

# A ECONOMIA DA RESPONSABILIZAÇÃO PÚBLICA

THE ECONOMICS OF PUBLIC ACCOUNTABILITY

Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas • 01/05/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/777157107](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/777157107)

Diego Moreno da Rocha<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O presente artigo examina, sob a ótica da Análise Econômica do Direito, os efeitos produzidos pela reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa. O estudo parte da premissa de que a supressão da improbidade culposa e a exigência de dolo específico não representam simples ajustes técnico-dogmáticos, mas alterações institucionais capazes de reorganizar incentivos, redistribuir custos de transação e modificar o cálculo racional dos agentes públicos. A partir dos aportes de Becker, Posner, Coase, Cooter e Ulen, bem como da discussão sobre desenho de mecanismos no serviço público, o texto analisa a diminuição da probabilidade esperada de responsabilização, o dilema entre inovação administrativa e corrupção e os reflexos da reforma sobre a atuação dos Tribunais de Contas e do Controle Interno. A metodologia adotada é bibliográfica e documental, com exame qualitativo do texto-base fornecido, de sua argumentação e de suas referências teóricas. Conclui-se que a reforma, embora orientada pela ideia de reforço à segurança jurídica, pode reduzir a capacidade dissuasória do sistema e deslocar para os órgãos de controle a tarefa de recompor a efetividade da responsabilização pública.

**Palavras-chave:** Análise Econômica do Direito; improbidade administrativa; incentivos; Tribunais de Contas; controle interno.

## **ABSTRACT**

This article examines, from the perspective of Law and Economics, the effects produced by the reform introduced by Law No. 14,230/2021 in the Brazilian Administrative Improbity Act. The study starts from the premise that the suppression of negligent improbity and the requirement of specific intent are not mere technical adjustments, but institutional changes capable of reorganizing

incentives, redistributing transaction costs, and modifying the rational calculus of public agents. Based on the contributions of Becker, Posner, Coase, and Cooter and Ulen, as well as on the discussion of mechanism design in the public sector, the text analyzes the reduction in the expected probability of accountability, the dilemma between administrative innovation and corruption, and the effects of the reform on the activities of Courts of Accounts and Internal Control. The methodology is bibliographic and documentary, with a qualitative examination of the attached base text, its argument, and its theoretical references. The article concludes that, although the reform was guided by the idea of increasing legal certainty, it may reduce the deterrent capacity of the system and shift to oversight bodies the task of restoring the effectiveness of public accountability.

**Keywords:** Law and Economics; administrative improbity; incentives; Courts of Accounts; internal control.

## 1. INTRODUÇÃO

A Análise Econômica do Direito fornece um referencial particularmente fértil para compreender o sistema de responsabilização administrativa para além da mera descrição normativa. Seu valor analítico reside na possibilidade de examinar como as regras jurídicas moldam expectativas, estruturam incentivos, alteram estratégias individuais e redistribuem custos institucionais. Quando o objeto de análise é a Lei de Improbidade Administrativa, essa lente permite perceber que mudanças na configuração do elemento subjetivo da responsabilidade não produzem efeitos apenas no plano dogmático, mas também na arquitetura concreta do controle da Administração Pública.

As alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei nº 8.429/1992 representam, nesse sentido, um ponto de inflexão. A revogação da improbidade culposa e a exigência de dolo específico para a caracterização do ato ímprobo redesenham o regime de responsabilização, elevam o ônus argumentativo e probatório da acusação e deslocam o foco do sistema para a demonstração de uma intenção deliberada e finalisticamente orientada ao resultado vedado. A questão que emerge não é apenas se a reforma aperfeiçoou a técnica legislativa, mas se ela preservou, enfraqueceu ou reordenou a função dissuasória do sistema de controle.

No plano institucional, o problema torna-se ainda mais sensível porque a improbidade administrativa sempre ocupou posição estratégica no combate à corrupção, à má gestão e aos desvios de finalidade. Ao redefinir os marcos da responsabilização, a reforma altera o ambiente decisório dos agentes públicos, bem como as condições de atuação dos Tribunais de Contas e dos órgãos de Controle Interno. Tais instituições não julgam, em regra, a improbidade em si mesma, mas exercem papel essencial na detecção de irregularidades, na apuração de danos ao erário, na emissão de alertas, na recomendação de correções e na produção de elementos aptos a subsidiar outras esferas de responsabilização.

