

ARTIGO

O CONTROLE QUE PREVINE: INCENTIVOS, COMPORTAMENTO E GESTÃO PÚBLICA

Rafael Morais Gonçalves Ayres¹

Especialista em Auditoria e Inovação - USP

Especialista em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE

Graduado em Gestão Pública - IFPR

Graduado em Direito – UNICURITIBA

Coordenador-Geral de Fiscalização - TCEPR

RESUMO

Análise da atuação do controle externo na administração pública brasileira, propondo a transição de um modelo tradicionalmente repressivo e formalista para uma abordagem comportamental e preventiva. Introdução do conceito de “arquitetura de incentivos”, demonstrando como mecanismos informacionais, reputacionais e temporais podem moldar o ambiente de escolhas antes que as irregularidades ocorram. Como estudo de caso, são examinadas iniciativas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR), como o Programa de Avaliação de Contas Municipais de Governo (ProGov) e o Índice de Transparência da Administração Pública (ITP). Tais ferramentas demonstram que o redesenho dos incentivos institucionais, aliado à capacidade analítica de dados e à proximidade pedagógica com a gestão, consegue induzir a conformidade de forma orgânica. Conclui-se que a nova fronteira do controle externo reside na sua habilidade de atuar sobre as causas e as condições que antecedem a decisão, consolidando a premissa de que a fiscalização mais efetiva é aquela que aprimora a governança antes que a falha se converta em prejuízo ou desvio.

PALAVRAS-CHAVE

Controle Externo. Arquitetura de Incentivos. Gestão Pública. Paralisia Decisória. Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR).

1 O ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO

A corrupção não é uma exclusividade brasileira. Também não parece ser um desvio restrito a determinados povos, culturas ou períodos históricos. Em maior ou menor grau, o uso do poder em benefício próprio acompanha a humanidade desde as primeiras formas de organização social.

¹ Contato: rafaelayres@tce.pr.gov.br

Isso não significa que a corrupção seja inevitável, nem que todas as sociedades estejam condenadas a conviver com ela da mesma forma. A natureza humana pode carregar predisposições semelhantes em diferentes lugares, mas as instituições não são iguais. E são elas que moldam incentivos, estabelecem expectativas e influenciam comportamentos.

Quando o ambiente torna a corrupção conveniente, tolerável ou pouco arriscada, ela tende a se expandir. Quando as instituições conseguem tornar a integridade mais vantajosa do que o desvio, os resultados costumam ser outros.

A experiência brasileira das últimas quatro décadas oferece um bom campo para essa reflexão. A redemocratização, iniciada em 1985, e a Constituição de 1988 inauguraram um novo modelo de Estado. Ao lado da restauração das garantias fundamentais, ampliou-se significativamente o catálogo de direitos sociais e, com ele, as responsabilidades do poder público.

Saúde, educação, assistência social, previdência, habitação, saneamento e meio ambiente passaram a exigir do Estado atuação concreta e permanente. O principal desafio passou a ser o Estado funcionar, transformando direitos previstos na Constituição em serviços reais para a população.

Essa mudança alterou também o papel do controle, que deixou de se voltar exclusivamente à legalidade dos atos administrativos e passou a integrar um arranjo mais amplo, destinado a assegurar que recursos públicos se convertessem em serviços, infraestrutura e oportunidades.

Ao longo desse período, porém, o enfrentamento da corrupção ganhou contornos cada vez mais centrais na agenda pública. O impeachment do Presidente Fernando Collor, em 1992, reforçou a percepção de que era preciso ampliar os instrumentos de responsabilização e endurecer a resposta institucional aos desvios.

Nesse contexto surgiram a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a Lei nº 8.666/1993. Ambas refletiam o espírito de uma época: prevenir abusos por meio de controles formais rigorosos e de consequências jurídicas mais severas.

Os anos seguintes trouxeram o fortalecimento das instituições de controle e a profissionalização dos órgãos de *accountability*. Ainda assim, o país continuou convivendo com escândalos de grande repercussão, como o Mensalão e a Operação Lava Jato.

