

INOVAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA

RECOMENDAÇÕES PARA
A PROMOÇÃO DE UM
AMBIENTE PÚBLICO MAIS
SEGURO E INOVADOR

2026

REALIZAÇÃO





INOVAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA

RECOMENDAÇÕES PARA A PROMOÇÃO DE UM
AMBIENTE PÚBLICO MAIS SEGURO E INOVADOR

2026

ORGANIZAÇÕES PROMOTORAS DO GT INOVAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA



SOBRE O MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE

Organização da sociedade civil, plural, suprapartidária e independente, que elabora coletivamente diretrizes para uma gestão mais efetiva do Estado brasileiro. Com base em evidências e dados, ajuda a construir e viabilizar propostas para aperfeiçoar políticas de gestão de pessoas no setor público. Acredita que, com lideranças públicas que representem toda a diversidade da população brasileira, mais aptas, bem preparadas e com as condições necessárias para gerir suas equipes, é possível garantir políticas e serviços públicos cada vez mais efetivos, promovendo uma vida mais digna e justa para todas as pessoas, além de um melhor Estado.



SOBRE A FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL

Organização não governamental, de origem familiar, criada em 2006, que fomenta iniciativas promotoras da justiça social e do desenvolvimento sustentável de periferias urbanas e que contribuam para enfrentar desigualdades socioespaciais das grandes cidades, em articulação com sociedade civil, instituições de pesquisa, Estado e mercado.



SOBRE O INSTITUTO RUI BARBOSA

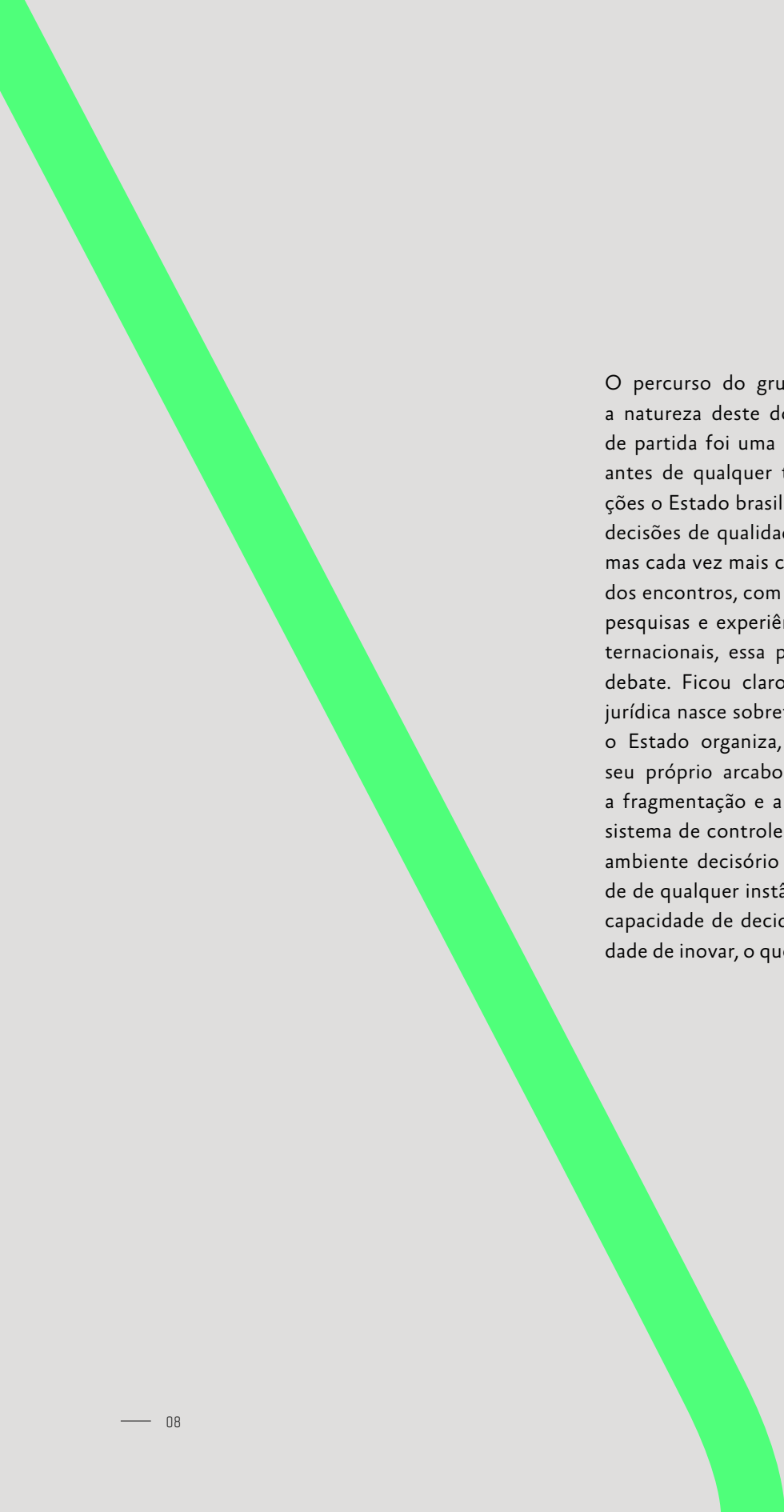
O Instituto Rui Barbosa (IRB) é uma instituição de referência nacional e internacional na promoção do aprimoramento do controle externo, da administração pública e das políticas públicas em benefício da sociedade. Fundado em 1973, o IRB atua como instância técnica e científica dos Tribunais de Contas do Brasil, desenvolvendo pesquisas, estudos e capacitações que fortalecem a eficiência, a transparência e a efetividade da gestão pública. Sua atuação estratégica impulsiona a adoção de boas práticas, a inovação e a modernização do sistema de controle, contribuindo para que o uso dos recursos públicos gere resultados concretos para a população.

