



# Da Administração Pública Defensiva à Administração Pública Consensual: Caminhos para uma Nova Cultura de Gestão no Brasil

## *From Defensive Public Administration to Consensual Public Administration: Paths to a New Management Culture in Brazil*

**Johnny Edson de Souza Vieira de Jesus**

Mestrando em Direito. Procurador do Município de Votorantim-SP. Pesquisador em Administração Pública e Consensualidade.

**Resumo:** O estudo analisa a transição da Administração Pública brasileira de um modelo burocrático, marcado pela legalidade estrita e pela consequente paralisia decisória, para uma perspectiva orientada pela consensualidade. Argumenta-se que a rigidez normativa fortaleceu o chamado “Direito Administrativo do Medo”, levando gestores a evitar decisões discricionárias por receio de responsabilização. Nesse cenário, mecanismos consensuais, impulsionados pela Resolução nº 125/2010 do CNJ, pelo Código de Processo Civil de 2015 e pela Lei nº 13.140/2015, passaram a oferecer alternativas à lógica punitiva tradicional. A pesquisa, de caráter qualitativo e documental, demonstra que tais instrumentos permitem controle mais dialógico, ampliam a segurança jurídica e fortalecem a efetividade das políticas públicas. Conclui-se que a consensualidade redefine o papel dos órgãos de controle, promove racionalidade cooperativa e reduz o immobilismo burocrático, embora exija limites claros para evitar que negociações substituam a responsabilização em casos de improbidade ou condutas dolosas.

**Palavras-chave:** administração pública; consensualidade; controle administrativo; discricionariedade; efetividade.

**Abstract:** This study analyzes the transition of the Brazilian Public Administration from a bureaucratic model, marked by strict legality and consequent decisional paralysis, to a perspective oriented towards consensus. It argues that normative rigidity strengthened the so-called “Administrative Law of Fear,” leading managers to avoid discretionary decisions for fear of liability. In this scenario, consensual mechanisms, driven by CNJ Resolution No. 125/2010, the 2015 Code of Civil Procedure, and Law No. 13.140/2015, began to offer alternatives to the traditional punitive logic. The qualitative and documentary research demonstrates that such instruments allow for more dialogical control, increase legal certainty, and strengthen the effectiveness of public policies. It is concluded that consensus redefines the role of oversight bodies, promotes cooperative rationality, and reduces bureaucratic inertia, although it requires clear limits to prevent negotiations from replacing accountability in cases of impropriety or intentional misconduct.

**Keywords:** public administration; consensus; administrative oversight; discretion; effectiveness.

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem atravessado diversas transformações nas últimas décadas. Embora a Emenda Constitucional nº 19/1998 tenha buscado deslocar o modelo burocrático para uma Administração Pública de perfil gerencial, o princípio da eficiência permaneceu, em grande medida, subordinado a uma leitura estrita do princípio da legalidade. Esse cenário contribuiu para a consolidação do fenômeno que a doutrina contemporânea passou a denominar “Direito Administrativo do Medo”, marcado pela retração decisória e pela paralisia administrativa. Temerosos de responsabilizações futuras, muitos gestores passaram a evitar interpretações criativas ou soluções discricionárias, buscando refúgio na literalidade normativa ou na produção legislativa, mesmo quando tais caminhos se mostravam pouco eficazes para a realidade concreta.

Nesse contexto, os meios consensuais surgem como instrumentos capazes de iluminar alternativas à lógica punitivista. Quando uma decisão administrativa produz consequências inadequadas ou pouco eficientes, os órgãos de controle podem, por meio do diálogo institucional e da troca de experiências, contribuir para o redirecionamento da atuação pública, não apenas mediante punição, mas também por meio de orientação e prevenção.

Ainda assim, persiste um dilema fundamental: como garantir maior efetividade às políticas públicas e evitar a paralisia na tomada de decisão? A Administração Pública consensual apresenta-se como resposta possível, ao oferecer maior segurança jurídica ao gestor, incentivar a cooperação institucional e difundir práticas preventivas que substituem a lógica punitiva por uma lógica de governança colaborativa.

