

# A CULTURA DO MEDO E DA INEFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DIANTE DO CONTROLE DISFUNCIONAL EXERCIDO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

MARIANA DE AZEVEDO RAMOS<sup>1</sup>

OTÁVIO MACHADO BATALHA<sup>2</sup>

LEVI HÜLSE<sup>3</sup>

**SUMÁRIO:** INTRODUÇÃO. 1 DAS ATRIBUIÇÕES DO PREFEITO VERSUS AS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO. 2 DO CONTROLE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 3 A CULTURA DO MEDO E SEUS EFEITOS PERNICIOSOS NA ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. 3.1 O risco da atividade decisória dos agentes públicos. CONCLUSÃO

---

<sup>1</sup>Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Sociedade da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe - UNIARP. E-mail: [mariana\\_aramos@hotmail.com](mailto:mariana_aramos@hotmail.com).

<sup>2</sup> Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Sociedade da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe - UNIARP. E-mail: [otaviomachadobatalha.adv@gmail.com](mailto:otaviomachadobatalha.adv@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí- UNIVALI - SC, na área de concentração em Constitucionalismo, Transnacionalidade e Produção do Direito. Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau FURB (2010) e graduado em História pela Fundação Universidade Regional de Blumenau FURB (2006). Advogado com a OAB/SC 31.986. Docente e pesquisador dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Sociedade e Profissional em Educação da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe – UNIARP. E-mail: levi@uniarp.edu.br. <https://orcid.org/0000-0002-9974-6325>

**RESUMO:** O artigo aborda os aspectos relacionados ao controle externo disfuncional que na maioria das vezes é utilizado pelo Ministério Público em âmbito municipal, comportamento que prejudica os gestores públicos de exercerem uma administração pública mais dinâmica e eficiente, obrigando-os a criar estratégias defensivas e evasivas, para obstar eventual e desarrazoada responsabilização por parte do ente público, tendo em vista o risco inherente ao exercício de tomadas de decisões e de prática de atos de gestão. Nesses termos, este estudo se debruça sobre os mecanismos de defesa criados pelo gestor municipal diante de tamanho mando disfuncional exercido pelo Ministério Público. Metodologicamente, a pesquisa é de abordagem qualitativa e objetivo exploratório, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle externo disfuncional. Administração Pública. Fuga. Ministério Público. Ineficiência.

## THE CULTURE OF FEAR AND INEFFICIENCY IN THE MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION BEFORE THE DYSFUNCTIONAL CONTROL EXERCISED BY THE PROSECUTION OFFICE

**ABSTRACT:** The article addresses aspects related to dysfunctional external control that is most often used by the Public Ministry at the municipal level, a behavior that hinders public managers from exercising a more dynamic and efficient public administration, forcing them to create defensive and evasive strategies, to prevent possible and unreasonable accountability on the part of the public entity, in view of the risk inherent in the exercise of decision-making and the practice of management acts. In these terms, this study focuses on the defense mechanisms created by the municipal manager in face of the size of the dysfunctional exercise by the Public Ministry. Methodologically, a research has a qualitative approach and exploratory objective, developed through bibliographical research.

**KEYWORDS:** Dysfunctional external control. Public administration. Escape. Public Ministry. Inefficiency.

### INTRODUÇÃO

O presente estudo se debruça nos desafios impostos ao gestor público municipal, para conciliar uma boa administração – dinâmica, eficiente e

condizente à realidade social do município – em face das orientações emitidas e fiscalizações posteriores efetuadas pelo Ministério Público, que muitas das vezes se mostram contrárias a razoabilidade e realidade social em abito municipal, que muitas das vezes vem imbuídas da ideia de que, diferentemente da área privada, o gestor público jamais poderá cometer um erro sem ser responsabilizado.

Entretanto, o Administrador – que é um ser humano comum, escolhido de forma democrática pelo povo para representa-los e que muitas das vezes foi escolhido não por suas competências técnicas – também está sujeito a erros, sendo inevitável que durante sua gestão, venha a ocorrer algum equívoco oriundo de fatores inesperados ou meros erros procedimentais, mesmo sendo desejável que não haja falhas ou que o Administrador sempre busque errar o mínimo possível.

Na outra ponta encontra-se o Ministério Público, que atuando como órgão de controle externo limita-se a aplicar e estudar apenas a letra fria da lei, ou seja, esse comportamento resulta em uma interpretação meramente mecânica e aplicação da lei de forma engessada em contrapartida ao ato almejado de promover e fomentar uma administração dinâmica, pois administrar é também inovar, criar e se atualizar, buscando cotidianamente novos componentes para resolução de situações problema.

Assim, acabamos diante de um cenário confortável – porém nocivo – de controle desmensurado sobre as ações dos administradores, que vêm, gradualmente, desistindo de praticar atos decisórios ou de inovação, sob o risco de serem penalizados legalmente.

Desde a edição da Constituição de 1988, que inspirou um modelo de controle fortemente inibidor da liberdade e da autonomia do gestor público, assistimos a uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre as suas ações. Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta. (GUIMARÃES, 2016).

Em decorrência disso, criaram-se estratégias de fuga da responsabilização, sendo algumas de forma permissivas legais e outras duvidosas, já que o administrador viu os riscos da administração sendo ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua “zona de conforto”. Desse modo, instalou-se o que se poderia denominar crise da ineficiência pelo controle: já que os gestores, acuados, não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para auto proteção. (GUIMARÃES, 2016).

Todavia, sabe-se que ao fiscal cabe apurar os fatos e atos ilegais, mas não de forma a impossibilitar o gerenciamento da coisa pública, devendo atuar somente sobre casos onde haja a demonstração extreme de dúvidas sobre o dolo do agente público e que em decorrência disso cause, por conseguinte, lesão significativa ao erário, não devendo se ater àqueles casos de evidente falta de indícios de dolo ou de notória ausência de prejuízo à máquina pública.