CONVITE À LEITURA

Toda decisão pública carrega um duplo compromisso: resolver problemas concretos da população e fazê-lo dentro de parâmetros legítimos, transparentes e responsáveis. Nos últimos anos, porém, consolidou-se no Brasil a percepção de que decidir se tornou arriscado demais. Gestores relatam medo, ansiedade e necessidade de aval prévio para escolhas que lhes caberiam; procedimentos conhecidos, ainda que menos eficazes, seguem prevalecendo sobre soluções novas; e a expressão “apagão das canetas” saiu dos corredores da administra-

ção para ocupar o centro do debate público. O custo dessa retração escapa às prestações de contas, mas é pago todos os dias pela sociedade, na forma de políticas que perdem a capacidade de se adaptar, serviços que estacionam e problemas que seguem sem resposta.

Foi para enfrentar esse desafio que o Movimento Pessoas à Frente, a Fundação Tide Setubal e o Instituto Rui Barbosa se uniram no Grupo de Trabalho Inovação e Segurança Jurídica, com facilitação da WeGov e sistematização de conhecimento pela Publius, Escola de Altos Estudos. Entre agosto e novembro de 2025, ao longo de oito encontros, o GT reuniu cerca de 110 participantes de dez estados, das cinco regiões do país: gestores públicos dos três níveis federativos, auditores e ministros de Tribunais de Contas, membros do Ministério Público e das advocacias públicas, pesquisadores das principais instituições acadêmicas do campo e integrantes da sociedade civil. Essa composição foi uma escolha deliberada. Um tema atravessado por desconfianças mútuas entre gestão e controle exigia todos os lados na mesma mesa, e a diversidade de trajetórias e visões que sustentou cada debate é parte inseparável da legitimidade das conclusões aqui apresentadas.



O percurso do grupo também explica a natureza deste documento. O ponto de partida foi uma pergunta, formulada antes de qualquer tese: em que condições o Estado brasileiro consegue tomar decisões de qualidade diante de problemas cada vez mais complexos? Ao longo dos encontros, com apoio de evidências, pesquisas e experiências nacionais e internacionais, essa pergunta deslocou o debate. Ficou claro que a insegurança jurídica nasce sobretudo da forma como o Estado organiza, interpreta e aplica seu próprio arcabouço normativo; que a fragmentação e a descoordenação do sistema de controle pesam mais sobre o ambiente decisório do que a intensidade de qualquer instância isolada; e que a capacidade de decidir precede a capacidade de inovar, o que coloca as capacida-

des estatais, tão desigualmente distribuídas na federação, no coração da agenda.

Dessa compreensão nasceu a abordagem que estrutura as diretrizes deste documento. Inovação e segurança jurídica, gestão e controle foram tratados como partes de um mesmo ecossistema decisório, no qual cada ator tem responsabilidades próprias e complementares. As recomendações refletem esse desenho: dirigem-se à gestão pública, chamada a qualificar seus processos decisórios com método, motivação e evidências; ao fortalecimento das capacidades estatais, condição para que boas decisões sejam possíveis em todos os territórios; e aos órgãos de controle, convidados a uma atuação coordenada e indutora de aprendizado, preservadas integralmente suas competências constitucionais de fiscalização e responsabilização. O que este documento propõe, em suma, é distinguir com clareza condutas inadequadas de decisões legitimamente construídas, para que o gestor diligente encontre no ordenamento a proteção que sua boa-fé merece.