A relevância deste estudo é dupla. Do ponto de vista teórico, contribui para a compreensão da Administração Pública consensual como instrumento de governança orientado à construção de soluções legítimas, dialogadas e eficientes. Do ponto de vista prático, evidencia as implicações dessa abordagem para a redefinição do papel da Administração Pública no processo decisório.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa e descritiva, baseada em análise bibliográfica, documental e normativa, envolvendo o exame da legislação, da doutrina e de documentos institucionais. O estudo estrutura-se em três seções: a primeira apresenta a noção de Administração Pública defensiva; a segunda discute os caminhos para a Administração Pública consensual; e a terceira sustenta que a consensualidade oferece segurança jurídica ao gestor, previne riscos e fortalece a efetividade das políticas públicas.

## DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEFENSIVA

A Administração Pública, tradicionalmente criticada como burocrática, passou a ser compreendida, segundo Bresser-Pereira (1996, p. 10), como um modelo estruturado a partir da administração do exército prussiano, difundido entre

os principais países europeus no final do século XIX, incorporado pelos Estados Unidos no início do século XX e introduzido no Brasil em 1936, com a reforma administrativa conduzida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. Trata-se da forma burocrática descrita por Max Weber, fundada na racionalidade legal e no princípio do mérito profissional.

Tal fenômeno, derivado das lições de Max Weber, emergiu da superação do sistema patrimonialista, no qual se confundiam os interesses do titular do poder com os bens e recursos destinados ao exercício da função pública. No contexto brasileiro, Sérgio Buarque de Holanda descreve esse modelo com precisão ao afirmar que “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público” (Holanda, 2014, p. 175).

Para que a rigidez da Administração Pública burocrática se mantenha, exige-se que o princípio da legalidade ocupe um patamar de centralidade, de modo que, conforme observa Cunha Filho (2018, p. 11), consolidou-se na doutrina a repetição de fórmulas retóricas que negam qualquer espaço para discricionariedade administrativa e reduzem a função de gerir a coisa pública a uma mera operação de subsunção entre fatos e respostas previamente determinadas pelo legislador. Segundo o autor, tal visão estimulou o desenvolvimento de uma cultura de imobilismo burocrático, em que a ausência de previsão legal expressa passa a ser tratada como impedimento absoluto à atuação estatal, ainda que dessa inércia decorram efeitos previsivelmente prejudiciais ao interesse público.

Com isso, muitos administradores da coisa pública, temerosos diante da atuação dos órgãos de fiscalização e do controle judicial, passaram a se vincular estritamente ao princípio da legalidade, evitando qualquer margem de criatividade decisória. Esse cenário levou gestores a adotar posturas excessivamente cautelosas, preferindo aguardar o lento processo legislativo a assumir decisões interpretativas, o que contribuiu para o surgimento do que a doutrina denomina “direito administrativo do medo”, caracterizado por uma condução defensiva da Administração Pública.

Nesse sentido, Santos (2021) entende o chamado direito administrativo do medo como uma dinâmica em que a interpretação e a aplicação das normas, bem como o exercício da função administrativa, passam a ser condicionados pelo receio de decidir. Segundo o autor, o alto risco percebido de responsabilização, decorrente especialmente de práticas disfuncionais de controle externo, leva agentes públicos a priorizar condutas de autoproteção e evitar decisões que possam gerar questionamentos futuros, ainda que tal postura resulte em prejuízo ao interesse público.

Apesar de movimentos legislativos relevantes, como a reforma administrativa implementada no governo Fernando Henrique Cardoso por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, verifica-se que, segundo as palavras de Menezes Direito (1999, p. 43), essa alteração concentrou-se essencialmente no Capítulo VII da Constituição Federal, promovendo mudanças nos princípios gerais da Administração Pública e buscando remover limitações consideradas incompatíveis com a necessidade de conferir maior agilidade à máquina estatal e aprimorar a qualidade dos serviços prestados.