A pergunta-problema que orienta este estudo pode ser assim formulada: em que medida a supressão da improbidade culposa e do dolo genérico, sob a ótica da Análise Econômica do Direito, altera os incentivos dos agentes públicos quanto à eficiência administrativa, à responsabilidade funcional e à prevenção da corrupção, e quais são as implicações dessa mudança para os Tribunais de Contas e para o Controle Interno? A relevância da indagação decorre do fato de que sistemas jurídicos não operam em

abstrato. Eles organizam riscos e recompensas, encorajam ou desencorajam condutas e moldam, por via normativa, o comportamento dos destinatários da lei.

O objetivo geral do artigo consiste em analisar os efeitos econômicos, comportamentais e institucionais da reforma da Lei de Improbidade Administrativa, com ênfase no redesenho dos incentivos e no papel compensatório dos órgãos de controle. De modo específico, pretende-se: a) apresentar os fundamentos da Análise Econômica do Direito pertinentes ao tema; b) examinar como a exigência de dolo específico repercute sobre a probabilidade esperada de punição; c) explorar o dilema entre inovação administrativa e corrupção; d) discutir os custos de transação gerados pela nova disciplina; e) avaliar a centralidade dos Tribunais de Contas e do Controle Interno na preservação da eficácia do sistema de responsabilização.

A justificativa do estudo reside na necessidade de compreender se a busca por maior segurança jurídica ao gestor público foi acompanhada de um desenho institucional capaz de neutralizar eventuais efeitos colaterais da reforma. Se a elevação da barreira probatória reduz a chance de responsabilização, o custo esperado da conduta irregular tende a diminuir. Em ambiente no qual benefícios privados podem ser elevados e oportunidades de ocultação são reais, essa alteração pode produzir incentivos perversos. O problema, portanto, não está em reconhecer a importância da segurança jurídica, mas em avaliar se a forma legislativa escolhida preserva um equilíbrio minimamente eficiente entre proteção ao gestor honesto e desestímulo ao comportamento desleal.

A hipótese defendida é a de que a nova disciplina legal, ao concentrar a responsabilização na demonstração do dolo específico, reduz a eficácia preventiva da Lei de Improbidade Administrativa e enfraquece sua função dissuasória, especialmente em contextos nos quais a intenção do agente é de difícil comprovação. Embora a reforma possa ampliar a margem de atuação do gestor e diminuir o temor de responsabilizações excessivas, a análise econômica sugere que essa flexibilização tende a favorecer, em termos líquidos, incentivos à corrupção e à opacidade decisória, deslocando para os Tribunais de Contas e para o Controle Interno uma responsabilidade ainda mais intensa na recomposição do sistema de controle.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA OU REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1. A Análise Econômica do Direito Como Referencial de Leitura**

A Análise Econômica do Direito parte da premissa de que o direito pode ser examinado como sistema de incentivos. A norma jurídica não apenas descreve condutas permitidas e proibidas; ela cria estímulos, distribui riscos, sinaliza expectativas e afeta decisões concretas. A compreensão dessa dinâmica é indispensável quando se pretende avaliar a eficiência do sistema de responsabilização administrativa, pois a efetividade de uma lei não depende apenas da intenção declarada do legislador, mas da forma pela qual os destinatários internalizam custos, probabilidades e vantagens associadas ao cumprimento ou à violação do comando normativo.

No texto-base fornecido, a AED aparece como método apto a superar uma visão meramente formal do problema. Em vez de perguntar apenas se a lei é mais rigorosa ou mais benéfica ao gestor, a abordagem econômica indaga quais incentivos a lei

produz. Essa mudança de foco é decisiva para a compreensão da reforma da improbidade administrativa, pois a alteração do elemento subjetivo da responsabilidade reorganiza o ambiente estratégico dos agentes públicos e redefine a intensidade com que o sistema consegue desestimular práticas lesivas ao patrimônio público e à moralidade administrativa.

