalização podem favorecer práticas ilícitas e a má gestão dos recursos públicos. Por outro lado, casos como a Operação Lava Jato e o "Apagão das Canetas" revelam como um controle excessivamente punitivo e descoordenado pode gerar aversão ao risco entre os gestores, levando à paralisação de decisões estratégicas essenciais para a administração pública.

Além disso, episódios como o caso dos medicamentos vencidos no Rio de Janeiro e o cancelamento de empenhos na Prefeitura do Rio de Janeiro demonstram como falhas nos mecanismos de controle interno podem resultar em desperdício de recursos e na descontinuidade de políticas públicas essenciais. Esses exemplos reforçam que, embora o controle seja indispensável para garantir a legalidade e a transparência da administração pública, sua implementação desordenada, burocratizada e pautada apenas na punição pode gerar ineficiência administrativa e desmotivação entre os agentes públicos.

Dessa forma, torna-se evidente a necessidade de um modelo de controle mais equilibrado, que alie fiscalização rigorosa à eficiência administrativa, promovendo a segurança jurídica dos gestores e garantindo a continuidade das políticas públicas. As falhas evidenciadas nos casos analisados ressaltam a urgência de reformas que tornem o controle mais preventivo, orientador e eficiente, de forma a evitar tanto a corrupção quanto a paralisia da administração pública. O próximo tópico aprofundará a análise desse paradoxo do controle, abordando como a fiscalização excessiva pode, em certas circunstâncias, comprometer o interesse público em vez de protegê-lo.

#### 4.4 O Paradoxo do Controle: Quando o Excesso de Fiscalização Prejudica o Interesse Público

A fiscalização e o controle são instrumentos essenciais para assegurar a legalidade, a eficiência e a transparência na administração pública. No entanto, quando exercidos de maneira excessiva ou descoordenada, esses mecanismos podem gerar efeitos adversos, configurando um paradoxo onde o controle, em vez de proteger o interesse público, acaba por prejudicá-lo:

*1. Aumento da Burocracia e Ineficiência Administrativa:* O excesso de controle pode levar à criação de procedimentos burocráticos complexos e redundantes, que retardam a tomada de decisões e a execução de políticas públicas. Bresser-Pereira (1997) destaca que a multiplicidade de órgãos de controle gera um intrincado excesso de supervisão sobre os agentes públicos, aumentando a burocracia estatal e comprometendo a eficiência administrativa. Essa sobrecarga burocrática não apenas dificulta a gestão pública, mas também desmotiva os servidores, que se veem constantemente sob vigilância rigorosa, muitas vezes desnecessária.



2. *Custos Elevados de Fiscalização*: A implementação de múltiplos mecanismos de controle acarreta custos significativos para os cofres públicos. Como observado por Campana (2017), os gastos com fiscalização podem, em alguns casos, superar os benefícios obtidos com a prevenção de irregularidades. Isso ocorre quando os recursos destinados à manutenção de estruturas de controle complexas e onerosas poderiam ser mais eficazmente empregados em áreas como saúde, educação ou infraestrutura. Além disso, a alocação excessiva de recursos para fiscalização pode resultar em desperdício e ineficiência, desviando fundos de atividades fim para atividades meio.

3. *Insegurança Jurídica e "Apagão das Canetas"*: A atuação punitiva e descoordenada dos órgãos de controle pode gerar um ambiente de insegurança jurídica entre os gestores públicos. Temerosos de possíveis sanções, muitos optam por adotar uma postura conservadora, evitando tomar decisões ou assinar documentos que possam, futuramente, ser questionados. Esse fenômeno, conhecido como "apagão das canetas", resulta na paralisação de projetos e políticas públicas essenciais, prejudicando o atendimento às necessidades da sociedade. A incerteza quanto aos critérios de fiscalização e a possibilidade de interpretações divergentes das normas contribuem para esse cenário de imobilismo administrativo.

4. *Desvio do Foco do Controle*: Quando o controle se torna excessivamente formalista, há o risco de que os órgãos fiscalizadores concentrem seus esforços em aspectos procedimentais, em detrimento da efetividade e dos resultados das políticas públicas. Isso pode levar à priorização de conformidades documentais, enquanto questões substanciais, como a qualidade dos serviços prestados à população, ficam em segundo plano. Além disso, o foco exacerbado em procedimentos pode criar uma cultura de "cumprimento de regras" apenas para satisfazer os órgãos de controle, sem que haja uma real preocupação com a melhoria dos processos e resultados.