Outras iniciativas legislativas, como o art. 1º, § 8º, da Lei de Improbidade Administrativa, cuja constitucionalidade ainda aguarda julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, também não foram suficientes para assegurar segurança jurídica aos gestores. Essa insuficiência evidenciou a necessidade de novos instrumentos de atuação estatal. Entre eles, destaca-se a adoção de mecanismos consensuais na Administração Pública, que se mostram particularmente relevantes por proporcionarem benefícios significativos, reduzirem a litigiosidade, evitarem processos desnecessários e, ao mesmo tempo, reforçarem a legitimidade do interesse público.

## CAMINHOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

Diante do cenário burocrático e da postura característica de uma administração pública defensiva, observa-se o fenômeno descrito por Santana (2023, p. 157), para quem esse contexto produz um movimento de retração institucional, marcado pela hesitação em implementar políticas públicas, pela paralisação de iniciativas governamentais e pela resistência estrutural à inovação administrativa.

Visando a uma mudança de paradigma, a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça instituiu um novo modelo de tratamento dos conflitos, baseado na adoção de meios consensuais. Esse movimento foi posteriormente reforçado pelo art. 3º, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015, bem como pela entrada em vigor da Lei Federal nº 13.140/2015, que consolidou o marco normativo da mediação no âmbito judicial e administrativo.

Com isso, passou-se a adotar, no âmbito dos órgãos de fiscalização, uma nova forma de atuação sobre a Administração Pública, antes marcada predominantemente por uma lógica punitiva voltada ao controle estrito de legalidade. Nessa direção, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), por intermédio da Nota Recomendatória nº 02/2022, orientou os Tribunais de Contas a, respeitado o regime jurídico-administrativo, incorporarem instrumentos de solução consensual de conflitos e aprimorarem essa dimensão nos processos de controle externo.

Levantamento realizado pela própria ATRICON indica que pelo menos vinte e oito Tribunais de Contas já possuem, de alguma forma, instrumentos de resolução consensual de controvérsias (ATRICON, 2023). A partir desse panorama, verifica-se que tais mecanismos vêm permitindo um controle mais célere e menos solene do que aquele desenvolvido nos processos tradicionais, o que, conforme observa Azevedo (2022), contribui para ampliar a segurança jurídica dos gestores públicos ao lidar com situações complexas de natureza administrativa.

As inovações introduzidas pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, passaram a estimular uma releitura do direito administrativo, conforme observa Maffini (2010, p. 160), no sentido de ajustá-lo a um discurso mais moderno e compatível com suas funções constitucionais. Segundo o

autor, essa evolução doutrinária busca conciliar as prerrogativas indispensáveis à atuação estatal com a proteção dos direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição de 1988, colocando a pessoa humana no centro da ordem jurídica e reafirmando o caráter democrático e procedural da Administração Pública.

Nesse cenário, a legislação passou a conferir maior flexibilidade ao gestor na tomada de decisão, afastando-o da rigidez típica da Administração Pública burocrática e aproximando-o do ideal de eficiência que inspirou o modelo gerencial defendido durante a reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Todavia, os meios consensuais apresentam vantagem adicional: ao invés de representarem mecanismos de punição, oferecem ao gestor um ambiente de maior segurança decisória, uma vez que o controle exercido pelos órgãos fiscalizatórios, previsto no próprio texto constitucional, assume caráter mais dialógico, viabilizado por instrumentos como audiências públicas e ouvidorias.

Essa troca de experiências permite que os órgãos de controle compreendam com maior precisão o contexto em que o gestor se encontrava no momento da decisão, incluindo dificuldades operacionais, limitações estruturais e condicionantes fáticos. Desse modo, a atuação administrativa passa a privilegiar instrumentos consensuais que, ao invés de se orientarem exclusivamente pela lógica punitiva, reforçam práticas de educação, orientação e prevenção, possibilitando resultados mais eficientes e alinhados ao interesse público, bem como maior efetividade das políticas públicas.