Talvez mais significativo do que a persistência desses episódios seja o fato de que a percepção social sobre a corrupção tenha permanecido elevada, apesar do aumento da capacidade de fiscalização e da visibilidade do tema. No Índice de Percepção da Corrupção de 2025, o Brasil obteve 35 pontos e ficou na 107ª posição entre 182 países. Seus melhores resultados na série histórica, 43 pontos, foram registrados em 2012 e 2014.²

2 TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de Percepção da Corrupção 2025. Berlim, 2026. Disponível em: transparenciainternacional.org.br/ipc.

Essa aparente contradição sugere uma pergunta incômoda. Estaria o problema apenas na intensidade do controle? Ou parte da resposta estaria nos incentivos produzidos pelo próprio ambiente em que gestores públicos tomam suas decisões?

A hipótese deste artigo é que uma parcela relevante dos desafios da gestão pública não decorre apenas da ausência de normas ou da insuficiência de sanções. Decorre também das condições em que as decisões são tomadas. Sob essa perspectiva, o controle pode ser visto não apenas como um mecanismo de identificação de irregularidades passadas, mas como um instrumento capaz de modificar o ambiente decisório antes que os problemas aconteçam.

Mais do que produzir achados, o controle também produz expectativas.

2 QUANDO O CONTROLE TAMBÉM PRODUZ COMPORTAMENTOS

A teoria econômica utiliza o conceito de seleção adversa para descrever situações em que a falta de informação dificulta a identificação dos melhores agentes. O exemplo clássico é o mercado de automóveis usados descrito por George Akerlof: quando compradores não conseguem distinguir carros bons de carros ruins, os piores tendem a expulsar os melhores do mercado.³

Embora tenha surgido em outro contexto, a ideia oferece uma reflexão interessante para a administração pública.

Ao longo das últimas décadas, o Brasil construiu um sofisticado sistema de controle e responsabilização, composto por órgãos de controle interno, Tribunais de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, controladorias, ouvidorias e mecanismos de transparência. Os ganhos para a prevenção e o combate aos desvios são inegáveis.

Mas todo sistema de incentivos produz efeitos comportamentais. Quais tipos de gestores são atraídos, estimulados ou afastados pelo ambiente institucional que ajudamos a construir?

Não se trata de afirmar que o controle gera corrupção ou que a fiscalização afasta necessariamente bons profissionais. A questão é mais sutil. Quando o exercício da gestão envolve elevado risco de exposição pública, insegurança jurídica, múltiplas instâncias de controle e possibilidade de responsabilização por falhas formais, diferentes perfis de pessoas percebem esses incentivos de maneiras distintas.

O profissional qualificado, que valoriza sua reputação e tem alternativas fora do setor público, pode concluir que o custo de assumir determinadas posições é alto demais. Muitas vezes, responder a um processo, ainda que depois arquivado, já representa um custo reputacional significativo.

Outros perfis enxergam a mesma situação de forma diferente. Há quem internalize esses riscos como parte da atividade, há quem aposte na baixa probabilidade de

3 AKERLOF, George A. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. The Quarterly Journal of Economics, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.

responsabilização efetiva e há quem veja oportunidades em ambientes de baixa capacidade de monitoramento ou alta complexidade burocrática.

Não são raras as situações em que profissionais qualificados evitam posições de liderança, recusam funções estratégicas ou adotam soluções excessivamente conservadoras. Não fazem isso por desconhecer o caminho adequado, mas porque o custo da decisão pode superar seus potenciais benefícios.

É nesse contexto que surge a chamada paralisia decisória, tema central da obra *A batalha entre controle e políticas públicas*, de Rafael Viegas, Fernando Abrucio, Silvia Mongelós e Débora de Lima.⁴ Os autores mostram como a ênfase excessiva no controle pode levar gestores a evitar decisões legítimas, com prejuízo para a implementação de políticas públicas.

A questão merece reflexão. Se o sistema de controle foi concebido para estimular melhores decisões, o que ocorre quando ele passa a ser percebido como um fator adicional de risco para quem decide? Seria possível que mecanismos desenhados para proteger o interesse público acabassem afastando justamente os agentes mais preocupados com conformidade, reputação e segurança jurídica?

Evidentemente, não se pretende afirmar que a fiscalização produz má gestão ou que a responsabilização deva ser flexibilizada. Fraudes, corrupção, desvio de recursos e negligência grave exigem resposta firme do Estado. O paradoxo institucional é outro: um sistema desenhado para afastar maus gestores pode também desestimular os bons.