As instituições que assinam esta publicação têm histórias e vocações distintas, e é justamente por isso que sua convergência importa. Ela demonstra, na prá-

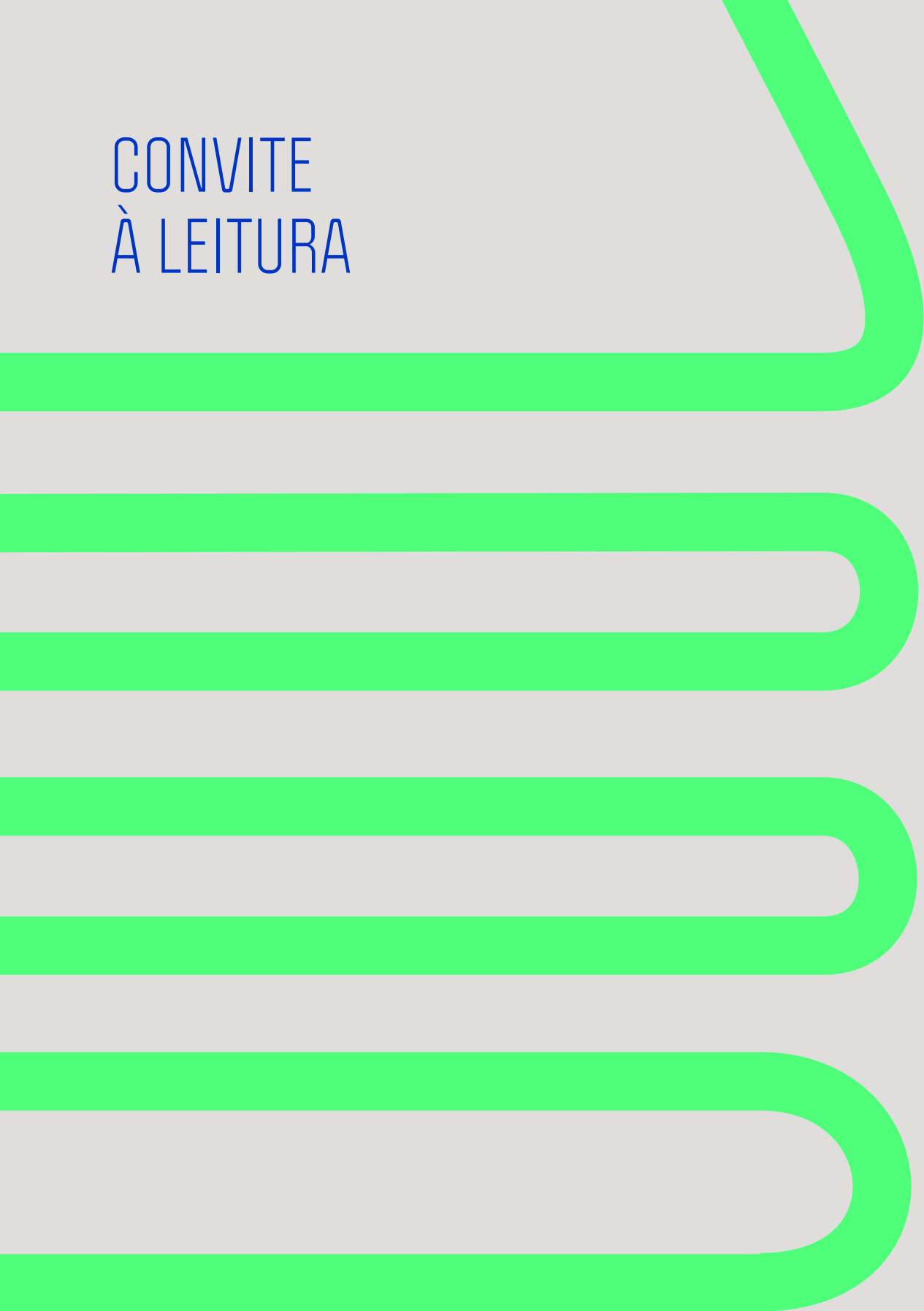
tica, aquilo que o documento defende no plano das ideias: a cooperação entre perspectivas diferentes produz diagnósticos mais precisos e caminhos mais sólidos do que qualquer visão isolada. Este documento organiza o debate, o qualifica e o entrega à sociedade, aos governos e às instituições de controle como um convite ao trabalho conjunto.