Os desafios ainda são numerosos. Os gestores precisam compreender que o diálogo institucional não apenas legitima a formulação e a implementação das políticas públicas, como também lhes confere maior segurança na tomada de decisão. É necessário reconhecer, igualmente, que os órgãos de controle não devem ser percebidos como instâncias de temor, mas como parceiros na concretização dos deveres constitucionais da Administração Pública. Esse entendimento se harmoniza com instrumentos já consolidados no ordenamento jurídico, como a Lei nº 7.347/1985, por meio da qual o Ministério Público tem celebrado, com frequência, Termos de Ajustamento de Conduta. Um exemplo de efetividade dessa ferramenta é o TAC firmado entre a Prefeitura Municipal de Votorantim e a Promotoria de Justiça local, no âmbito do Inquérito Civil nº 14.0473.00000224/11, destinado a assegurar condições de acessibilidade nas edificações públicas do município.

O art. 32 da Lei Federal nº 13.140/2015 introduziu a possibilidade de que os próprios órgãos públicos utilizem meios consensuais para solucionar conflitos internos, reforçando a consolidação de uma nova cultura administrativa orientada pelo consenso. O gestor não pode permanecer paralisado na tomada de decisão, pois a lei não é capaz de prever todas as situações fáticas que demandam resposta estatal; por isso, a discricionariedade constitui elemento essencial do ato administrativo. Em relação aos atos discricionários, Santos (2024, p. 88) explica que a legislação confere ao administrador uma margem legítima de escolha diante do caso concreto, cabendo-lhe optar, entre as alternativas juridicamente válidas, por aquela que melhor atenda ao interesse público.

Dessa forma, dentro dessa margem de escolha, o gestor deve ter a confiança de que não será punido quando agir dentro das alternativas juridicamente possíveis e orientadas pelo interesse público, sem se afastar da finalidade administrativa. Além disso, caso a opção adotada não se revele a mais adequada, os meios consensuais permitem o redirecionamento da atuação estatal, viabilizando medidas preventivas e legítimas que concretizam direitos fundamentais e fortalecem a racionalidade do agir público. A consensualidade não substitui o controle, mas redefine seu papel, orientando-o para uma racionalidade cooperativa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória examinada ao longo deste estudo demonstra que a Administração Pública burocrática, fundada em uma interpretação rígida do princípio da legalidade, produziu um ambiente institucional marcado pela insegurança e pelo receio decisório. A consequência foi o desenvolvimento de uma administração defensiva, na qual gestores, receosos de responsabilizações decorrentes de margens interpretativas, passaram a privilegiar a literalidade normativa ou mesmo a depender da produção legislativa para respaldar suas ações, resultando em prejuízos diretos à eficiência e à implementação tempestiva das políticas públicas.

Nesse contexto, as transformações trazidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998 buscaram atenuar a rigidez burocrática ao aproximar a estrutura administrativa do modelo gerencial, conferindo maior flexibilidade decisória aos agentes públicos. Todavia, foi com a incorporação progressiva dos mecanismos de consensualidade que se consolidou um ambiente efetivamente apto a oferecer segurança jurídica ao gestor, permitindo que o controle fosse exercido sob uma lógica dialógica e não meramente sancionatória.

A Administração Pública consensual passou a possibilitar que o fiscalizado demonstrasse, de forma estruturada, a realidade fática, as limitações e os obstáculos que condicionaram a decisão administrativa, fortalecendo a legitimidade do processo de fiscalização e ampliando a efetividade das políticas públicas. Essa mudança cultural foi respaldada por importantes marcos normativos, como a Resolução nº 125/2010 do CNJ, a Lei nº 13.140/2015 e o Código de Processo Civil de 2015, que consolidaram o tratamento adequado de conflitos na esfera pública.