## **2.2. Gary Becker e a Teoria Econômica do Crime**

A contribuição de Gary Becker (1968) ocupa lugar central na análise do problema. Sua formulação parte da ideia de que o agente compara benefícios esperados da infração com custos esperados da punição. O ponto decisivo não está apenas na severidade da sanção, mas na combinação entre intensidade da pena e probabilidade real de sua aplicação. Em termos simples, uma punição severa, porém improvável, pode ser menos dissuasória do que uma punição moderada, porém certa. Esse raciocínio é especialmente útil para examinar a reforma da improbidade administrativa.

Se a Lei nº 14.230/2021 torna mais difícil a responsabilização ao exigir dolo específico, a probabilidade de punição tende a cair. Essa redução altera o custo esperado da prática irregular. O agente que percebe menor chance de condenação pode recalcular sua conduta, assumindo riscos maiores ou adotando estratégias de decisão menos cautelosas. Em matéria de corrupção e deslealdade administrativa, onde os benefícios privados podem ser expressivos, a simples diminuição da probabilidade de punição já é suficiente para tornar a violação economicamente mais atrativa para determinados perfis de agente.

A relevância do modelo beckeriano, contudo, não se limita à corrupção direta. Ele também ajuda a compreender por que a eliminação da modalidade culposa da improbidade pode reduzir a atenção dos gestores aos deveres de cuidado. Ainda que a negligência não seja movida por propósito ilícito imediato, sua exclusão do regime de improbidade altera o mapa de incentivos e pode enfraquecer comportamentos preventivos que antes eram estimulados pelo risco de sanção. A responsabilidade culposa cumpria, nesse sentido, uma função disciplinadora sobre padrões mínimos de diligência administrativa.

### **2.3. Richard Posner e a Maximização Racional**

Richard Posner (2007) aprofunda a dimensão comportamental da AED ao trabalhar com a ideia de maximização racional dos interesses. O direito, nessa perspectiva, pode ser avaliado também por sua capacidade de orientar escolhas individuais de modo socialmente desejável. Não se pressupõe que todas as decisões sejam perfeitamente calculadas em termos matemáticos, mas sim que os agentes respondem a incentivos, observam custos e ajustam suas estratégias segundo as oportunidades e restrições do ambiente normativo.

Essa premissa tem forte impacto na análise da improbidade administrativa. O gestor público, diante de uma regra mais rígida ou mais flexível, adapta o seu comportamento. A exigência de dolo específico pode ser percebida como redução de risco em hipóteses nas quais a ilegalidade é difícil de demonstrar em sua dimensão finalística. O agente racional passa a considerar que determinadas escolhas, ainda que controversas, talvez não gerem responsabilização se a prova da intenção deliberada não puder ser

construída de maneira robusta. Esse deslocamento subjetivo é relevante porque interfere na função pedagógica do direito administrativo sancionador.

#### **2.4. Ronald Coase, Custos de Transação e Eficiência Institucional**

Ronald Coase (1960) introduz na discussão um elemento estrutural: o papel dos custos de transação. Em sistemas reais, a atribuição de direitos e deveres importa porque negociar, provar, fiscalizar e adjudicar tem custos. No campo da improbidade administrativa, esses custos estão associados à investigação, à produção probatória, à tramitação processual, ao julgamento, à execução das decisões e à coordenação entre órgãos envolvidos na repressão e prevenção de irregularidades.

A reforma da Lei nº 8.429/1992 pode ser lida como fator de elevação desses custos. A necessidade de demonstrar dolo específico tende a tornar a instrução mais complexa, exigindo reconstruções mais detalhadas da intenção do agente, análise mais sofisticada de contextos decisórios e maior dependência de indícios convergentes. Em consequência, o sistema pode ficar mais demorado e mais oneroso. Recursos humanos e materiais que poderiam ser destinados à prevenção e ao monitoramento passam a ser direcionados para a prova da subjetividade do comportamento.