5. *Conflitos entre Órgãos de Controle*: A existência de múltiplas entidades fiscalizadoras, muitas vezes com competências sobrepostas, pode gerar conflitos e divergências na interpretação das normas. Essa falta de coordenação não só confunde os gestores públicos, como também pode resultar em decisões contraditórias, aumentando a insegurança jurídica e dificultando a implementação de políticas públicas eficazes. A ausência de uma harmonização entre os órgãos de controle pode levar a retrabalhos, duplicidade de esforços e, em última instância, à ineficiência administrativa.

Para mitigar os efeitos negativos do excesso de fiscalização, é fundamental repensar os modelos de controle adotados na administração pública, adotando estratégias que conciliem a necessidade de fiscalização com a eficiência administrativa.:

- *Coordenação e Harmonização dos Órgãos de Controle*: Estabelecer mecanismos de comunicação e cooperação entre as diversas entidades fiscalizadoras, visando à uniformidade de procedimentos e à redução de conflitos interpretativos.

- *Foco na Prevenção e Orientação*: Priorizar ações preventivas e educativas, orientando os gestores públicos quanto às melhores práticas e ao cumprimento das normas, em vez de concentrar esforços apenas na punição de irregularidades.

- *Simplificação dos Procedimentos*: Reduzir a burocracia excessiva, eliminando formalidades desnecessárias e racionalizando os processos administrativos, de modo a agilizar a tomada de decisões e a execução de políticas públicas.

- *Avaliação de Custo-Benefício do Controle*: Analisar os custos envolvidos na implementação dos mecanismos de fiscalização em relação aos benefícios esperados, assegurando que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e eficaz.

Ao adotar essas medidas, busca-se equilibrar a necessidade de controle com a eficiência administrativa, garantindo que a fiscalização atue como instrumento de aprimoramento da gestão pública, sem se tornar um entrave ao interesse coletivo.

## 5 CONCLUSÃO

A análise realizada ao longo deste estudo demonstrou que a disfuncionalidade do controle administrativo na gestão pública brasileira tem gerado entraves significativos à eficiência administrativa, à segurança jurídica dos gestores públicos e à implementação de políticas públicas eficazes. O excesso de fiscalização, a sobreposição de competências entre órgãos de controle e a cultura punitiva instaurada no aparato estatal resultam em um cenário de paralisia decisória, no qual os gestores, temerosos de responsabilizações desproporcionais, evitam a adoção de medidas inovadoras ou estratégicas para a administração. A burocratização excessiva, muitas vezes alimentada por um controle formalista e descoordenado, compromete a celeridade dos processos administrativos e restringe a capacidade estatal de responder de maneira ágil e eficiente às demandas sociais.

A partir da revisão teórica e da análise de casos concretos, verificou-se que a ausência de critérios objetivos na fiscalização dos atos administrativos tem contribuído para a insegurança jurídica na administração pública. A falta de uniformidade nos entendimentos adotados por Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário gera interpretações conflitantes, prejudicando a previsibilidade das ações estatais. Como consequência, observa-se a consolidação de um ambiente de incerteza, no qual os administradores públicos enfrentam dificuldades para tomar decisões estratégicas, pois não há garantia de que seus atos, ainda que praticados em conformidade com a legislação vigente, não serão posteriormente questionados por órgãos fiscalizadores.

Além dos impactos diretos sobre a atuação dos gestores, a disfuncionalidade do controle afeta a sociedade como um todo. A interrupção de projetos essenciais devido ao temor da responsabilização, a demora na execução de políticas públicas e a ineficiência na prestação de serviços básicos são algumas das consequências negativas dessa realidade. A fiscalização, que deveria atuar como um instrumento de aprimoramento da administração pública, muitas vezes acaba se tornando um fator de inibição e entrave à boa governança. Assim, torna-se evidente a necessidade de um controle mais racional e equilibrado, que respeite os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, evitando tanto o excesso punitivo quanto a ausência de supervisão efetiva.

A segurança jurídica emerge como um dos aspectos centrais para a correção dessas distorções. A previsibilidade dos atos administrativos, a estabilidade dos entendimentos jurisprudenciais e a transparência dos critérios de fiscalização são fundamentais para que a gestão pública possa operar de maneira eficaz e sem receios desnecessários. A adoção de parâmetros normativos mais claros e a harmonização das interpretações adotadas pelos órgãos de controle podem contribuir significativamente para a construção de um ambiente mais seguro para a administração pública.