O problema não é apenas a ausência de decisão. É a substituição gradual de uma gestão orientada a resultados por uma gestão orientada à autoproteção. O gestor deixa de se perguntar qual decisão gera mais valor público e passa a se preocupar com qual decisão gera menos risco pessoal. Essa mudança altera a própria finalidade da gestão. O objetivo deixa de ser maximizar resultados para a sociedade e passa a ser minimizar a exposição do decisor.

Não por acaso, ambientes marcados por elevada insegurança institucional costumam favorecer comportamentos defensivos, excesso de formalismo e menor disposição para assumir riscos legítimos associados à inovação e ao aperfeiçoamento das políticas públicas.

Surge, então, uma nova indagação. O desafio do controle estaria apenas em aumentar os custos do comportamento indesejado ou também em tornar o comportamento desejado institucionalmente mais atrativo?

Talvez seja nesse ponto que se possa observar uma mudança gradual na atuação dos órgãos de controle. Se por muito tempo a preocupação central esteve voltada

⁴ VIEGAS, Rafael Rodrigues; ABRUCIO, Fernando Luiz; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débora Dossiatti de. *A batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira*. 1. ed. São Paulo: Amanuense, 2024. 272 p. ISBN 978-65-80788-30-9.

às irregularidades já consumadas, começam a surgir iniciativas que procuram atuar sobre o próprio ambiente em que as decisões são tomadas.

No Tribunal de Contas do Estado do Paraná, vários instrumentos parecem caminhar nessa direção. O Programa de Avaliação de Contas Municipais de Governo (ProGov) desloca parte da atenção do controle para a mensuração de desempenho e a produção de diagnósticos. O Índice de Transparência da Administração Pública (ITP), implementado desde 2019 pelo Tribunal do Paraná, usa a comparação entre entidades públicas e a publicidade dos resultados como estímulo à melhoria contínua. A fiscalização concomitante, as notas técnicas, os painéis públicos, a capacitação oferecida pela Escola de Gestão Pública e os critérios de seleção do Plano Anual de Fiscalização seguem a mesma lógica: reduzem incertezas, ampliam o acesso à informação e permitem correções antes que falhas se convertam em prejuízo.

Seria exagero afirmar que tais iniciativas formam um modelo acabado de controle comportamental. Mas talvez seja possível enxergá-las sob uma perspectiva comum. Em vez de atuar apenas sobre as consequências das decisões, elas passam a influenciar também as condições em que essas decisões são tomadas.

3 O CONTROLE COMO PRODUTOR DE EXPECTATIVAS

A expansão dos mecanismos de fiscalização foi normalmente analisada sob uma perspectiva intuitiva: quanto maior a capacidade de identificar irregularidades e responsabilizar agentes, mais efetiva seria a proteção ao patrimônio público.

A premissa tem evidente racionalidade, porque não há como combater desvios sem capacidade de detectá-los. Mas seria essa a única forma pela qual o controle influencia a administração pública?

Cada vez mais, os Tribunais de Contas produzem diagnósticos, divulgam informações, estabelecem parâmetros de comparação, oferecem capacitação, expedem orientações e monitoram a implementação de melhorias.

No TCEPR, esse movimento aparece em iniciativas bastante distintas. O ProGov produz diagnósticos sobre a atuação governamental dos municípios. O ITP transforma a transparência em objeto de comparação pública. O Plano Anual de Fiscalização sinaliza áreas de maior atenção institucional. A Escola de Gestão Pública dissemina boas práticas. Os painéis e bases de dados do Tribunal ampliam o acesso à informação por gestores e pela sociedade.

Não se pretende afirmar que essas iniciativas tenham sido concebidas a partir de uma mesma teoria. Ainda assim, caberia perguntar se não há um elemento comum entre elas. Em maior ou menor medida, todas atuam sobre o ambiente em que decisões são tomadas.

O município que conhece sua posição em um ranking de transparência recebe uma informação nova. O gestor que visualiza indicadores comparativos ganha um parâmetro para orientar suas escolhas. A nota técnica que esclarece uma controvérsia reduz parte da incerteza da decisão. A capacitação que apresenta soluções já testadas por outros entes reduz os custos de aprendizagem.

