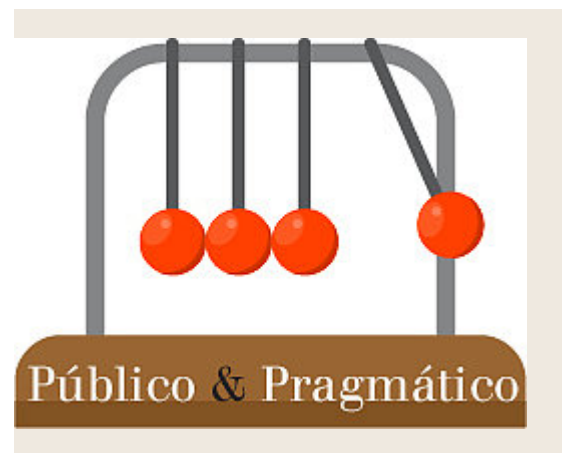


Quatro eixos (e algumas prospecções) do Direito Administrativo em mutação

15/02/2026

O Direito Administrativo do século 21 é marcado por amplo movimento de transformação, impulsionado pela busca por eficiência, integridade e pela necessidade de o Estado atuar como indutor de desenvolvimento e inovação. A rigidez do antigo modelo de comando e controle cede espaço a um arcabouço que procura equilibrar legalidade e pragmatismo, hierarquia e diálogo, estabilidade e adaptação. A partir dos movimentos ocorridos na disciplina desde a constitucionalização, é possível indicar quatro eixos dessa mutação.

O primeiro é a **consensualidade** administrativa: longe de mero expediente, ela se tornou instrumento de legitimidade e racionalidade, ainda que revele tensões próprias de um Estado que aprende a negociar sem abandonar seus fundamentos. Os acordos administrativos passaram a constituir “autênticos instrumentos de ação pública e categoria jurídica autônoma do direito administrativo brasileiro”, cuja expansão revela uma “realidade normativa e empírica que se impõe à dogmática” [1].



Mas, cabe alertar, a assimetria entre Estado e administrados pode gerar uma “consensualidade abusiva”, em que o aparente diálogo encobre imposições unilaterais, a *administrative arm-twisting*, ou “torção de braço administrativa” [2]: se existe assimetria entre as partes e essa assimetria não é mitigada, o risco de que uma das partes sofra abuso é concreto.

A jurisprudência recente reflete essa preocupação. No âmbito do Processo nº 1025786-77.2022.4.01.3400, a sentença que encerra o litígio admite a existência de vício de consentimento em um acordo de leniência e reconhece a possibilidade de controle judicial sobre coação e *duress*.

A tendência é reforçada com a institucionalização de meios alternativos de solução de controvérsias, como os Comitês de Prevenção e Solução de Disputas (DABs), objeto de consulta pela AGU/CGU (Edital NEA/CGU Nº 4), criados para prevenir litígios e assegurar celeridade na execução contratual. A experiência norte-americana também aponta para a importância do controle da atuação administrativa: em *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, a *Scotus* revisita a deferência judicial às escolhas interpretativas das agências e projeta preocupação com a legitimidade decisória em ambientes de complexidade técnica e assimetria informacional, discussão que dialoga com o cenário brasileiro de acordos administrativos e controle externo.

Esse contexto revela um Estado que, além do diálogo, precisa **(re)construir capacidades administrativas duradouras** — o segundo eixo que se pode extrair das mutações ora discutidas. Daí a relevância das burocracias *neoweberianas* e da gestão estratégica [3], um modelo referencial contemporâneo de reforma administrativa, concebido para superar limitações tanto do modelo burocrático tradicional quanto das reformas *gerencialistas*. Trata-se de burocracias que assumem papel decisivo ao combinar profissionalização, *ethos* público e capacidade de coordenação. Não se fala mais apenas em modernizar processos, mas de consolidar instituições capazes de operar em ambientes complexos, com estabilidade suficiente para garantir previsibilidade e, ao mesmo tempo, abertura para incorporar inovação e aprendizado contínuo. Essa lógica reforça a ideia de que o Estado precisa desenvolver estruturas permanentes de expertise, aptas a sustentar políticas orientadas por missões e decisões baseadas em evidências.

A proposta de reforma administrativa em discussão hoje no Congresso reorganiza a administração pela Gestão por Resultados, aproximando o Estado da abordagem orientada por missões, no sentido de que as políticas públicas sejam “verdes, digitais e inclusivas” [4]. Citem-se, como exemplos, (i) a exigência de Planejamento Estratégico para Resultados, a ser publicado em 180 dias após a posse, e (ii) a adoção de Acordos de Resultados, que incorporam lógica de coordenação e avaliação contínua. Esses instrumentos revelam tendência de consolidação de uma cultura de profissionalização: redução da fragmentação de carreiras, transversalidade, mobilidade e progressão baseada em mérito, não apenas em tempo. Talvez o exemplo mais emblemático seja o Concurso Nacional Unificado (CNU), potencial modelo de racionalização do provimento de cargos nos diversos níveis federativos.