Para atingir o deslinde deste tema, estabeleceu-se a necessidade de um estudo exploratório inicial sobre tal problemática, a partir de referenciais teóricos e pesquisas aplicadas na doutrina, jurisprudência e artigos científicos sobre o tema. Em se tratando de objetivo exploratório, privilegiou-se a abordagem qualitativa com levantamento de fontes bibliográficas que pudessem subsidiar a discussão.

## **1. DAS ATRIBUIÇÕES DO PREFEITO VERSUS AS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

A Prefeitura representa o órgão público mais próximo da vida cotidiana, visto que os cidadãos vivem em Municípios e é neles que surgem as críticas e insatisfações, o que em certa medida, propicia o alcance de reivindicações com mais facilidade ao gestor público, pois é perante os municípios que exercemos os direitos inerentes a cidadania com mais intensidade.

Outrossim, também é no âmbito municipal que se produzem maiores expectativas sobre bons resultados, uma vez que o desfecho dos atos públicos tomados nesse âmbito, se apresentam de forma mais clara para os municípios já que foram emanados pelo Prefeito ou Prefeita do seu município – fato que não se mostra tão frequente ou em forma de fácil entendimento comum, quando nos referimos as esferas estaduais e federal.

Nesse ponto, vale frisar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 14, estabelece as diretrizes mínimas para que o cidadão possa se candidatar ao cargo de Prefeito, ficando a encargo da Lei Orgânica certa discricionariedade para especificar as atribuições e as competências atinentes ao gestor público municipal.

Ao exercer a chefia do Poder Executivo, o Prefeito recebe funções políticas, administrativas e executivas, além da liderança política e institucional, a saber:

Políticas	São as que o Prefeito exerce como porta-voz dos interesses municipais junto a Câmara de Vereadores, as demais esferas de governo e a outros setores públicos e privados.
Administrativas	Constituem a prática da ação diária de gestão interna, ou seja, dirigir o funcionamento cotidiano da Prefeitura e das entidades a ela vinculadas.
Executivas	Representam a principal responsabilidade do Prefeito, são características das chefias de mais alto escalão em quaisquer organizações hierárquicas, apresentando importância estratégica para planejar, dirigir, coordenar, controlar e articular, tanto com agentes públicos, quanto com agentes privados.
Liderança política	<ul style="list-style-type: none"><li>- Reunir esforços para a implementação do desenvolvimento local sustentável.</li><li>- Implementar políticas voltadas para a redução de desigualdades sociais, econômicas, de gênero e de raça.</li><li>- Promover iniciativas diversificadas junto com outros setores sociais, comunitários e privados, dos demais entes públicos.</li><li>- Intermediar e buscar soluções em eventuais conflitos internos ou externos.</li></ul>

Tabela 01 adaptada: Funções do Poder Executivo Municipal.<sup>4</sup>

Em vista da distribuição de atribuições apresentada, percebe-se que também cabe ao Poder Executivo o ato de legislar, mesmo que de forma interna

<sup>4</sup> MELLO, Leonardo José Amaral de. **Políticas Públicas e Governo Local**. Enap-Escola Nacional de Administração Pública. 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3839/1/PPGL\\_M%C3%B3dulo%201%20-%20O%20Munic%C3%ADpio%20na%20Federa%C3%A7%C3%A3o%20Brasileira.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3839/1/PPGL_M%C3%B3dulo%201%20-%20O%20Munic%C3%ADpio%20na%20Federa%C3%A7%C3%A3o%20Brasileira.pdf). Acesso em: 22 maio 2021. p. 16

– à luz do princípio da simetria aplicado ao art. 84, IV da CF/88, que concede ao Poder Executivo o Poder Regulamentar – por meio de decretos, portarias, regulamentações, orçamento público, balancetes, contratos, editais e afins.

Segundo Brandão (2009), pode-se dizer que as competências distribuídas ao Prefeito se resumem em três componentes: saber o que e por que fazer (conhecimento), saber como fazer (habilidade) e querer fazer (atitude).

Com efeito, Matus<sup>5</sup> complementa tal entendimento ao considerar que as competências do Prefeito são de nível tecnopolítico de gestão pública, onde se dá o exercício das funções executivas, de direção, de assessoria, de planejamento e de alta gerência. Para o autor, os profissionais que atuam nesse nível, devem buscar agir de forma sinérgica na utilização de conhecimentos técnicos, habilidade política e capacidades organizacionais, para assim dar conta da complexidade inerente ao ato de governar.

Na seara administrativa municipal, sempre caberá ao gestor durante o período da condução de seus trabalhos, observar e atuar dentro dos princípios da legalidade e da discricionariedade, uma vez que não se mostra possível a criação de regulamentação taxativa em um Estado que conta com 5.570 municípios, pois há de se levar em conta que, por exemplo, a realidade dos municípios situados no Nordeste brasileiro são totalmente diversas da realidade dos municípios situados nas regiões como o Sul e Centro-Oeste.

Ademais, vale frisar que é impossível para o legislador e por conseguinte ao gestor local, antecipar todas as situações possíveis e acontecimentos futuros que podem ocorrer dentro dos limites do município ou os que ocorrem fora dessas divisas, mas que geram efeitos em sua administração, muito menos estabelecer formas imutáveis e perenes de proceder, pois logo se relevariam inadequadas para atender as frequentes mutações da vida social.

Outrossim, nas palavras de Gasparini<sup>6</sup> (2007, p. 56) a atividade administrativa está relacionada a um “*múnus público* para quem a exerce”, o que

---

<sup>5</sup> MATUS, Carlos. **O líder sem estado maior**. São Paulo: Fundap, 2000.