Essa leitura permite perceber que a eficiência do sistema de responsabilização não depende apenas de quem pode ser punido, mas também do custo institucional necessário para produzir essa punição. Se a reforma gera um ambiente em que a responsabilização se torna excepcionalmente cara e lenta, o sistema perde capacidade alocativa. A sociedade passa a suportar maior

dispêndio institucional para obter menor resultado prático, o que é economicamente disfuncional.

## **2.5. Cooter e Ulen e o Padrão Normativo da Eficiência**

Cooter e Ulen (2010) enfatizam que a economia oferece um padrão normativo para avaliar leis e políticas públicas conforme sua aptidão para atingir finalidades socialmente relevantes. No tema da improbidade administrativa, isso significa perguntar se a legislação promove integridade, transparência, zelo patrimonial e boa governança. A pergunta não é meramente punitivista. O que se busca saber é se o arranjo normativo produz incentivos adequados para minimizar desvios e maximizar comportamentos alinhados ao interesse público.

A reforma da improbidade suscita dúvida precisamente porque a busca de segurança jurídica pode ter sido alcançada às custas do enfraquecimento da função dissuasória. Uma política pública jurídica eficiente não se mede apenas pela redução de erros de condenação, mas também pela sua capacidade de evitar erros de não punição quando estes geram custos sociais elevados. O modelo de Cooter e Ulen permite observar que a eficiência normativa exige equilíbrio entre garantias e resultados institucionais. Uma lei excessivamente ampla pode punir indevidamente; uma lei excessivamente estreita pode estimular desvios.

## **2.6. Desenho de Mecanismos e Incentivos no Serviço Público**

A teoria do desenho de mecanismos, empregada no texto-base a partir de Bugarin e Meneguín (2016), acrescenta um refinamento importante ao debate. O problema do serviço público não é apenas punir a corrupção; é também estruturar incentivos para que os

agentes adotem condutas eficientes, inovadoras e leais. O princípio da legalidade, no ambiente estatal, cria uma condição peculiar: diferentemente do agente privado, que pode fazer tudo o que não é proibido, o agente público opera dentro de competências, limites e formas previamente definidos. Esse contexto tende a gerar aversão ao risco decisório.

Em razão disso, normas excessivamente severas podem desencorajar inovação e promover inação administrativa. O gestor, receoso de futuras responsabilizações, prefere não decidir, não experimentar soluções novas ou não assumir alternativas interpretativas mais ousadas. A reforma da improbidade, nesse ponto, poderia ser defendida como tentativa de reduzir esse chamado efeito paralisante. Ao exigir dolo específico, a lei diminuiria o medo de que erros ou escolhas controvertidas fossem automaticamente convertidos em imputação por improbidade.

Ocorre que a teoria do desenho de mecanismos indica que a flexibilização da punição precisa ser acompanhada de incentivos positivos e de salvaguardas institucionais. Caso contrário, a redução do risco não estimulará apenas a boa inovação; ela também pode favorecer agentes que buscam benefícios privados. O texto-base afirma, com acerto, que há uma assimetria relevante: a inovação em favor do interesse público gera benefícios predominantemente morais e reputacionais, enquanto a corrupção proporciona vantagens econômicas tangíveis e imediatas. Em termos de escolha racional, isso faz com que a redução da probabilidade de punição tenda a favorecer mais intensamente a corrupção do que a inovação.

## **2.7. Tribunais de Contas e Controle Interno na Arquitetura do Controle**

O material-base atribui papel central aos Tribunais de Contas e ao Controle Interno porque essas instituições funcionam como mecanismos de compensação em um cenário de diminuição da eficácia dissuasória da improbidade. Ainda que não lhes caiba, em regra, declarar a improbidade administrativa em sentido judicial, são esses órgãos que monitoram a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão, detectam anomalias, documentam danos ao erário e produzem sinais institucionais que elevam a probabilidade de detecção das irregularidades.