Em todos esses casos, o controle não altera diretamente a decisão do gestor. Altera as condições em que ela será tomada.

Durante muito tempo, a principal pergunta do controle foi: “O que o gestor fez?”. Com a incorporação da gestão de riscos, passou-se a perguntar também: “Onde é mais provável que algo dê errado?”.

Talvez esteja surgindo uma terceira camada: “O que, no ambiente de decisão, aumenta a probabilidade de boas ou más escolhas?”

Essa perspectiva desloca o foco da irregularidade consumada para as condições que antecedem sua ocorrência. É nesse ponto que incentivos, assimetria de informação, reputação, aprendizagem institucional e economia comportamental ganham relevância para o debate sobre o futuro do controle externo.

4 ARQUITETURA DE INCENTIVOS: COMO O CONTROLE INFLUENCIA DECISÕES SEM SUBSTITUIR O GESTOR

Se o controle pode alterar as condições em que as decisões são tomadas, de que forma isso acontece?

A resposta mais intuitiva continua sendo a sanção, e ela não perde importância. Mas talvez seja um equívoco tratar punição e incentivo como caminhos opostos. A punição já é um incentivo. O que muda é a forma como ela se combina com outros instrumentos.

O ponto central deixa de ser a escolha entre controle repressivo e controle pedagógico e passa a ser o desenho do conjunto. Que comportamento cada instrumento estimula? Em que momento atua? Que custo impõe a quem decide de boa-fé? E a quem pretende agir de má-fé?

Pessoas reagem a cálculos de custo e benefício, mas não apenas a eles. Reagem também à informação disponível, à comparação com seus pares, à preocupação com a reputação, à clareza das regras e à facilidade de cumprir o que se espera delas. Foi dessa constatação que surgiu o conceito de nudge: intervenções que, sem proibir alternativas nem alterar significativamente custos, reorganizam o ambiente de escolha para tornar mais provável a decisão desejada.⁵

O conceito deve ser usado com cautela. Uma multa não é um nudge. Uma determinação, uma auditoria ou a ameaça de irregularidade das contas também não

5 THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness. New Haven: Yale University Press, 2008.

são. Seria mais preciso dizer que o controle externo atua sobre uma arquitetura de incentivos mais ampla, em que convivem instrumentos econômicos, informacionais, reputacionais e comportamentais. Alguns se aproximam dos nudges; outros operam pela lógica clássica da dissuasão. O desafio é fazer com que todos apontem na mesma direção.

O ITP talvez seja o caso mais didático. O índice não depende essencialmente de multas ou processos. Ele se apoia em três mecanismos simples: o gestor conhece sua nota, compara-se com municípios semelhantes e sabe que sua posição será pública. Feedback, comparação social e reputação.

Seria precipitado presumir que o ranking, sozinho, produziu a melhoria na transparência pública em geral. Mudanças legislativas e a profissionalização das equipes certamente contribuíram. Mas o caso mostra que há comportamentos que podem ser estimulados sem que a sanção seja o primeiro instrumento acionado.

O ProGov talvez seja o exemplo mais completo dessa lógica, porque combina informação, comparação e consequência ao longo do tempo.

Instituído em 2021, o programa incorporou à análise das contas de governo a avaliação da atuação governamental em oito áreas: administração financeira, aquisições e contratações, assistência social, educação, meio ambiente, previdência social, saúde e transparência, controle e relacionamento com o cidadão. O desempenho deixa de ficar disperso e passa a ser medido, comparado e discutido. E o que é medido tende a receber atenção.

O aspecto mais interessante, porém, está no desenho temporal. Em vez de surpreender o gestor com uma consequência futura, o programa estabeleceu uma trajetória. Há uma primeira fase de diagnóstico, correspondente ao primeiro ano de mandato do Prefeito, na qual os resultados obtidos não afetam a regularidade das contas, e uma fase de transição, em que os resultados já podem gerar ressalvas ao Parecer Prévio que será posteriormente julgado pela Câmara Municipal. Depois vem a aplicação integral, em que o baixo desempenho pode repercutir de forma mais severa no parecer prévio, inclusive com a recomendação pela desaprovação das contas do Prefeito.

Diagnosticar, informar, permitir adaptação, medir novamente e, então, responsabilizar.