<sup>6</sup> GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo.12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

significa o encargo de guarda, conservação e aprimoramento de bens, interesses e serviços da coletividade, que deve ser desenvolvido com observância da lei e da moralidade administrativa.

Destaca-se ainda, que se a figura do Prefeito encontrasse expressa na Magna Carta, igualmente encontraremos a do Ministério Público, instituição que tem por responsabilidade a manutenção da ordem jurídica e do regime democrático, bem como o de preservar interesses sociais e individuais indisponíveis, possuindo como uma – das várias – ferramentas disponíveis, a prerrogativa do exercício de órgão de controle externo do poder público, dentro das mais diversas esferas de poder (CF/88, art. 127).

O Ministério Público possui unidade, indivisibilidade e autonomia (funcional e administrativa) garantidas pela Constituição Federal, dando guarda aos seus representantes, isto é dizer, os Promotores de Justiça, as mesmas prerrogativas dos membros do Poder Judiciário como a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Ainda segundo Hülse<sup>7</sup>:

Por ter os Promotores uma atividade de relevância para o regime republicano democrático é necessário preservar os membros desta instituição de temores e de perseguições que lhe inibam o exercício funcional, consequente e responsável. Assim lhes garantindo a vitaliciedade , a inamovibilidade e da irredutibilidade de subsídios ,

Vale destacar, que as atribuições institucionais do Ministério Público se encontram regulamentadas no art. 129 da Constituição Federal<sup>8</sup>, todavia,

---

<sup>7</sup> HÜLSE, Levi. **Os limites da intervenção do ministério público nas fundações privadas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. P. 55.

<sup>8</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I – Promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia; III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV – promover a ação de constitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V –

segundo Macedo Júnior<sup>9</sup>, em âmbito municipal os Promotores de Justiça ainda contam com outras funções:

(...) inevitavelmente um caráter político (não partidário) e de controle da administração – tem uma função estratégica o “atendimento ao público” previsto como uma das atribuições do promotor de justiça. Ao atender demandas individuais ou coletivas diariamente em seu gabinete, o promotor acaba por tomar contato direto com os problemas e realidade social da comarca onde atua e reside (de vez que a CF de 1988 obrigou a residência do promotor na comarca onde atua). Tal atribuição permite ao promotor de justiça atuar como verdadeiro *ombudsman*<sup>10</sup>, especialmente em comarcas do interior.

Assim, resta evidente que há uma dicotomia de atribuições entre esses órgãos públicos, onde de um lado o Prefeito busca desempenhar da melhor forma possível a sua função executiva – que encontra-se prevista e resguardada em normativa Federal – enquanto que do outro lado o Ministério Público tem o “poder” de controlar e limitar de forma deletéria e exacerbada as mais diversas atividades do Gestor, o que resulta de forma prática em duas figuras conflitantes.

## 2. DO CONTROLE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria de entidades públicas.

<sup>9</sup> MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **A evolução institucional do ministério público brasileiro.** SADEK, MT., org. In: Uma introdução ao estudo da justiça [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 65-94. Disponível em: [http://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek\\_9788579820328-06.pdf](http://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek_9788579820328-06.pdf). Acesso 22 maio 2021. p. 87.

<sup>10</sup> O dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2001): *ombudsman* - pessoa encarregada pelo Estado de defender os direitos dos cidadãos, recebendo e investigando queixas e denúncias de abuso de poder ou de mau serviço por parte de funcionários ou instituições públicas.

A ideia de controle externo, como já exposto anteriormente, encontra-se alocado no próprio surgimento do ramo de Direito Administrativo, onde foi instituído uma série de princípios e deveres a serem observadas pela Administração Pública, sob uma vasta rede de fiscalização que submetem as entidades e seus agentes públicos a um amplo controle institucional, que se traduz como um instrumento indispensável sobre a ideia de ordem e organização. Para Souza<sup>11</sup> controle “significa fiscalizar, verificar, examinar e supervisionar”.

Dessa maneira, tal controle se dá por meio do poder-dever de inspeção, registro, exame e fiscalização, que deve ser promovida tanto pela própria Administração, quanto pelos demais poderes e sociedade, no intuito de garantir que os atos estejam imbuídos de retidão, legalidade e transparência.<sup>12</sup> (SOUZA, 2004).

Temos que o controle administrativo pode ser exercido também de forma interna, o que corresponde ao poder de autotutela que permite à Administração rever seus próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes<sup>13</sup>.

Nessa toada:

No ordenamento jurídico pátrio, como visto, o controle interno materializa-se principalmente sob a forma de anulação dos atos administrativos, assumindo ares de verdadeiro “poder-dever”, vinculado ao princípio da legalidade ampla, e sob a forma de revogação, adstrita a motivos de oportunidade e conveniência, que devem sempre guardar consonância com os princípios da finalidade e do interesse público.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues de. **Controle da Administração Pública**. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Curso Prático de Direito Administrativo. 2 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 559.

<sup>12</sup> SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues de. **Controle da Administração Pública**. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Curso Prático de Direito Administrativo. 2 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

<sup>13</sup> Súmulas números 346 e 473, do Supremo Tribunal Federal.

<sup>14</sup> NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino e PIRES, Maria Coeli Simões. Controle da Administração Pública e Tendências à Luz do Estado Democrático de Direito. Revista da Faculdade de Direito. Universidade Federal de Minas Gerais. Edição n. 45 de 2004. p. 243-282. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1296>. Acesso em: 29 maio 2021. p. 260.

Já o controle externo municipal é exercido primordialmente pelo Poder Legislativo, com suporte técnico dos Tribunais de Contas, do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Ministério Público de Contas e do Controle Social, uma vez que ficou clara a necessidade de estabelecer mecanismos de controle, que possam ser exercidos por agentes que estejam fora da estrutura administrativa e que se encontrem desvinculados e sejam imparciais em relação à atividade que será o objeto de controle.<sup>15</sup>

Os mecanismos para exercer o mencionado controle pode se dar por meio do exercício do direito à petição, do recurso administrativo, do recurso hierárquico, da representação, da reclamação, do pedido de reconsideração, do pedido de revisão, da ouvidoria, da lei de acesso à informação e de processo administrativo.