Sob a perspectiva da AED, a função dessas instituições é decisiva porque o agente público não responde apenas à ameaça de uma condenação judicial final. Ele responde também à intensidade da fiscalização, à chance de ser auditado, à possibilidade de sua decisão ser questionada tecnicamente, ao risco de imputação de débito, multa, glosa, recomendação corretiva ou repercussão reputacional. Quanto maior a presença e a qualidade do controle, maior a percepção de custo associada a comportamentos desviantes.

### **3. METODOLOGIA**

A pesquisa desenvolvida possui natureza bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa. O núcleo empírico-argumentativo do estudo foi construído exclusivamente a partir do documento-base intitulado “A Economia da Responsabilização”, cujo conteúdo serviu como referência para a identificação do problema, das categorias analíticas, da hipótese central e das principais linhas de fundamentação teórica. O modelo formal do artigo foi extraído do arquivo de estrutura fornecido, o qual orientou a organização dos elementos pré-textuais, das seções, das subseções e das referências.

No plano metodológico, o trabalho adotou procedimento de reconstrução analítica. Inicialmente, foram identificados os eixos conceituais centrais presentes no texto-base: a teoria econômica do crime, a maximização racional, os custos de transação, o padrão normativo de eficiência, o desenho de mecanismos no serviço público e o papel dos órgãos de controle. Em seguida, esses eixos foram reorganizados em uma estrutura acadêmica compatível com o modelo fornecido, preservando-se a fidelidade ao conteúdo originário e ampliando-se a densidade argumentativa por meio de desenvolvimento interno das ideias já constantes do material-base.

A técnica empregada foi a análise de conteúdo jurídico-econômico. Cada seção do documento original foi lida como unidade de significado, buscando-se compreender como as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 impactam incentivos, custos e comportamentos. O tratamento dos dados textuais não objetivou quantificação, mas sim sistematização lógica, extração de pressupostos implícitos e aprofundamento das relações entre os conceitos mencionados no próprio documento. A ampliação promovida nesta versão do artigo decorre, portanto, da exploração mais minuciosa do potencial analítico já existente no texto-fonte.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1. A Reforma da Improbidade e a Reconfiguração do Padrão Sancionatório**

A primeira consequência relevante das alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 consiste na reconfiguração do padrão sancionatório da improbidade administrativa. A revogação da modalidade culposa e a exigência de dolo específico transformam

profundamente a lógica de enquadramento dos atos ímprobos. Antes, o sistema permitia sancionar determinadas condutas marcadas por negligência grave, imprudência ou imperícia com repercussão relevante sobre o erário ou sobre princípios administrativos. Com a nova disciplina, tais situações deixam de integrar o núcleo da improbidade, salvo quando se consiga demonstrar uma intenção deliberada e finalisticamente orientada ao resultado ilícito.

Essa alteração produz efeito qualitativo importante: o sistema deixa de punir apenas o desvio em sentido amplo e passa a exigir uma prova mais robusta da vontade do agente. Em termos econômicos, isso significa que o direito administrativo sancionador desloca sua fronteira de intervenção para uma zona mais estreita, tornando menos frequente a responsabilização em casos nos quais o dano ou a deslealdade institucional não se deixam traduzir facilmente em prova de intencionalidade específica. A mudança, portanto, reduz o alcance prático do regime sem necessariamente reduzir a relevância social das condutas que deixam de ser alcançadas por ele.

O texto-base interpreta essa reforma como uma oportunidade perdida de ajuste institucional. A crítica não se dirige à preocupação com garantias, mas à ausência de mecanismos compensatórios. Ao retirar do sistema certa capacidade de resposta a condutas gravemente culposas ou a atos dolosos genéricos, o legislador não instituiu incentivos positivos à inovação nem fortaleceu, em igual intensidade, os instrumentos preventivos de controle. O resultado tende a ser um arranjo mais permissivo, sem que isso represente, automaticamente, administração mais eficiente.

## **4.2. Probabilidade de Punição, Custo Esperado e Cálculo Racional do Agente**

Aplicando-se a teoria econômica do crime à reforma, a conclusão é direta: se a probabilidade de responsabilização diminuir, o custo esperado da conduta irregular também diminuirá. O ponto é central porque a severidade formal das sanções da improbidade não se mostra suficiente para preservar a função dissuasória quando a chance de aplicação efetiva se reduz. Em outras palavras, não basta que a pena continue grave no papel; é preciso que o agente a considere plausivelmente aplicável no mundo real.