Não se trata de abrir mão da consequência. Trata-se de comunicá-la com antecedência e oferecer tempo para que o comportamento esperado seja aprendido. O próprio Tribunal define como funções do ProGov oferecer ao gestor diagnósticos, orientações, mais transparência e indução de melhoria contínua. Para quem decide de boa-fé, o ciclo funciona como um roteiro de melhoria. Para quem pretende se omitir, funciona como um registro público e sucessivo do próprio desempenho.

Os ciclos também permitem que a avaliação evolua. Além das perguntas sobre a estrutura, governança e processos (o município tem plano, conselho, normas, procedimentos?), também se questiona o que o município entrega, o que mudou para as pessoas e se essa mudança se sustenta. Estruturas e processos continuam sendo avaliados, mas como condição para agir, e não como fim.

A mudança é mais profunda do que parece. Quando o controle pergunta apenas se existe um plano, o incentivo é elaborar o plano. Quando pergunta o que mudou para o cidadão, o incentivo passa a ser executá-lo. Ao mudar o que mede, o controle muda também o comportamento que estimula.

O Plano Anual de Fiscalização e os critérios de seletividade revelam uma dimensão menos evidente. Com capacidade fiscalizatória limitada, escolher onde fiscalizar é inevitável. Mas essa escolha não organiza apenas o trabalho interno do Tribunal. Ela altera também a probabilidade percebida de controle pelos jurisdicionados.

E isso importa. Um experimento com municípios brasileiros, baseado nas auditorias por sorteio da Controladoria-Geral da União, mostrou que o simples aumento do risco de ser auditado reduziu a corrupção em compras públicas.⁶ Curiosamente, o mesmo efeito não apareceu em áreas onde a chance de sanção era menor, o que sugere que o gestor reage não apenas à possibilidade de ser fiscalizado, mas à expectativa de consequência. Outra pesquisa mostrou que a divulgação dos resultados dessas auditorias afetou o desempenho eleitoral de prefeitos, sobretudo onde havia rádio local para difundir a informação.⁷

Aqui surge outro paradoxo. A publicidade das prioridades de fiscalização aumenta a previsibilidade e permite que o gestor corrija falhas antes da atuação do Tribunal. Mas uma previsibilidade absoluta produziria o efeito oposto: se o gestor soubesse exatamente onde o controle jamais estaria, teria incentivo para cuidar apenas do que será examinado.

Talvez a resposta esteja em uma distinção sutil: o controle precisa ser previsível quanto aos padrões que espera, mas não completamente previsível quanto à sua incidência.

A fiscalização concomitante, as notas técnicas, os painéis públicos e as capacitações da Escola de Gestão Pública completam esse quadro. Cada um atua sobre uma barreira diferente: o momento da decisão, a ambiguidade normativa, a falta de informação e a limitação técnica. Em comum, todos reduzem a distância entre o que se espera do gestor e o que ele efetivamente consegue fazer.

6 ZAMBONI, Yves; LITSCHIG, Stephan. Audit Risk and Rent Extraction: Evidence from a Randomized Evaluation in Brazil. Barcelona GSE Working Paper n. 554, 2018.

7 FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. The Quarterly Journal of Economics, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.

Nada disso está livre de efeitos colaterais. Rankings podem estimular a maquiagem de indicadores. Checklists podem produzir conformidade meramente formal. Metas podem desviar a atenção do que não é medido. Fiscalizações indiferenciadas podem reforçar a aversão ao risco que se pretende evitar.

Por isso, a pergunta mais relevante talvez não seja como aumentar a pressão do controle, mas qual desenho de controle produz o comportamento desejado com o menor custo institucional e o menor efeito colateral.

Visto assim, o TCEPR já parece funcionar como uma espécie de laboratório de incentivos. O que talvez falte é enxergar essas iniciativas como partes de uma mesma arquitetura e avaliar seus efeitos sob esse ângulo. Hoje é possível contar fiscalizações, achados e benefícios financeiros estimados. Mas como medir aquilo que deixou de acontecer porque o controle existia?

É uma pergunta metodologicamente difícil. Mas talvez seja ali que reside boa parte do valor preventivo do controle externo.