Convidamos você a percorrer estas páginas com o mesmo espírito que animou o GT: rigor no diagnóstico, franqueza nas divergências e confiança na capacidade das instituições brasileiras de aprender, cooperar e decidir melhor. Um Estado que inova com segurança jurídica decide mais, aprende mais e entrega mais. Este documento aponta alguns caminhos para chegar lá.

JESSIKA MOREIRA

Diretora-executiva do
Movimento Pessoas à Frente

CONVITE À LEITURA



Os desafios enfrentados pelo poder público são cada vez mais complexos. Emergências climáticas, transformações tecnológicas, mudanças demográficas e desigualdades persistentes se manifestam de formas distintas nos diferentes territórios e exigem respostas capazes de combinar agilidade, inovação, responsabilidade e efetividade na implementação.

Ao mesmo tempo, gestores públicos tomam decisões em ambientes marcados por um amplo conjunto de normas, diferentes interpretações jurídicas, múltiplas instâncias de controle e crescente responsabilização individual. Nesse contexto, a busca legítima por integridade, transparência e proteção do interesse público pode conviver com um efeito indesejado: a insegurança para decidir, experimentar novas soluções e implementar políticas públicas.

Essa questão já vinha sendo acompanhada pela Fundação Tide Setubal. Em 2024, a Fundação publicou o estudo O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim, que buscou compreender como a dinâmica do controle pode afetar a tomada de decisão e a implementação de políticas. A pesquisa evidenciou que o receio da responsabilização, a insegurança jurídica e determinadas formas de interação com os órgãos de controle podem estimular comportamentos defensivos e reduzir o espaço para decisões inovadoras.

Foi com essa perspectiva que, em 2025, a Fundação Tide Setubal se somou ao Movimento Pessoas à Frente, ao Instituto Rui Barbosa, à WeGov e à Publius – Escola de Altos Estudos na constituição do Grupo de Trabalho Inovação e Segurança Jurídica no Setor Público. Ao longo de sete encontros, gestores públicos, integrantes de órgãos de controle, pesquisadores e lideranças institucionais de diferentes regiões do país compartilharam experiências, identificaram obstáculos e discutiram caminhos para ampliar a segurança na tomada de decisão e criar ambientes institucionais mais favoráveis à inovação responsável.

É esse percurso de reflexão e construção coletiva que compartilhamos nesta publicação, convidando o leitor a conhecer os aprendizados do GT e os caminhos identificados para conciliar inovação e segurança jurídica no setor público. Para a Fundação Tide Setubal, essa discussão está diretamente relacionada à sua missão de enfrentamento das desigualdades e a uma compreensão das políticas públicas que reconhece a centralidade dos territórios e da participação social. Em um país marcado por profundas assimetrias territoriais e institucionais, municípios e órgãos públicos dispõem de condições muito distintas para interpretar normas, estruturar processos, dialogar com instâncias de controle e desenvolver novas soluções.

Fortalecer capacidades estatais significa, portanto, criar condições para que o poder público possa compreender melhor os problemas que enfrenta e as diferentes realidades dos territórios, tomar decisões responsáveis, implementar políticas e aprender com a experiência. Significa também ampliar a capacidade de diálogo com a sociedade e incorporar conhecimentos, demandas e perspectivas produzidos nos territórios à construção das respostas públicas. E significa reconhecer que os efeitos da inação não se distribuem igualmente pela sociedade.

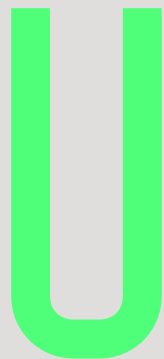
Quando uma decisão é adiada, uma política deixa de ser implementada ou uma solução inovadora é abandonada por insegurança, são justamente os territórios onde se concentram maiores desigualdades e as populações que mais dependem da ação do Estado que tendem a sentir de maneira mais intensa as consequências. Por isso, inovação e controle não devem ser compreendidos como objetivos contrapostos. Instituições de controle fortes são fundamentais para a democracia, a integridade e a boa administração pública. O que se busca é avançar em direção a relações institucionais mais coordenadas e orientadas à aprendizagem, capazes de combinar responsabilização com condições efetivas para a ação pública.

As reflexões e propostas reunidas nesta publicação são um convite à continuidade desse diálogo. Construir um Estado capaz de decidir, inovar e implementar políticas públicas, em diálogo com a sociedade e atento às diferentes realidades dos territórios, é também ampliar sua capacidade de enfrentar desigualdades e produzir respostas públicas com mais qualidade e equidade.