Conjuntamente a isso, temos o plano normativo instituído por diversas leis que não só delimitam a atuação do agente público, como também estabeleceram sanções no caso de seu descumprimento, citando-se como principais exemplos as Leis de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993 e 14.133/2021), de Responsabilidade Fiscal e o Código Penal.

Ademais, o controle administrativo vem despertando especial interesse da sociedade, visto que as relações entre administração e administrado vem se tornando cada vez mais complexas, uma vez que é função do Estado subvencionar as mais diversas searas do interesse coletivo e difuso, tais como: saúde, educação, moradia, transporte, cultura, proteção ao meio ambiente, ao patrimônio e ao consumidor.

Em decorrência disso, passou-se a ter uma maior atenção em relação aos princípios e valores contidos de forma explícita e implícita na Constituição

---

<sup>15</sup> CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Controle interno da administração pública: uma perspectiva do modelo de 2007 gestão administrativa.** Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007, 219 f. Disponível em: <https://livros01.livrosgratis.com.br/cp024862.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

Federal, o que permitiria, em tese, que o controle passa-se a ser feito não apenas com a observância estrita da lei – o que invariavelmente obsta de forma desarrazoada o poder discricional do gestor público – mas também por meio dos princípios, tais como a moralidade, economicidade, legitimidade, razoabilidade, impensoalidade, publicidade, eficiência, adequação dos fatos à norma e qualificação jurídica dos fatos.

Por esse prisma, a discricionariedade administrativa pode ser definida como “a faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o direito.”<sup>16</sup>

Portanto, o Gestor público ao atuar com discricionariedade está exercendo uma atividade prevista na legislação e formalmente necessária para o eficaz desenvolvimento dos atos decisórios decorrentes da administração, pois caso não existisse a discricionariedade “seria impossível a plena realização dos interesses sociais” e “da coletividade”.<sup>17</sup>

Porém, o conceito de discricionariedade administrativa vem sendo mitigado, de forma a restringir a sua aplicabilidade, reduzindo assim a liberdade da Administração Pública em poder decidir no caso concreto qual seria a melhor solução a ser adotada, segundo critérios de mérito. Conforme DI PIETRO<sup>18</sup>, levando muitos doutrinadores a questionarem se ainda é possível falar-se na existência da discricionariedade administrativa.

Concomitantemente temos a atuação do Ministério Público, que parafraseando o Ministro Celso de Mello, na introdução do seu voto no Habeas Corpus nº 67.759-2/RJ<sup>19</sup>, se manifesta no sentido de que é de extrema relevância, que os membros do Ministério Público atuem com absoluta liberdade,

---

<sup>16</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 62.

<sup>17</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 63.

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Limites do controle externo da Administração Pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa?** Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul./set. 2013. Disponível em: acesso em: 22 maio 2021.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo.12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

<sup>19</sup> Habeas Corpus nº 67.759-2/RJ, Plenário, relator Ministro Celso de Mello, DJ de 01.07.1993.

só sendo submissos à sua consciência e aos deveres profissionais, pautados pela Constituição e pelas leis regedoras da Instituição, podendo assim atuar diante das situações cotidianas dos municípios.

Não se discute aqui que o Promotor de Justiça é competente para atuar e promover inquéritos civis, ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta, bem como o de solicitar informações e documentos atinentes a atuação do poder Executivo, para fiscalizar os procedimentos administrativos que versam sobre a sua competência, buscando, a priori, proteger o patrimônio público e social, incluindo dentre outros direitos difusos e coletivos, o meio ambiente.

Todavia, o uso disfuncional dessas prerrogativas dadas ao Ministério Público, geram um poder coercitivo desmedido e por conseguinte, a interferência direta nas decisões da administração pública, por meio de “recomendações”, as quais caso não cumpridas, levam o Gestor público municipal a responder ações civis públicas de improbidade administrativa, que podem resultar – além do grave e evidente desgaste da sua imagem política e pessoal – em sanções civis e perda da função pública, suspensão temporária dos direitos políticos, pagamento de multa, perda dos direitos políticos, com possíveis punições na esfera política, civil e criminal.

Nesta senda, percebe-se que é no exercício exacerbado do controle externo da Administração Pública, que encontramos as mais graves e prejudicais disfunções a serem enfrentadas, uma vez que é nesse momento que se cria o denominado culto ao medo, onde o controle externo interfere diretamente nas decisões administrativas.

Portanto, ocorre que muitas das vezes tais interferências externas são tomadas de forma irresponsável, resultando na ineficiência do Poder Executivo, devido ao risco de o Gestor municipal ter sua imagem pública arruinada, além de eventualmente se ver diante de uma responsabilização jurídica descabida, decorrente da interpretação mecânica, fria e engessada da lei, em contrapartida ao ato administrativo que foi praticado.

### **3. A CULTURA DO MEDO E SEUS EFEITOS PERNICIOSOS NA ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Como exposto anteriormente, diante do controle desmedido promovido por órgãos externos, em face à atuação do Gestor público, cria-se, nas palavras de Santos<sup>20</sup> a cultura do medo e da ineficiência administrativa, sendo que ainda vale lembrar que o mencionado controle externo não se limita apenas à atuação do Ministério Público, uma vez que outros órgãos também podem desempenhar esse papel, tais como os Tribunais de Contas (tanto a nível Federal quanto a Estadual) e o Poder Legislativo, nos termos do art. 71 da Constituição Federal<sup>21</sup> de 1988.