A exigência de dolo específico interfere justamente nessa percepção. Como a intenção do agente passa a ocupar posição decisiva na imputação, o comportamento oportunista pode adaptar-se ao novo contexto. Decisões passam a ser fragmentadas, justificativas formais são cuidadosamente registradas, fluxos informacionais são dispersos e a aparência de legalidade é valorizada como estratégia de proteção. Em vez de eliminar o desvio, a reforma pode estimular formas mais sofisticadas de opacidade administrativa.

## **4.3. O Dilema Entre Inovação Administrativa e Corrupção**

Uma das questões mais sofisticadas do material-base é a formulação do dilema entre inovação e corrupção. O argumento parte do reconhecimento de que o medo excessivo de responsabilização pode desencorajar a boa gestão. Gestores receosos de sanções tendem a evitar soluções criativas, experiências administrativas e decisões mais ousadas. Em tese, portanto, reduzir o risco de punição poderia favorecer a inovação e aumentar a eficiência estatal.

A análise econômica, contudo, mostra que esse efeito positivo não é automático. Para que a flexibilização normativa se converta em inovação benéfica, é preciso que o ambiente institucional recompense a boa decisão, reconheça o desempenho qualificado e valorize a criação de soluções voltadas ao interesse público. Quando tais incentivos positivos não existem, a mera diminuição do risco de responsabilização não premia o gestor eficiente; ela apenas amplia a liberdade decisória de todos os agentes, inclusive daqueles orientados a ganhos privados.

O texto-base sustenta que há uma assimetria estrutural entre os incentivos à inovação e os incentivos à corrupção. A inovação oferece benefícios predominantemente morais e reputacionais, além de eventual satisfação profissional. A corrupção, ao contrário, oferece benefícios econômicos concretos e imediatos. Em cenário de redução da probabilidade de punição, a utilidade marginal esperada da corrupção tende a superar a da inovação. Essa assimetria explica por que a reforma pode produzir, no saldo final, mais estímulo à deslealdade do que à criatividade administrativa.

#### **4.4. Custos de Transação, Prova do Dolo e Eficiência Alocativa**

A exigência de dolo específico produz impacto expressivo sobre os custos de transação do sistema de controle. A prova da intenção não costuma ser direta. Ela depende da reconstrução do contexto decisório, da análise da coerência entre atos praticados, da identificação de beneficiários, da verificação de padrões reiterados, da leitura de documentos, comunicações e circunstâncias externas. Tudo isso exige tempo, especialização técnica, integração institucional e recursos materiais.

Esse aumento do custo probatório afeta a eficiência alocativa do sistema de responsabilização. Investigações tornam-se mais longas, a seleção de casos tende a ser mais restritiva e o dispêndio institucional por processo aumenta. Em vez de permitir respostas rápidas e amplamente sinalizadoras, o sistema pode tornar-se seletivo e demorado. O problema, na perspectiva de Coase, não é meramente processual; ele diz respeito à forma como o arranjo jurídico distribui custos entre instituições e sociedade.

Quanto mais caro for responsabilizar, menos frequente será a responsabilização efetiva. E quanto menos frequente for a responsabilização efetiva, menor será o poder de prevenção geral da norma. O artigo-base mostra, com razão, que a reforma pode deslocar recursos que antes seriam aplicados em controle preventivo, auditorias ou aperfeiçoamento de processos para atividades de investigação concentradas na prova da subjetividade. Há, assim, risco de perda de eficiência em toda a cadeia institucional.

Em termos práticos, a nova disciplina exige maior sofisticação metodológica dos órgãos de controle. Auditorias tradicionais focadas apenas em dano e desconformidade formal já não são suficientes para sustentar todas as consequências possíveis do sistema. É preciso desenvolver técnicas capazes de inferir intenção a partir de padrões, contextos e sequências de decisão, o que aumenta a dependência de inteligência institucional e de tecnologia analítica.