MARIANA ALMEIDA

Diretora-executiva da
Fundação Tide Setubal

CONVITE À LEITURA



Uma publicação que trata dos efeitos do controle sobre a decisão pública merece leitura particularmente atenta por parte de quem exerce o controle. É nessa condição que escrevo estas linhas, celebrando o importante trabalho conduzido pela sociedade civil organizada, no âmbito da parceria entre o Movimento Pessoas à Frente, a Fundação Tide Setúbal e o Instituto Rui Barbosa (IRB).

O IRB atua há mais de cinco décadas como instância técnica e acadêmica dos Tribunais de Contas do Brasil, produzindo pesquisa, formação e referenciais voltados ao aperfeiçoamento do contro-

le externo. Quando fomos convidados a integrar o Grupo de Trabalho Inovação e Segurança Jurídica, sabíamos que o diagnóstico a ser construído também nos alcançaria. Aceitamos justamente por isso. Um documento sobre o ambiente decisório da administração pública brasileira que não examinasse a atuação dos órgãos de controle seria necessariamente incompleto. E o sistema Tribunais de Contas tem maturidade institucional suficiente para participar de uma discussão que também o interpela.

O chamado “apagão das canetas” é um fenômeno complexo e não admite explicações monocausais. Há, de um lado, o risco de um controle disfuncional, especialmente quando seu desempenho passa a ser medido predominantemente pelo número de processos instaurados, irregularidades apontadas ou sanções aplicadas. Mas existe também aquilo que tenho chamado de apagão do conhecimento: insuficiência de planejamento, documentação, capacidade técnica e adequada instrução dos processos decisórios na própria Administração. Decisões pouco fundamentadas ou deficientemente documentadas tornam-se

vulneráveis e, mais adiante, chegam aos Tribunais de Contas e aos demais órgãos de controle.

Uma das virtudes deste trabalho é justamente não transformar gestão e controle em campos adversários.

Essa discussão, ademais, não ocorre em um vazio normativo. Nas últimas décadas, e de maneira particularmente intensa nos últimos anos, o direito público brasileiro passou por mudanças importantes na forma de compreender a responsabilização dos agentes públicos.

A reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, promovida pela Lei nº 13.655/2018, foi um marco nessa transformação. Ao exigir que as instâncias administrativa, controladora e judicial considerem as consequências práticas de suas decisões, as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor e as circunstâncias concretas em que a decisão foi tomada, a LINDB introduziu de maneira explícita no direito positivo preocupações há muito presentes na boa teoria da decisão pública. Ao mesmo tempo, estabeleceu que a responsabilização pes-

soal do agente por suas decisões ou opiniões técnicas pressupõe dolo ou erro grosseiro.

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa, pela Lei nº 14.230/2021, caminhou em direção semelhante ao distinguir com maior nitidez ilegalidade, erro administrativo e improbidade, reservando esta última às condutas dolosas tipificadas em lei. A Lei de Abuso de Autoridade, por sua vez, também trouxe limites ao exercício do poder estatal e deixou claro que a divergência razoável na interpretação da lei ou na avaliação de fatos e provas não constitui, por si só, abuso de autoridade.

Há um fio comum nessas mudanças. Controlar não significa substituir o administrador; responsabilizar não significa punir todo erro; e segurança jurídica não significa tolerar fraude, corrupção ou desvio de finalidade.

Os Tribunais de Contas também vêm se adaptando a esse novo ambiente normativo. A jurisprudência passou progressivamente a incorporar categorias como erro grosseiro, culpa grave, circunstâncias concretas da gestão, motivação qualificada e análise das consequências das decisões de controle. É um processo ainda em construção — e, como ocorre em qualquer sistema institucional complexo e descentralizado, não avança de maneira uniforme. Mas a direção parece clara: o controle contemporâneo precisa combinar rigor na proteção do patrimônio público com racionalidade decisória, proporcionalidade e segurança jurídica.

Esse equilíbrio é particularmente importante porque confiança institucional constitui uma forma de capital social. Sociedades em que as instituições confiam umas nas outras — e em que os cidadãos podem confiar na previsibilidade das instituições — dispõem de melhores condições para cooperar, inovar e se desenvolver.

Confiança, aqui, não significa ausência de controle. Significa algo mais exigente: que o gestor possa conhecer, antes de decidir, os parâmetros pelos quais sua conduta será posteriormente avaliada; que mudanças de interpretação não convertam retrospectivamente decisões razoáveis em ilícitos; e que o órgão de controle saiba distinguir o administrador que assume riscos legítimos para executar uma política pública daquele que age com dolo, fraude, desvio de finalidade ou erro grosseiro.