Ademais, não há como negar que o controle externo possui importante função social, traduzindo-se em um indispensável instrumento de fiscalização e acompanhamento das decisões tomadas pela Administração Pública, todavia, os excessos que vêm sendo cometidos de forma corriqueira pelos órgãos de controle – em especial do Ministério Público – tanto no que diz respeito a fiscalização quanto a interpretação néscia da lei, acabam por obstar o bom funcionamento e eficiência das atividades e gerenciamento da administração.

Assim, percebe-se que estamos vivenciando um período de obsessão punitiva, promovida pelo senso comum, pelos veículos de comunicação e principalmente pelos órgãos públicos de controle administrativo.

Nesse sentido, Campana<sup>22</sup> (2017), preceitua em sua obra que o excesso do controle é disfuncional quando se dá:

---

<sup>20</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

<sup>21</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete [...]. Importante salientar que tal atuação não se traduz em subordinação, evitando assim que a função e a natureza do mencionado órgão não se confundam.

<sup>22</sup> CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. **A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle**. Revista de Direito, [S. l.], v. 9, n. 01, p. 189-216, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/252703892017090107>. Acesso em: 8 junho 2021.

(i) por meio da fixação de interpretações extremamente rígidas e inflexíveis, (ii) do amplo enquadramento dos atos administrativos como improbidade e (iii) da larga decretação de medidas constritivas – como indisponibilidade patrimonial, afastamento temporário e até mesmo prisões preventivas –, sem a adequada demonstração do preenchimento dos requisitos legais necessários.<sup>23</sup> (

Corroborando com o exposto, Santos, rememora que o resultado de tais excessos de controle produzem: “um tipo inédito de disfunção burocrática com graves consequências para a aplicação das normas do Direito Administrativo: o exercício medroso da função administrativa”, o autor assevera ainda que a participação do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário deveriam estar balizadas na ideia de que se deve buscar combater os arbítrios cometidos por aqueles que se adonam do poder durante o exercício da função política ou administrativa, sem obstar o trabalho exercido pelo gestor público.<sup>24</sup>

Diante desta situação, constata-se que a classe política nos últimos anos vem perdendo não apenas seu prestígio, mas também – e de forma mais inquietante – a sua autonomia, dado que os administradores não conseguem desempenhar suas funções sem serem “administrados” por órgãos externos, sendo responsabilizados de forma desarrazoada por seus eventuais desacertos, mesmo quando não imbuídos de dolo ou danos relevantes ao erário.

Percebe-se assim que o gestor se vê obrigado a criar mecanismos de escape ante a incerteza da responsabilização advinda dos entendimentos imprevisíveis dos órgãos de controle, instituindo-se desse modo a denominada “cultura do medo”, que resulta na ineficiência dos entes públicos administrativos.

---

<sup>23</sup> CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. **A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle.** Revista de Direito, [S. l.], v. 9, n. 01, p. 189-216, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/252703892017090107>. Acesso em: 8 junho 2021. p. 197.

<sup>24</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 35.

### 3.1 O RISCO DA ATIVIDADE DECISÓRIA DOS AGENTES PÚBLICOS

É cediço que ao tomar decisões – mesmo as mais corriqueiras – o Gestor público passa a atrair para si e para os demais envolvidos, riscos de toda ordem, pois o atual modelo de controle inibe a liberdade criativa da gestão administrativa, frustrando o desempenho de um dos seus principais papéis institucionais, que é o de solucionar de forma resiliente os eventuais e inevitáveis problemas inerentes a administração pública, todavia, o exaustivamente mencionado controle disfuncional resulta na ineficiência e restrição da atuação do gestor à uma zona de conforto comum, devido a um claro e irreprensível instinto de autopreservação.

Nessa senda, Santos<sup>25</sup>, discorre:

As decisões dos administradores orientadas à sua própria proteção têm efeitos drásticos sobre a Administração Pública, pois o objetivo primeiro do gestor passa a ser de ordem subjetiva-protetiva (de ordem pessoal), e não objetiva-finalística (busca do interesse público). (...) Tal forma de administrar oblitera complementarmente o que se entende por boa administração pública, pois o verdadeiro móvel do agente público é esquivar-se de eventual responsabilização, mesmo que isso importe em má administração.

O mencionado risco de responsabilização dos agentes, advém da “incerteza que pode implicar a responsabilização administrativa, civil, penal ou política dos agentes públicos pelo exercício de suas funções, especialmente as decorrentes da atividade decisória”.

Essa incerteza gera medo e insegurança, que segundo Cunha<sup>26</sup>, é inerente a qualquer tarefa profissional que põe em risco a integridade física ou

---

<sup>25</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 324.

<sup>26</sup> CUNHA, Elenice Gonçalves. A gestão do medo como instrumento de coerção nas organizações públicas. Tese (doutorado) – Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006,

mental do trabalhador. Porém, no âmbito da Administração Pública, observa-se que tal insegurança tem como uma de suas causas o exercício do hipercontrole externo, cuja racionalidade não é previsível, maximizando o medo do agente em ser responsabilizado, pois, isso pode custar-lhe a liberdade, o patrimônio e o cargo<sup>27</sup>.

Outro ponto que merece destaque, é que em casos de responsabilização de agentes públicos, o medo e a insegurança tomam especial relevo, decorrentes dos danos prévios e inegáveis ocasionados pela mera acusação e/ou investigação prévia, por um suposto ato que muitas das vezes, ao final do processo, se mostram irrelevantes.

Entretanto, os danos mencionados anteriormente – que independem do resultado de um eventual processo judicial – refletem em graves prejuízos à imagem pessoal, pública e política do agente, bem como na precarização e perda do emprego ou mandato, diante dos efeitos de tamanhas responsabilizações advindas da fiscalização excessiva, aplicação fria da lei e obsessão punitiva, promovida pelo julgamento prévio do senso comum e veículos de imprensa.