#### **4.5. Tribunais de Contas e Controle Interno Como Instâncias Compensatórias**

Nesse novo cenário, o papel dos Tribunais de Contas e do Controle Interno torna-se ainda mais decisivo. Mesmo que a improbidade

administrativa, em sentido estrito, dependa da via judicial, a estrutura de responsabilização pública é muito mais ampla do que a ação de improbidade. Imputações de débito, multas, recomendações corretivas, glosas, sustação de atos, alertas e monitoramentos contínuos funcionam como mecanismos reais de custo para o gestor e influenciam seu comportamento.

Sob a ótica da AED, essas instituições elevam a probabilidade de detecção das irregularidades e, com isso, contribuem para recompor o custo esperado do desvio. Se o agente percebe que sua atuação será auditada, que suas decisões poderão ser tecnicamente escrutinadas e que danos ao erário podem gerar consequências patrimoniais e reputacionais, a utilidade esperada da conduta irregular diminui. Tribunais de Contas e Controle Interno operam, portanto, como instâncias compensatórias diante da redução do alcance da improbidade.

#### **4.6. Prescrição, Ressarcimento e Efeitos Sistêmicos da Reforma**

O material-base incorpora a reflexão de Stroppa e Bordin (2022) sobre a prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas e sobre o diálogo entre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o regime de ressarcimento ao erário. Esse debate mostra que a reforma da improbidade não afeta apenas a tipificação do ilícito, mas também as condições sistêmicas da responsabilização. Quando a prova do dolo específico se torna mais complexa, o tempo institucional necessário para estruturar uma resposta aumenta, o que projeta reflexos sobre a utilidade prática do sistema.

A prescrição assume especial relevo porque representa o limite temporal da resposta estatal. Um modelo de responsabilização que

exige apurações mais demoradas e sofisticadas corre o risco de ver diminuída sua capacidade de produzir resultados efetivos em tempo útil. Ainda que danos ao erário possam continuar sendo objeto de atuação das Cortes de Contas, a dificuldade de enquadramento das condutas como atos dolosos de improbidade pode enfraquecer a articulação entre as diversas esferas de controle.

Do ponto de vista econômico, a passagem do tempo reduz a força sinalizadora do sistema. Sanções tardias possuem menor capacidade pedagógica, menor efeito preventivo e maior custo administrativo. A reforma, ao elevar a complexidade probatória, pode contribuir para essa diluição temporal da resposta, salvo se os órgãos de controle desenvolverem mecanismos de detecção antecipada e de tratamento prioritário de casos sensíveis.

#### **4.7. Estratégias de Adaptação e Incentivos Positivos**

Uma das conclusões mais importantes extraídas do documento-base é que a crítica à reforma não conduz necessariamente a um retorno puro e simples ao modelo anterior. A AED sugere solução mais sofisticada: combinar mecanismos eficazes de repressão à corrupção com incentivos positivos à inovação administrativa. Em vez de reduzir o risco sancionatório de maneira isolada, o sistema deveria premiar comportamentos desejáveis, valorizar boas práticas de gestão e distinguir de forma mais clara o erro honesto da deslealdade oportunista.

A criação de incentivos positivos teria a vantagem de enfrentar a assimetria identificada no texto-base. Se a inovação gera apenas benefícios morais e a corrupção produz ganhos materiais, a administração pública precisa construir formas institucionais de

tornar a boa decisão também atrativa. Reconhecimento funcional, avaliação orientada por desempenho, progressão vinculada a resultados legítimos e ambientes de governança que recompensem conformidade e criatividade são exemplos de linhas possíveis, todas compatíveis com a lógica argumentativa do material-base.

Ao mesmo tempo, a adaptação dos órgãos de controle é indispensável. O fortalecimento de auditorias operacionais e de conformidade, a capacitação em análise de dados, a integração entre instituições e o monitoramento preventivo aparecem, no texto original, como respostas necessárias ao novo cenário. Não se trata de substituir a improbidade por controle administrativo, mas de reconhecer que, em ambiente de menor capacidade dissuasória judicial, o controle técnico-administrativo passa a desempenhar papel ainda mais relevante na sustentação do custo esperado do desvio.