5 QUANDO A BOA GESTÃO PASSA A SER A ESCOLHA NATURAL

Se o ambiente institucional pode afastar bons gestores, ele também pode atraí-los. Essa é talvez a pergunta mais interessante do debate: como seria uma administração pública em que a boa gestão deixasse de ser um ato de coragem individual e passasse a ser a escolha natural de quem decide?

Os países nórdicos costumam aparecer no debate como referência de baixa corrupção e alta confiança nas instituições. A comparação exige cautela. Esses países construíram suas instituições ao longo de séculos, em condições históricas, demográficas e econômicas muito diferentes das brasileiras. Não se trata, portanto, de importar modelos.

Ainda assim, a experiência deles ajuda a enfrentar uma pergunta que acompanha este artigo desde o início. Seriam suecos ou dinamarqueses naturalmente mais honestos do que brasileiros? Dificilmente. Se a natureza humana carrega predisposições semelhantes em qualquer lugar, a diferença precisa estar em outro ponto. E, mais uma vez, a resposta parece estar nas instituições e nos comportamentos que elas tornam mais prováveis.

A Suécia oferece um exemplo antigo. Em 1766, sua Lei de Liberdade de Imprensa aboliu a censura e garantiu o acesso público aos documentos produzidos pelo Estado. É considerada a primeira lei do mundo a proteger a liberdade de imprensa e de informação.⁸ O princípio continua previsto em uma das leis fundamentais do país.⁹ Por mais de dois séculos, o cidadão sueco cresceu sabendo que os atos do Estado

8 WEIBULL, Lennart. Freedom of the Press Act of 1766. Encyclopaedia Britannica. Disponível em: britannica.com.

9 GOVERNO DA SUÉCIA. The principle of public access to official documents. Disponível em: government.se.

podiam ser vistos, consultados e questionados. Com o tempo, a transparência deixou de depender do esforço de cada gestor e se tornou parte do ambiente. Ninguém precisa decidir ser transparente quando a transparência é a regra do jogo.

A Dinamarca oferece outro exemplo, talvez ainda mais revelador. O país que lidera hoje o Índice de Percepção da Corrupção¹⁰ nem sempre foi assim. Pesquisas históricas indicam que a corrupção na administração dinamarquesa só passou a ser contida em meados do século XIX, ao fim de um longo processo de construção do Estado. Esse processo começou em 1660 e formou uma burocracia cada vez mais profissional e orientada por regras.¹¹ Entre 1660 e 1866, uma sucessão de reformas burocráticas tornou o desvio cada vez mais custoso, até que o custo de ser corrupto passou a superar o benefício privado que a corrupção podia trazer.¹²

A Dinamarca não nasceu íntegra. Tornou-se íntegra porque suas instituições mudaram os incentivos de quem exercia a função pública. É a lógica da seleção adversa operando ao contrário. Quando a função pública oferece critérios claros, reconhecimento e segurança para decidir, os melhores passam a disputá-la.

A pergunta sobre o que explica esse tipo de trajetória, se aquilo que os países fazem ou aquilo que eles são, foi enfrentada pela literatura especializada. Ela sugere que as lições mais úteis estão menos no que os países bem governados fazem hoje e mais no que fizeram no passado, quando se pareciam com as sociedades que ainda lutam contra a corrupção sistêmica.¹³

Há aqui um paradoxo que merece atenção. Os países com menores níveis de percepção de corrupção não são, necessariamente, aqueles em que o controle se apresenta de forma mais ostensiva ou punitiva. Isso não significa ausência de controle. Significa que, em ambientes de alta confiança, o controle pode atuar com mais seletividade, porque a maior parte das pessoas já se comporta como se espera. A sanção continua existindo, mas deixa de ser o principal instrumento de indução de comportamentos.

Seria possível pensar esse processo como um ciclo.

Quando os recursos públicos são bem utilizados, sobra mais para investir naquilo que realmente importa. Serviços melhores aumentam a confiança da população no Estado. Melhores condições de trabalho tornam o serviço público mais atrativo para profissionais qualificados. Gestores mais preparados tomam decisões melhores. E uma sociedade mais esclarecida se torna mais exigente, mais informada e mais capaz de exercer o controle social.

10 TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, op. cit. Em 2025, a Dinamarca obteve 89 pontos e ficou em 1º lugar.