Como destaca Santório<sup>28</sup> :

O gestor municipal, é confinado pelo rigoroso controle sobre sua atuação, diante de alguns desafios impostos pela realidade social a proporem soluções criativas, preferem por optar pela manutenção das mesmas práticas e decisões nada inovadoras. Optar por decisões mais ousadas no atual cenário resta demasiadamente arriscado e assustador, já que pode sujeitar o gestor a uma ação de improbidade ou algum outro processo judicial.

---

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/11807/000616641.pdf?sequence=1>. Acesso em: 6 junho 2021.

<sup>27</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

<sup>28</sup> SANTÓRIO, Bernardo Bourguignon. **Controle interno da administração pública: uma perspectiva do modelo de 2007 gestão administrativa**. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007, 219 f. Disponível em: <https://livros01.livrosgratis.com.br/cp024862.pdf>. Acesso em: 06 junho 2021.

Em consequência desse rigor e receoso de uma possível punição legal ou popular, o gestor público esconde-se atrás da Lei e atua como simples reproduutor da descrição literal do mandamento legal. “Muitos dos problemas da ineficiência estatal, não decorrem somente da incompetência ou de má vontade dos gestores públicos, mas de mero temor do controle punitivo estatal”.<sup>29</sup>

Em contrapartida, não podemos presumir que o múnus público possa dar-se de modo irresponsável, todavia, pondera de forma brilhante Santos<sup>30</sup> ao exprimir que estamos diante de uma mudança de parâmetro, onde a atuação disfuncional e punitivista dos órgãos de controle, acabam gerando um novo fenômeno jurídico em termos de responsabilização, pois de forma pratica os administradores e agentes públicos vêm sendo responsabilizados de forma objetiva, em violação ao art. 37, § 6º da CF/88, que tradicionalmente impõe a responsabilidade subjetiva para fins de regresso nos casos de dolo ou culpa.

No que tange ao campo da pesquisa, constata-se que o Ministério Público tem “modus operandi” próprio de domesticação, utilizando-se de uma tática conhecida como coação instrumental, ou seja, emprega ferramentas processuais para conseguir impor sua vontade e interpretação jurídica.<sup>31</sup>

Portanto, nesse intuito de domesticação, atua o Ministério Público por meios escusos, fazendo requisições para a entrega de documentos sob pena de configurar, caso não o faça ou com inobservância do prazo, o crime de desobediência previsto no art. 10 da Lei n. 7.347/85 , bem como utilizando-se da denominada “recomendação” como forma de alerta ao informar que em caso de atuação contrária, “poderá” o Ministério Público dar início a uma investigação

---

<sup>29</sup> SANTÓRIO, Bernardo Bourguignon. Controle interno da administração pública: uma perspectiva do modelo de 2007 gestão administrativa. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007, 219 f. Disponível em: <https://livros01.livrosgratis.com.br/cp024862.pdf>. Acesso em: 06 junho 2021. p. 26.

<sup>30</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020

<sup>31</sup> SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. Direito Administrativo do Medo: O controle administrativo da gestão pública no Brasil Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2021. 193 f. Disponível em: [http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59282/1/2021\\_dis\\_faqsousa.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59282/1/2021_dis_faqsousa.pdf). Acesso em: 7 junho 2021.

prévia e consequente proposição de ação civil pública para apurar o eventual crime de responsabilidade.

E ainda que a tal ação seja completamente descabida, a mera possibilidade de o agente vir a responder pessoalmente como réu em uma ação civil pública decorrente de suposto ato de improbidade administrativa por desrespeito aos princípios da boa administração pública, resulta em um Gestor inerte, pois, conforme dito alhures, além das consequências financeiras e de imagem, têm-se questões emocionais, como ansiedade, vergonha, estresse e medo.

Ante ao exposto, percebe-se que na prática a ação imediata do gestor municipal é a inação, ou seja, deve-se aguardar a decisão de um órgão de controle externo para que ele possa desempenhar seu papel de administrador municipal, sem o receio de sofrer qualquer dano a sua integridade física, moral e psíquica.

Além da inação, que é a mais corriqueira e danosa estratégia utilizada pelo gestor, no intuito de evitar uma inesperada responsabilização, Santos<sup>32</sup> elenca outros comportamentos comumente adotados:

(i) Estratégias de manipulação: que está ligada a técnicas de propaganda e divulgação da ação estatal, de modo a acentuar seus aspectos positivos; ou, diante dos problemas enfrentados pela Administração e cobranças que lhes são legitimamente feitas, busca-se passar impressões positivas para minimizar os efeitos negativos de determinando tema para o Gestor<sup>33</sup> Essa seria considerada a administração de espetáculo, a qual distrai a mídia e os municíipes, por exemplo, com um projeto de lei polêmico para desviar o foco de assuntos relevantes.

(ii) Estratégias de atuação: quer-se significar a atribuição ou desvio da responsabilização a outros agentes públicos, ou a pessoas estranhas à

---

<sup>32</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 345.