Em síntese, a economia da responsabilização pública exige arranjo dual: incentivos positivos para a boa gestão e incentivos negativos suficientemente certos para desestimular a corrupção. A reforma da improbidade, ao concentrar-se apenas na flexibilização do polo sancionatório, mostrou-se incompleta. Sua correção institucional depende, portanto, do fortalecimento das instituições de controle e do desenvolvimento de mecanismos que recompensem efetivamente a inovação leal e eficiente.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise desenvolvida confirma que a reforma da Lei de Improbidade Administrativa deve ser compreendida como alteração profunda da estrutura de incentivos do setor público. Ao revogar a

improbidade culposa e exigir dolo específico, a Lei nº 14.230/2021 não apenas redefiniu categorias dogmáticas; ela reduziu a probabilidade esperada de responsabilização e, por consequência, o custo esperado de determinadas condutas irregulares. Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, essa reconfiguração possui efeitos concretos sobre o comportamento dos agentes públicos e sobre a eficiência do sistema de controle.

O estudo também evidencia que a reforma produziu um dilema institucional mal resolvido. A intenção de reduzir o medo de inovar não foi acompanhada de incentivos positivos capazes de tornar a boa gestão mais atrativa. Em contrapartida, a diminuição do risco sancionatório pode favorecer a corrupção e a opacidade decisória, justamente porque os ganhos privados associados ao desvio são, em regra, mais intensos do que os benefícios morais e reputacionais da inovação administrativa. A assimetria de incentivos, destacada no texto-base, revela-se o ponto crítico da reforma.

Nesse cenário, Tribunais de Contas e Controle Interno emergem como pilares da recomposição do sistema. Sua atuação preventiva, concomitante e corretiva eleva a probabilidade de detecção de irregularidades, preserva a função informacional do controle e produz consequências patrimoniais e reputacionais aptas a influenciar o cálculo racional dos agentes. Quanto mais qualificado, tempestivo e integrado for esse controle, maior será sua capacidade de mitigar os efeitos adversos da redução do alcance prático da improbidade administrativa.

Conclui-se, assim, que a economia da responsabilização pública não recomenda simplesmente punir mais ou punir menos. O que ela exige é um arranjo institucional equilibrado, no qual garantias ao

gestor honesto convivam com mecanismos eficazes de dissuasão ao desvio, custos de transação administráveis e incentivos positivos à inovação voltada ao interesse público. A reforma examinada, tal como descrita no documento-base, avançou apenas parcialmente nesse caminho e, por isso, transferiu aos órgãos de controle o desafio de preservar a efetividade material da responsabilização administrativa no Brasil.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

BUGARIN, Mauricio; MENEGUIN, Fernando. Incentivos à corrupção e à inação no serviço público federal: uma análise de desenho de mecanismos. *Estudos Econômicos*, v. 46, n. 1, p. 43-89, 2016.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, v. 3, p. 1-44, 1960.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Law and economics*. 6. ed. Boston: Pearson Education, 2010.

GICO JUNIOR, Ivo. Introdução à análise econômica do direito. In: TIMM, Luciano B. (org.). *Direito e economia no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MENEGUIN, Fernando; BUGARIN, Maurício S. A nova lei de improbidade administrativa e os incentivos à corrupção: o Brasil perdeu mais uma oportunidade de ajustar adequadamente seu arcabouço institucional.

POSNER, Richard A. Economic analysis of law. 7. ed. New York: Aspen Publishers, 2007.

ROBBINS, Lionel. An essay on the nature and significance of economic science. 2. ed. London: Macmillan, 1945.

STROPPIA, Christianne de Carvalho; BORDIN, Newton Antônio Pinto. A prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas: uma proposta de solução trazida pelas alterações da Lei de Improbidade. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 54, n. 154, p. 104-123, jan./abr. 2022.

---

<sup>1</sup> Discente do Curso Superior de Pós-Graduação Stricto Sensu - Mestrado em Direito do Instituto Washington & Lincoln University Campus Orlando/FL - USA. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)