Do ponto de vista do controle externo, isso implica uma agenda concreta. É necessário ampliar a avaliação de políticas públicas como estratégia permanente de fiscalização, acompanhada da formação especializada dos auditores; observar os próprios precedentes e motivar adequadamente instruções e decisões; monitorar os efeitos das deliberações sobre a gestão que se pretende aperfeiçoar; rever incentivos e métricas internas, para que o valor do controle seja medido menos pela quantidade de sanções e mais pelos resultados que produz para a sociedade; avançar na construção de parâmetros nacionais mínimos de organização e funcionamento, diante das assimetrias ainda existentes entre as Cortes; e fortalecer redes cooperativas, capazes de produzir convergência sem eliminar a autonomia das instituições.

Acrescento uma consideração que trago da economia das finanças públicas, minha área de formação. A retração decisória também tem custo. E esse custo pode ser muito elevado.

Ele aparece no investimento que não se realiza, no recurso orçamentário que re-

torna sem execução, na contratação necessária que é sucessivamente adiada, na inovação que não é tentada e na política pública que perde efetividade porque não pôde ser corrigida a tempo. Há, portanto, custos do erro de ação, que tradicionalmente ocupam a atenção dos órgãos de controle, mas também custos do erro de omissão.

Estes últimos raramente aparecem nos processos. Não há uma tomada de contas especial do hospital que deixou de ser construído, da política pública que não foi aperfeiçoada ou da inovação que ninguém ousou experimentar. Essa assimetria pode produzir incentivos perversos: diante da incerteza, não decidir pode parecer individualmente mais seguro, ainda que seja socialmente mais custoso.

Uma concepção moderna de controle precisa incorporar essa dimensão.

Convido, por isso, dois públicos distintos à leitura deste trabalho. Aos colegas dos Tribunais de Contas, das controladorias, do Ministério Público e do Judiciário, sugiro que leiam suas recomendações tam-

bém como uma pauta de aperfeiçoamento institucional. Muitas delas dependem de decisões que estão ao nosso alcance.

Aos gestores públicos, lembro que segurança jurídica não elimina responsabilidade. Ao contrário: exige planejamento, método, motivação, documentação do percurso decisório, transparência quanto aos riscos assumidos e capacidade de demonstrar as razões que sustentaram determinada escolha. A proteção que o direito contemporâneo procura assegurar é a do gestor diligente — e a diligência precisa ser demonstrada.

Talvez seja esse o ponto de encontro entre controle, segurança jurídica e inovação. Uma boa Administração não deve ter medo de decidir; deve saber por que decide. Um bom controle não deve temer a inovação; deve saber distinguir inovação de imprudência.

Esse é o compromisso que o Instituto Rui Barbosa vem empreendendo ao longo do tempo: levar essa agenda aos espaços de articulação do sistema de controle externo brasileiro.

Boa leitura.

EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

Vice-Presidente de Ensino,
Pesquisa e Extensão do Instituto Rui Barbosa
Conselheiro do Tribunal de Contas
do Estado do Ceará

A JORNADA DO GT

ENCONTROS, EMBAIXADORES E NÚMEROS

19.AGO.2025

Lançamento do Grupo de Trabalho
Inovação e Segurança Jurídica

ANTONIO ANASTASIA (TCU)

28.AGO.2025

Caminhos para a inovação no setor público

GABRIELA LOTTA (FGV EAESP),
EDILBERTO PONTES (Instituto Rui Barbosa)

9.OUT.2025

De volta às leis: Reformas necessárias para
promover a inovação na gestão pública

RAFAEL FASSIO (PGE-SP), HIZA LIMA (MP-DFT)

23.OUT.2025

Pensando a inovação
e capacidades estatais
na federação brasileira

ELLEN BENEDETTI (MGI),
ALEXANDRE GOMIDE (ENAP)

25.SET.2025

Por que os gestores públicos evitam inovar?