11 JENSEN, Mette Frisk. The question of how Denmark got to be Denmark: establishing rule of law and fighting corruption in the State of Denmark 1660–1900. QoG Working Paper Series 2014:06. Gotemburgo: The Quality of Government Institute, 2014.

12 JENSEN, Mette Frisk; SVENDSEN, Gert Tinggaard. Corruption and Bureaucratic Reforms: “Getting to Denmark”? In: CHRISTIANSEN, Peter Munk; ELKLIT, Jørgen; NEDERGAARD, Peter (eds.). The Oxford Handbook of Danish Politics. Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 177–192.

13 MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control. Social Research, v. 80, n. 4, 2013.

O mesmo ciclo, porém, pode girar no sentido contrário. Recursos mal utilizados produzem serviços piores, que reduzem a confiança. A desconfiança gera mais exigências formais, que aumentam o risco de quem decide. O aumento do risco afasta bons profissionais. E a gestão menos qualificada produz novos desperdícios, que justificam ainda mais controle.

Qual desses ciclos o Brasil tem alimentado nas últimas décadas?

A pergunta não admite resposta simples. O país avançou de forma significativa em transparência, profissionalização do serviço público e capacidade de fiscalização. Mas a persistência da percepção de corrupção, apesar de todo esse esforço, sugere que talvez estejamos investindo mais em quebrar o ciclo negativo do que em alimentar o positivo.

É nesse ponto que o controle externo pode exercer um papel que vai além da fiscalização. Se a desconfiança produz controles cada vez mais formais, e esses controles afastam os bons gestores, cabe ao próprio controle ajudar a romper esse círculo. Isso não se faz relaxando a responsabilização, mas tornando o ambiente decisório mais claro, mais informado e mais seguro para quem age de boa-fé.

Os exemplos do TCEPR mostram que esse movimento já começou. Quando o ITP torna a transparência uma questão de reputação, quando o ProGov transforma o desempenho em informação pública e quando a Escola de Gestão Pública reduz o custo de aprender, o controle deixa de atuar apenas sobre o desvio e passa a contribuir para a construção do ambiente em que a boa gestão se torna mais provável.

Talvez seja esse o sentido mais profundo da experiência nórdica para o debate brasileiro. O objetivo final não é que o controle esteja em todos os lugares. É que ele precise estar em cada vez menos lugares, porque a sociedade, os gestores e as próprias instituições passaram a se comportar da forma esperada.

6 CONCLUSÃO: O CONTROLE QUE CHEGA ANTES

Se o ambiente decisório influencia o comportamento do gestor, o controle externo não pode ser avaliado apenas pelo que encontra. Precisa ser avaliado também pelo que ajuda a evitar. A pergunta que fica é como fazer isso sem perder a independência e sem deixar de responsabilizar quem precisa ser responsabilizado.

A resposta parece estar em dois pilares.

O primeiro é a capacidade analítica. Durante muito tempo, o controle chegou depois, quando o contrato já tinha sido executado, o recurso já tinha sido gasto e o dano, muitas vezes, já não tinha conserto. A tecnologia muda essa equação. Bases de dados integradas, trilhas de auditoria automatizadas, cruzamento de informações e ferramentas de inteligência artificial permitem que o Tribunal acompanhe a gestão quase em tempo real e atue de forma preventiva e concomitante.

Esse pilar tem efeitos diferentes conforme o perfil de quem decide. Para o gestor de boa-fé, a capacidade analítica funciona como alerta. Ela aponta inconsistências, sinaliza riscos e permite corrigir falhas que, muitas vezes, decorrem apenas de desconhecimento técnico. Para o mal-intencionado, funciona como dissuasão.

O direito penal conhece essa lógica há bastante tempo. Ainda no século XVIII, Cesare Beccaria sustentava que a certeza da punição inibe mais do que sua severidade. A evidência empírica brasileira aponta na mesma direção. O experimento com auditorias municipais mostrou que o gestor reage ao aumento do risco de ser fiscalizado, sobretudo onde a sanção é provável.¹⁴ Penas mais duras não bastam quando quase ninguém espera ser descoberto. O que muda o cálculo é a percepção de que o desvio será visto.