<sup>33</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 346

Administração, valendo-se da delegação organizativa de responsabilidades, associação coletiva de decisões ou mesmo na privatização ou terceirização de atividades que passam a ser executadas pela iniciativa privada, e não mais diretamente pelo Poder Público, temos assim um novo modelo organizativo.<sup>34</sup>

(iii) Estratégias de políticas públicas ou operacionais: visando estruturar a organização administrativa de modo a eliminar potenciais causas da responsabilização.<sup>35</sup>

Por conseguinte a essas três estratégias, temos a criação de sub-estratégias, tais como: a) procedimentos padrões que o cidadão deve seguir para chegar ao órgão público (peticionamento/burocratização); b) decisão em grupo, objetivando-se pulverizar a responsabilização (gregarismo); c) técnica da individualização de responsabilidade ou a eleição de bode expiatório: onde se elege um grupo ou indivíduo sobre o qual recairá a responsabilidade, salienta-se que tal técnica precisa estar conjugada com as técnicas de manipulação por delegação para a sua eficácia; e d) inação ou immobilismo decisório, que nada mais é que a paralisação administrativa, ou seja, simplesmente a negação em atender as demandas dos cidadãos.<sup>36</sup>

(iv) Estratégias de judicialização ou substituição decisória externa: atribui-se a outros poderes ou órgãos o poder de decisão exclusivo do administrador com fito de proteger-se jurídica e politicamente. Essa técnica é mais utilizada para redirecionar a culpa e de maneira a terceirizar os problemas ao Judiciário, libertando o administrador dos ônus de decidir e consequentemente da responsabilização.<sup>37</sup>

(v) Estratégia de relacionamento informal interadministrativo: que significa a adoção por parte do agente público – mormente o agente político – de atuação informal junto aos órgãos de controle externo que poderão, potencialmente,

---

<sup>34</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 348.

<sup>35</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 354.

<sup>36</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 345.

<sup>37</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 360.

interferir no julgamento de processos que lhe digam respeito, ou nos atos administrativos a serem emanados pela Administração Pública, visando tanto demonstrar o acerto de sua decisão como buscar a orientação, consulta ou aprovação informal daqueles atos administrativos, numa relação jurídica consertada. Aqui o Gestor público busca sensibilizar o controle externo sobre a peculiaridade de seu caso e chamar a atenção das razões que levaram a decidir desse ou daquele modo.<sup>38</sup>

(vi) Estratégia de blindagem patrimonial: a blindagem patrimonial nada mais é que levar para o âmbito da proteção pessoal o patrimônio do Gestor público, por meio de transferências ou doações – antes mesmo de o Gestor assumir qualquer cargo –seus bens a filhos, netos ou terceiros. É importante destacar que não apenas mecanismos lícitos são utilizados nesse intento, mas também de conduta ilícita utilizadas como modo de proteção, o que não deixa de pôr em risco aqueles que a utilizam.<sup>39</sup> (SANTOS, 2020, p. 367-368).

As estratégias aqui resumidas e retiradas da obra “Direito Administrativo do Medo: Risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos”, de Rodrigo Valgas dos Santos, inevitavelmente estão ou serão utilizados pelo Gestor público e seus pares, sendo suas aplicações aprimoradas, adaptadas e ampliadas durante o decorrer do tempo.

Nesse sentido, discorre muito bem o ilustre doutrinador Sundfeld<sup>40</sup> , ao formular a seguinte ideia: “o que o direito tem de fazer agora é multiplicar os incentivos para a ação pública, e não ficar criando novos riscos para quem age, incentivando a acomodação e a paralisia. Em suma: mais sim, menos não”. Pois no Brasil espalhou-se uma verdadeira obsessão em punir gestores públicos com a conhecida máxima do: “falhou pagou; um exagero.”

---

<sup>38</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 363.

<sup>39</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 368.

<sup>40</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Chega de axé no direito administrativo**. Disponível em: <[http://www.brasilpost.com.br/carlos-ari-sundfeld/chega-de-axe-no-direito-administrativo\\_b\\_5002254.html](http://www.brasilpost.com.br/carlos-ari-sundfeld/chega-de-axe-no-direito-administrativo_b_5002254.html)>. Acesso em: 8 junho 2021.

Ainda, segue o mencionado Autor:

Claro que a corrupção e o desvio de recursos públicos têm de ser combatidos com severidade. Mas grande parte dos processos punitivos contra gestores públicos é por falhas operacionais, por questões formais ou por divergências de opinião. Ora, falhas são próprias de qualquer organização; só não erra quem não age. Os controladores por acaso são punidos quando falham? De outro lado, é normal as opções do gestor não coincidirem com as preferências do controlador: o direito tem muitas incertezas, não é matemática; divergência de interpretação sobre fatos e leis não é crime. Portanto, punição é um erro para esses casos.<sup>41</sup>

Portanto, há de se perceber que nos encontramos em uma verdadeira e estarrecedora realidade, onde a denominada “cultura do medo” gerou o apagar das canetas da Administração Pública, vítima de um controle externo disfuncional, que além de fomentar a deslegitimização do Poder Executivo, também não contribui em nada com a imagem da política brasileira, o que resulta tanto no obstáculo de uma renovação dessa classe, como na recusa de muitos profissionais qualificados em ocupar dentro da esfera pública cargos efetivos, de comissão e políticos, resultando até mesmo em pedidos de exoneração, pois não querem associar o seu nome em eventuais escândalos políticos, considerando que meras escolhas equivocadas, são consideradas ações intencionais e direcionadas para lesar o erário público.

## CONCLUSÃO

Pelo estudo realizado, constata-se que o problema não reside nas instituições e órgãos públicos de controle externo propriamente ditos, mas sim na forma desordenada e na rigidez irredutível com que os atos dos gestores

---

<sup>41</sup> SUNDFELD, C. A.; VORONOFF, A. Art. 27 da LINDB - **Quem paga pelos riscos dos processos?**. Revista de Direito Administrativo, p. 171-201, 23 nov. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77654>. Acesso em: 8 junho 2021. p..1

públicos vêm sendo fiscalizados e punidos, com base em entendimentos jurídicos disfuncionais adotados pelos representantes desses órgãos.

É consabido que o controle externo não pode deixar de ser praticado, uma vez que é por meio dele que se garantem as defesas dos direitos difusos e coletivos, todavia, o que vem ocorrendo na prática, é que os órgãos fiscalizadores não conseguem acompanhar e adaptar a aplicação da lei ao caso concreto, assim, acabam avalizando-se em normas e entendimentos obtusos, agindo em total contrariedade a razão lógica dos fatos, gerando graves prejuízos à coletividade.