THAISSE CRAVEIRO (ANTC),
ROBERTO CLAUDIO (ex-prefeito de Fortaleza)

11.SET.2025

Os marcos legais da segurança jurídica

VERA MONTEIRO (FGV e Movimento Pessoas
À Frente), ISMAR VIANA (TCE-SE)

109
participantes

16
embaixadores

10
estados
representados,
das 5 regiões
do país

8
encontros

06.NOV.2025

Políticas públicas melhores e sob controle

EDUARDO GRIN (FGV EAESP), DAIESSÉ JAALA (AGU)

28.NOV.2025

Encontro presencial

HELENA WAJNMAN (RIL BRASIL), PATRÍCIA PESSOA
(Insper), PAULO MODESTO (MP-BA e IBDP)

JAN-AGO.2026

Consolidação dos
aprendizados,
e consulta a especialistas
para sistematizar
as diretrizes e
recomendações

SUMÁRIO

22 INTRODUÇÃO

30 DIAGNÓSTICO

39 PARALISIA DECISÓRIA NO CONTEXTO DA INOVAÇÃO E DA SEGURANÇA JURÍDICA

44 DIAGNÓSTICO EM DIMENSÕES

52 INOVAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA

54 INOVAÇÃO

57 A. Tipos de inovação

57 B. Inovação motivada

58 C. Projetos-piloto e a experimentação na gestão pública

59 D. Estruturas de inovação na gestão pública

59 i. Laboratórios de inovação

59 ii. Contratações Públicas para Soluções Inovadoras

60 iii. Sandbox regulatório

60 iv. Compras públicas sustentáveis

61 E. Erros do gestor ao inovar

62 SEGURANÇA JURÍDICA

67 A. Marcos legais gerais

70 B. Marcos legais sobre coordenação

71 C. Coordenação e cooperação

71 i. Mecanismos de fortalecimento do diálogo e da coordenação

72 D. Capacidades estatais

72 i. Controle interno

72 ii. Os desafios dos pequenos municípios

74 INTERSEÇÕES

80 A. Riscos para o gestor ao inovar

82 B. Diálogo e interação entre gestão e órgãos de controle

84 C. Experiências internacionais

SUMÁRIO

86 RECOMENDAÇÕES

90 A. Recomendações para os órgãos de controle

90 i. Reorientar o controle para a prevenção e o aprendizado institucional

91 ii. Institucionalizar critérios claros, proporcionais e contextualizados de responsabilização

93 iii. Fortalecer mecanismos permanentes de coordenação e convergência interpretativa

96 iv. Institucionalizar práticas dialógicas e reduzir assimetrias estruturais entre os Tribunais de Contas

98 v. Rever incentivos e métricas internas dos órgãos de controle – Judiciário e Ministério Público

99 B. Recomendações para a gestão pública

99 i. Institucionalizar a inovação responsável e a aprendizagem institucional como práticas permanente da gestão

100 ii. Qualificar o processo decisório por meio de evidências, motivação e transparência

101 iii. Institucionalizar mecanismos de apoio e proteção ao processo decisório

101 iv. Qualificar a escolha das lideranças e fortalecer quadros permanentes

102 C. Recomendações para o fortalecimento das capacidades estatais e da cooperação federativa

102 i. Implementar uma política nacional de fortalecimento das capacidades estatais

103 ii. Estruturar redes interfederativas e comunidades de prática

103 iii. Valorizar o controle interno como pilar da segurança jurídica

103 iv. Fortalecer capacidades analíticas e infraestrutura de produção de conhecimento

106 QUADRO SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES

112 CONCLUSÃO

116 APÊNDICE: OUTROS HORIZONTES POSSÍVEIS

118 A. Da análise à ação: soluções institucionais coconstruídas no sétimo encontro

118 i. Índice de Capacidade Institucional de Inovação

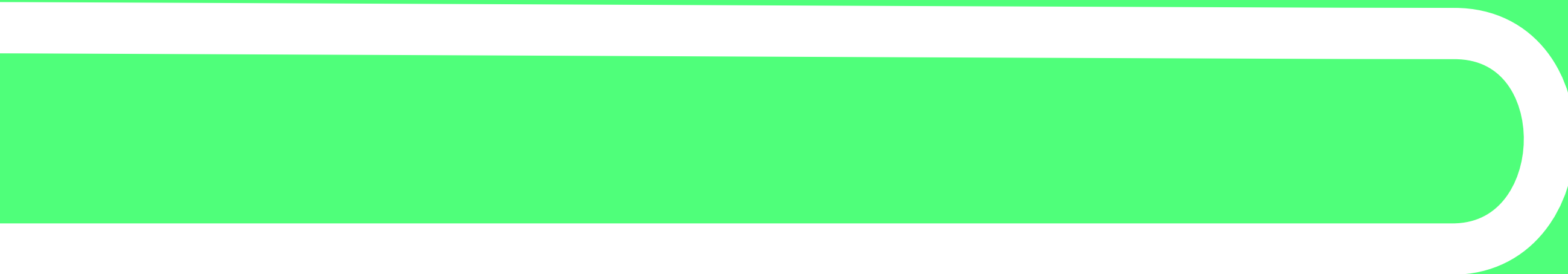
119 ii. Programa Federativo de Desenvolvimento e Inovação com Times Mistos