O segundo pilar é a proximidade com a gestão, com respeito absoluto à função do gestor. A proximidade ajuda o controle a compreender as dificuldades reais da administração, a orientar antes de punir e a reduzir a incerteza que alimenta a paralisia decisória. Mas há um limite claro. O Tribunal não governa, não escolhe políticas públicas e não substitui o gestor nas decisões que a Constituição atribuiu a ele. Quando o controle passa a decidir no lugar de quem foi eleito ou nomeado para decidir, deixa de ser controle e passa a ser cogestão sem responsabilidade.

O próprio ordenamento já aponta esse equilíbrio. Desde 2018, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro prevê que o agente público responde pessoalmente por suas decisões apenas em caso de dolo ou erro grosseiro.¹⁵ A mensagem é clara: errar de boa-fé, diante de um problema difícil, não pode ter o mesmo tratamento que desviar. Se o controle quiser atrair bons gestores, precisa tornar essa distinção visível na prática, e não apenas no texto da lei.

Os dois pilares dependem um do outro. Capacidade analítica sem proximidade tende a produzir um controle eficiente na detecção, mas distante das razões que levam ao erro. Proximidade sem capacidade analítica tende a produzir boas intenções sem poder de dissuasão. Juntos, permitem algo que nenhum deles alcança sozinho: um controle que ajuda quem quer acertar e inibe quem pretende desviar.

Talvez essa seja a síntese de uma evolução que vem acontecendo de forma gradual.

O controle tradicional pergunta: “O que o gestor fez?”

O controle orientado a riscos pergunta: “Onde é mais provável que algo dê errado?”

O controle comportamental pergunta: “O que, no ambiente de decisão, faz com que o gestor aja dessa maneira, e como podemos alterar esse ambiente antes que o problema aconteça?”

¹⁴ ZAMBONI; LITSCHIG, op. cit.

¹⁵ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), art. 28, incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

Uma etapa não substitui a outra. O controle continuará examinando o que foi feito e continuará priorizando onde o risco é maior. Mas a terceira pergunta acrescenta uma camada que as anteriores não alcançam. Ela olha para as condições que produzem a decisão, e não apenas para a decisão já tomada.

Se a corrupção encontra espaço nas condições em que o indivíduo está inserido, como se sugeriu no início deste texto, a resposta mais duradoura talvez não esteja apenas em punir quem se aproveita dessas condições. Está também em mudá-las.

O melhor achado pode ser aquele que nunca precisou existir.

A fronteira do controle externo é melhorar a decisão antes que ela se transforme em irregularidade.

REFERÊNCIAS

AKERLOF, George A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488–500, 1970.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, n. 209, 9 set. 1942.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 6.993, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Normas para licitações e contratos da Administração Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 8.269, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui na LINDB disposições sobre segurança jurídica e eficiência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 80, 26 abr. 2018.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 2, p. 703–745, 2008.

GOVERNO DA SUÉCIA. The principle of public access to official documents. **Government Offices of Sweden**, Estocolmo, [2016].

JENSEN, Mette Frisk. The question of how Denmark got to be Denmark: establishing rule of law and fighting corruption in the State of Denmark 1660–1900. **The Quality of Government Institute: Working Paper Series**, Gotemburgo, n. 6, 2014.

JENSEN, Mette Frisk; SVENDSEN, Gert Tinggaard. Corruption and Bureaucratic Reforms: “Getting to Denmark”? In: CHRISTIANSEN, Peter Munk; ELKLIT, Jørgen; NEDERGAARD, Peter (eds.). **The Oxford Handbook of Danish Politics**. Oxford: Oxford University Press, p. 177–192, 2020.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control. **Social Research**, v. 80, n. 4, 2013.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: improving decisions about health, wealth, and happiness. New Haven: Yale University Press, 2008.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2025**. Berlim, 2026.

VIEGAS, Rafael Rodrigues; ABRUCIO, Fernando Luiz; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débora Dossiatti de. **A batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira**. 1. ed. São Paulo: Amanuense, 272 p., 2024

WEIBULL, Lennart. Freedom of the Press Act of 1766. **Encyclopaedia Britannica**, 25 nov. 2025.

ZAMBONI, Yves; LITSCHIG, Stephan. Audit Risk and Rent Extraction: Evidence from a Randomized Evaluation in Brazil. **Barcelona Graduate School of Economics**: Working Paper, n. 554, 2018.