Concomitantemente, disseminou-se uma verdadeira obstinação dos promotores pela punição dos gestores municipais – em busca de uma fictícia autopromoção – sem levar em consideração a real gravidade dos fatos, não sopesando a existência do dolo ou culpa do agente, bem como a existência de eventual dano significativo ao erário público, decorrente da suposta prática de ato improbo.

Entende-se que o atual excesso de controle que vem sendo exercido, equipara a rigorosa punição das simples irregularidades formais à atos de improbidade ou prática de crimes onde efetivamente há malversação administrativa, deixando assim de observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Portanto, criaram-se os mencionados mecanismos de “fuga”, no intuito de evitar uma investigação ou indevida responsabilização do Gestor público que, hodiernamente, é visto pela sociedade e veículos de comunicação como sinônimo de corrupção, entendendo-se equivocadamente que de forma sui generis a garantia de responsabilização por má administração dos recursos públicos e da eliminação de corruptos é exercido exclusivamente pelo Ministério Público.

Logo, chega-se ao entendimento, que para preservar a postura e status de órgão fiscalizador e fornecer uma resposta ilusória e supostamente adequada à opinião pública, sendo regularmente propostas ações de improbidade

administrativa de forma precipitada, com fundamentação genérica ou de cunho político-punitivo, em face de qualquer irregularidade em que muitas das vezes se traduzem em meros equívocos de gestão.

Por fim, entende-se necessária a exclusão da propagação desse controle excessivo, não apenas pelo Ministério Público, mas também de todos os órgãos de controle que devem atuar em sintonia, não apenas para criar e aplicar sanções, mas sim, possíveis incentivos para gestão pública se tornar mais eficiente e menos formalista, com base nos princípios constitucionais da boa administração pública, para verdadeiramente servir ao povo por meio dos recursos e políticas públicas.

## **REFERÊNCIAS**

**BRANDÃO, Hugo Pena. Aprendizagem, contexto, competência e desempenho: um estudo multinível.** 2009. xi, 345., II. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009, 385 f. Disponível em:  
<https://repositorio.unb.br/handle/10482/8322>. Acesso em: 22 maio de 2021.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**  
Disponível  
em>[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%EAo\\_Compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%EAo_Compilado.htm).Acesso em: 22 maio 2021.

**CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle.** Revista de Direito, [S. I.], v. 9, n. 01, p. 189-216, 2017. Disponível em:  
<https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/252703892017090107>. Acesso em: 8 junho 2021.

**CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo.** 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

**CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Controle interno da administração pública: uma perspectiva do modelo de 2007 gestão administrativa.**  
Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007, 219 f. Disponível em: <https://livros01.livrosgratis.com.br/cp024862.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

**CUNHA, Elenice Gonçalves. A gestão do medo como instrumento de coerção nas organizações públicas.** Tese (doutorado) – Escola de

Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006, 225 f. Disponível em:  
<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/11807/000616641.pdf?sequence=1>. Acesso em: 6 junho 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Limits do controle externo da Administração Pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa?**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul./set. 2013. Disponível em: acesso em: 22 maio 2021.  
GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Direito do Estado**. Ano 2016. n. 71. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em 18 julho. 2021.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001.

HÜLSE, Levi. **Os limites da intervenção do ministério público nas fundações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **A evolução institucional do ministério público brasileiro**. SADEK, MT., org. In: Uma introdução ao estudo da justiça [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 65-94. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>. Acesso 22 maio 2021.

MATUS, Carlos. **O líder sem estado maior**. São Paulo: Fundap, 2000.

MELLO, Leonardo José Amaral de. **Políticas Públicas e Governo Local**. Enap-Escola Nacional de Administração Pública. 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3839/1/PPGL\\_M%C3%B3dulo%201%20O%20Munic%C3%ADpio%20na%20Federa%C3%A7%C3%A3o%20Brasil%20eira.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3839/1/PPGL_M%C3%B3dulo%201%20O%20Munic%C3%ADpio%20na%20Federa%C3%A7%C3%A3o%20Brasil%20eira.pdf). Acesso em: 22 maio 2021.

NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino e PIRES, Maria Coeli Simões. **Controle da Administração Pública e Tendências à Luz do Estado Democrático de Direito. Revista da Faculdade de Direito**. Universidade Federal de Minas Gerais. Edição n. 45 de 2004. p. 243-282. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1296>. Acesso em: 29 maio 2021.

SANTÓRIO, Bernardo Bourguignon. **Controle interno da administração pública: uma perspectiva do modelo de 2007 gestão administrativa.** Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007, 219 f. Disponível em: <https://livros01.livrosgratis.com.br/cp024862.pdf>. Acesso em: 06 junho 2021.

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

SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito Administrativo do Medo: O controle administrativo da gestão pública no Brasil** Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2021. 193 f. Disponível em: [http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59282/1/2021\\_dis\\_faqsousa.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59282/1/2021_dis_faqsousa.pdf). Acesso em: 7 junho 2021.

SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues de. Controle da Administração Pública. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Curso Prático de Direito Administrativo.** 2 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SUNDFELD, C. A.; VORONOFF, A. **Art. 27 da LINDB - Quem paga pelos riscos dos processos?** Revista de Direito Administrativo, p. 171-201, 23 nov. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77654>. Acesso em: 8 junho 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Chega de axé no direito administrativo.** Disponível em: <[http://www.brasilpost.com.br/carlos-ari-sundfeld/chega-de-axe-no-direito-administrativo\\_b\\_5002254.html](http://www.brasilpost.com.br/carlos-ari-sundfeld/chega-de-axe-no-direito-administrativo_b_5002254.html)>. Acesso em: 8 junho 2021.