A **integridade** aparece como o terceiro eixo, talvez transversal e condição de legitimidade. O Estado deve reconstruir mecanismos de transparência e controle sobre a influência privada, sobretudo na regulação do lobby. Os Tribunais de Contas também se reinventam: a proposta de reforma administrativa já citada prevê que adotem instrumentos consensuais, monitorem o Sistema de Gestão Pública por Resultados e possam aprovar súmulas vinculantes para uniformizar entendimentos. No campo das finanças públicas, combate-se a proliferação de supersalários e verbas indenizatórias que contornam o teto constitucional com a fixação de limites orçamentários específicos, reforçando a demanda por integridade sistêmica — integridade que gera confiança e alimenta a legitimidade.

A era digital intensifica tensões e oportunidades; daí a se dizer que o quarto eixo seja o **Estado Digital e a governança de dados**. O país precisa avançar na construção de Infraestruturas Públicas Digitais (IPDs), como o Pix e o CAR, que estruturam a ação estatal por plataformas interoperáveis. O desenho dessas infraestruturas deve seguir o princípio do bem comum, garantindo valor público e não apenas eficiência técnica [5].

Ao mesmo tempo, contudo, não se pode perder de vista que a digitalização amplifica riscos. O vazamento de dados de saúde em Feira de Santana, na Bahia, por exemplo, demonstra que a responsabilidade estatal em dados sensíveis exige reparação imediata e efetiva, sob pena de violação da LGPD e da dignidade [6]. A proteção de dados passa, assim, a integrar a própria dogmática administrativa. Como destaca o *Global Risks Report 2025*, o cenário global é marcado pela aceleração de riscos tecnológicos, informacionais e institucionais, em “um dos

períodos mais divididos desde a Guerra Fria” [7], no qual o avanço tecnológico amplia tanto a desinformação quanto a pressão sobre capacidades estatais.

Desses eixos derivam prospecções que apontam para um Direito Administrativo que rejeita o autoritarismo mascarado de consenso, adota o gerencialismo orientado por missões e exige transparência na gestão de dados. O desafio final consiste em assegurar estabilidade ágil [8] na lógica do Estado Empreendedor: transformar-se sem perder o centro de gravidade institucional; inovar sem romper com a legalidade; negociar sem renunciar ao interesse público.

Nesse processo, é inevitável reconhecer que a consensualidade, sobretudo sob forte assimetria, torna-se questão democrática. A Lindb, ao exigir proporcionalidade e motivação consequencialista, indica que acordos administrativos não podem ser instrumentos de expansão informal de poder; devem ser permeáveis ao controle social e ao escrutínio técnico. A tendência global aponta, assim, para um Direito Administrativo ancorado em justificação pública, proporcionalidade e auditabilidade.

No Brasil, essa agenda se articula com a necessidade de o Estado desenvolver capacidades dinâmicas, capazes de sustentar ação inovadora sem deslizar para opacidade ou paternalismo. O futuro do Direito Administrativo dependerá, portanto, da habilidade de combinar robustez institucional, transparência e abertura dialógica real, e não apenas performativa. Enfim, arrisco dizer que o desafio do século 21 é este: construir um Estado que aprenda continuamente, coordene atores complexos e gere valor público em meio à incerteza. Um Direito Administrativo capaz de dialogar, profissionalizar, integrar e proteger.

[1] OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Os acordos administrativos na dogmática brasileira contemporânea. In: MOREIRA, António Júdice; NASCIMBENI, Asdrubal Franco; BEYRODT, Christiana; TONIN, Mauricio Moraes (org.). *Mediação e arbitragem na administração pública: Brasil e Portugal*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 103-113.

[2] CYRINO, André; SALATHÉ, Felipe. A consensualidade abusiva no direito administrativo: notas iniciais de teorização. *Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 2, p. 634-660, maio/ago. 2024.

[3] GOMIDE, Alexandre; LOTTA, Gabriela. Building Resilience, Agility, and Trust: The Neo-Weberian State as a Referential Model for Brazilian Public Administration. *Journal of Policy Studies*, 39(3), 2024.

[4] MAZZUCATO, Mariana (ed.). *Transformação do Estado no Brasil: desenhando compras públicas, empresas estatais e infraestrutura pública digital orientadas por missões para promover o crescimento sustentável e inclusivo*. Londres: UCL Institute for Innovation and Public Purpose, jan. 2025. Relatório de Políticas.

[5] Ibidem.

[6] VENTURINI, Otávio; OLIVEIRA, Gustavo Justino de; GLASSMAN, Guillermo. Vazamento de dados sensíveis de HIV/AIDS e a responsabilização do Estado. *CartaCapital*, 2 out. 2025.



Disponível [aqui](#).

[7] WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Risks Report 2025: 20th Edition. Cologny/Geneva: World Economic Forum, 2025. Disponível [aqui](#).

[8] KATTEL, Rainer; DRECHSLER, Wolfgang; KARO, Erkki. Como construir um estado empreendedor: por que a inovação precisa da burocracia. Tradução por IA e revisão técnica de tradução, Lisandro Lusry Abulatif. Brasília: Enap, 2025.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-fev-15/quatro-eixos-e-algumas-prospeccoes-do-direito-administrativo-em-mutacao/>