A hipótese proposta no início deste trabalho, de que o excesso de controle pode gerar efeitos adversos à eficiência administrativa e à segurança jurídica, foi confirmada ao longo da pesquisa. O controle estatal é indispensável para garantir a legalidade e a moralidade dos atos administrativos, mas sua aplicação deve ser pautada por um equilíbrio que permita o funcionamento adequado da máquina pública. A busca por um modelo fiscalizatório que promova a accountability sem inviabilizar a atuação dos gestores deve ser um objetivo central das reformas administrativas futuras.

Por fim, este estudo aponta para a necessidade de aprofundamento das pesquisas sobre o tema, especialmente no que se refere à construção de soluções concretas para a harmonização das atividades dos órgãos de controle e à criação de mecanismos que assegurem maior previsibilidade nas decisões administrativas. A administração pública eficiente requer um controle que, ao invés de ser um fator de obstrução, atue como um aliado na busca por uma gestão mais transparente, segura e orientada para resultados. A modernização dos mecanismos de fiscalização e a adoção de práticas que garantam um ambiente institucional mais estável e coerente são medidas essenciais para que a administração pública possa cumprir sua função primordial: atender aos interesses da coletividade de maneira eficiente e justa.

---

ARAÚJO, Valter. *Compliance* na administração pública brasileira. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 19, n. 76, p. 101-120, 2019.

ASSI, Marcos. *Gestão de compliance e seus desafios: como implementar controles internos, superar dificuldades e manter a eficiência dos negócios*. São Paulo: Saint Paul Editora, 2013.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 36. ed. São Paulo: Fórum, 2023.

BARBOSA, Rui. *Obras Completas de Rui Barbosa: Princípios do Direito Administrativo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1921.

BARROSO, Luís Roberto. Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Constitucional. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 26, n. 102, p. 45-67, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm). Acesso em: 24 fev. 2025.

COUTO E SILVA, Almiro do. Princípio da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado Contemporâneo. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do RS*, Porto Alegre, v. 57, p. 13-31, 2003.

FORTINI, Cristiana; HENRIQUES, Livia Sales Magnani. O controle disfuncional da administração pública. *Revista de Ciências do Estado*, v. 7, n. 2, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revise/article/view/e40349>. Acesso em: 24 fev. 2025.

FORTINI, Cristiana; SHERMAN, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, mar./abr. 2017.

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes. O medo e o ato administrativo. *Direito do Estado*, 2015. Disponível em: <https://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-tostes-mascarenhas/o-medo-e-o-ato-administrativo>. Acesso em: 24 fev. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MERTON, Robert K. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, v. 18, n. 4, p. 560-568, 1940. Disponível em: <https://academic.oup.com/sf/article-lookup/doi/10.2307/2570634>. Acesso em: 22 fev. 2025.

MERTON, Robert K. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL: Free Press, 1957.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOTTA, Pedro Paulo. *Empresas estatais no Brasil: história e desafios*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2010.

NOHARA, Irene Patrícia Diom; CARMONA, Gabriel Vinicius Gonçalves; ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Governança e compliance nas estatais*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PAULA, Rodrigo Francisco de. Administração pública e o incentivo à inovação na nova lei de licitações e contratos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina*, v. 1, p. 101-120, 2023. Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2023-10/RTCESC\\_1%20-%20Artigo\\_Administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20e%20o%20incentivo%20%C3%A0%20inova%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2023-10/RTCESC_1%20-%20Artigo_Administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20e%20o%20incentivo%20%C3%A0%20inova%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 24 fev. 2025.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais: Conteúdo Essencial, Restrições e Eficácia*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

TEIXEIRA, Daniel Pandino; WERNECK, Henrique de Campos Porath. *Inovação na gestão pública no Brasil: características e desafios*. Senado Federal, 2018. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/institucional/escoladegoverno/ed-superior-1/pesquisa-1/pasta\\_gepa/2018/trabalhos-gepa-2018/gestao-publica/inovacao-na-gestao-publica-no-brasil-caracteristicas-e-desafios.pdf](https://www12.senado.leg.br/institucional/escoladegoverno/ed-superior-1/pesquisa-1/pasta_gepa/2018/trabalhos-gepa-2018/gestao-publica/inovacao-na-gestao-publica-no-brasil-caracteristicas-e-desafios.pdf). Acesso em: 24 fev. 2025.

VALGAS, Rodrigo. Especialista em direito administrativo alerta para riscos do excesso de controle. Câmara Municipal de João Pessoa, 2020. Disponível em: <https://antigo.joaopessoa.pb.leg.br/imprensa/noticias/especialista-em-direito-administrativo-alerta-para-riscos-do-excesso-de-controle>. Acesso em: 22 fev. 2025.

WEBER, Max. Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1999.