Ainda assim, os desafios permanecem expressivos. É fundamental que o gestor compreenda que a fiscalização dialogada e os mecanismos consensuais não se destinam a fragilizá-lo, mas a auxiliá-lo na construção de respostas administrativas mais racionais e eficientes, inclusive possibilitando o redirecionamento de decisões que, diante da complexidade do caso concreto, revelem-se insuficientes ou inadequadas. A difusão dessas práticas, sobretudo por meio de processos educacionais continuados, representa caminho promissor para a superação da cultura do medo e para a modernização efetiva do agir governamental.

Para o futuro, contudo, é imprescindível estabelecer limites normativos e teóricos claros à negociação administrativa. Institutos consensuais não podem,

e não devem servir como substitutos da responsabilização em hipóteses que envolvam improbidade ou condutas dolosas. A análise das escolhas administrativas exige critérios objetivos, proporcionais e eficazes, capazes de assegurar que a consensualidade não se converta em instrumento de impunidade, mas permaneça como mecanismo legítimo de racionalização, controle e aprimoramento das decisões públicas.

## REFERÊNCIAS

- ATRICON – Associação Dos Membros Dos Tribunais De Contas Do Brasil. **Nota Recomendatória nº 02/2022**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.
- ATRICON – Associação Dos Membros Dos Tribunais De Contas Do Brasil. **Resolução consensual de controvérsias: regulações em Tribunais de Contas. Brasília, 2023**. Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Resolucao-Consensual-de-Controversias-Regulacoes-em-Tribunais-de-Contas.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.
- AZEVEDO, Thiago Rodrigues de. **Instrumentos processuais de consensualidade nos Tribunais de Contas**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2022. Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/artigo\\_tcesp\\_instrumentos\\_consensualidade\\_tcs\\_v2.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/artigo_tcesp_instrumentos_consensualidade_tcs_v2.pdf). Acesso em: 15 jan. 2025.
- BRASIL. **Proposta de Reforma Administrativa (Mensagem nº 683, de 28 de novembro de 1995)**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/proposta-de-reforma-administrativa-1995.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 47, v. 121, n. 1, p. 7–39, jan./abr. 1996.
- CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Burocracia, legalidade e eficiência: notas sobre supostas (in)compatibilidades**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, n. 47, p. 9–21, jan./fev. 2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.
- DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **Reforma administrativa: a Emenda nº 19/98**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, Brasília, v. 51, n. 1, p. 1–98, jan./jul. 1999. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/informativo/article/download/360/322>. Acesso em: 15 jan. 2025.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

MAFFINI, Rafael. **Administração pública dialógica (proteção procedural da confiança): em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 253, p. 160–172, fev. 2010. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v253.2010.8051>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8051>. Acesso em: 17 jan. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VOTORANTIM. **Relatório diagnóstico – edificações públicas municipais.** Votorantim, SP: Prefeitura Municipal de Votorantim, 31 jul. 2023. Disponível em: [https://www.votorantim.sp.gov.br/arquivos/relatorio\\_diagnostico\\_-\\_proprios\\_municipais\\_11035409.pdf](https://www.votorantim.sp.gov.br/arquivos/relatorio_diagnostico_-_proprios_municipais_11035409.pdf). Acesso em: 25 nov. 2025.

SANTANA, Thiago de Carvalho. **Apagão das canetas: a paralisia decisória dos gestores públicos diante do direito administrativo do medo.** Revista do Ministério Público Militar, Brasília, v. 49, n. 1, p. 139–170, 2023. Disponível em: <https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/download/492/472>. Acesso em: 15 jan. 2025.

SANTOS, João Vitor Cunha. **Controle dos Atos Administrativos Discricionários pelos Tribunais de Contas.** Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, [s.l.], v. 1, n. 13, p. 81–102, nov. 2024. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/302>. Acesso em: 25 nov. 2025.

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