120 iii. Modelo de Gestão Inteligente e Aprendizagem Institucional

121 B. Convergência das propostas e implicações institucionais

124 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO



A

A gestão pública contemporânea opera em um contexto marcado por crises (fiscais, sociais, ambientais, tecnológicas, institucionais, sanitárias, geopolíticas) que se sobrepõem e se retroalimentam, produzindo problemas cada vez mais complexos, intersetoriais e dinâmicos. Essas crises desafiam os modelos tradicionais de formulação e implementação de políticas públicas, pressionando o Estado a responder com maior agilidade, capacidade adaptativa e orientação a resultados.

O termo **policrises** (ou *polycrisis*) refere-se a essa condição caracterizada pela **coexistência de múltiplas crises interdependentes que interagem entre si, produzindo efeitos sistêmicos mais graves do que a soma de crises isola-**

das (Morin & Kern, 1999; Tooze, 2022, Homer-Dixon et al., 2023). Trata-se de um cenário em que respostas fragmentadas, setoriais ou lineares se mostram insuficientes diante de dinâmicas complexas e mutuamente reforçadas.

A relevância do conceito de policrise está em seu poder diagnóstico: **ele ajuda a explicar por que abordagens reativas e desarticuladas falham diante de problemas interligados e aponta para a necessidade de coordenação institucional, fortalecimento das capacidades estatais e inovação governamental** como condições para a efetividade da ação pública em contextos de risco e incerteza crescentes.

Nesse cenário, a inovação deixa de ser uma opção periférica ou excepcional e passa a constituir uma **condição necessária para a efetividade da ação estatal**.

Contudo a capacidade de decidir precede a capacidade de inovar, isto é, para que a inovação se torne parte da cultura institucional da administração pública é necessário avançar em um ecossistema institucional que permita a tomada de decisões públicas com qualidade, legitimidade e segurança jurídica.

Esse ecossistema deve reconhecer que a tomada de decisão em políticas públicas é um processo complexo, que não decorre da aplicação automática de normas ou da utilização isolada de evidências. Essas decisões possuem dimensões técnicas, políticas e gerenciais, que refletem valores sociais, prioridades de governo, articulações, evidências e relações de poder, e devem admitir que problemas complexos não possuem soluções técnicas únicas ou universais, e que intervenções bem-sucedidas em determinados contextos podem não produzir os mesmos resultados em outros (Domingues & Ribeiro, 2026).

Nesse cenário, a insuficiência de quadros permanentes e especializados, de sistemas integrados e informações qualificadas, de controles internos e assessoramento jurídico robustos e de mecanismos de coordenação e aprendizagem institucional limita a capacidade do Estado de compreender problemas complexos, fundamentar decisões e adaptar a atuação estatal às mudanças de contexto. A própria escassez de informações estruturadas sobre essas capacidades reflete as limitações institucionais.

Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que a inovação no setor público não ocorre em um vazio normativo. Ela se desenvolve em ambientes fortemente regulados, nos quais a **burocracia desempenha um papel importante: garantir previsibilidade, estabilidade, impessoalidade e proteção jurídica ao gestor público**. A burocracia, nesse sentido, não é o problema em si. Pelo contrário, ela é um elemento indispensável para assegurar que decisões inovadoras sejam tomadas dentro de parâmetros legítimos, transparentes e responsáveis.

O desafio surge quando os mecanismos burocráticos e de controle passam a operar de forma desarticulada, excessivamente formalista ou defensiva, convertendo-se em fatores de insegurança jurídica e retração decisória.

Nesse ponto, é fundamental distinguir **improvisação de inovação**. Agir sem método, sem diagnóstico claro, sem fundamentação técnica e sem transparência não é inovar, é improvisar.

Inovar pressupõe definição precisa do problema público, construção de teorias de mudança, uso de evidências, experimentação controlada, monitoramento de resultados e aprendizado institucional.

A inovação pública responsável é, portanto, um processo estruturado, deliberado e governado, que se alicerça em decisões motivadas e em mecanismos de controle adequados.

De todo modo, por definição, a inovação envolve **incerteza e possibilidade de erros**, e é aí que o controle influencia o ecossistema decisório de forma decisiva. Tratar todo erro como indício de má-fé, desvio ou improbidade compromete qualquer agenda de transformação. Ambientes institucionais que operam sob lógica predominantemente punitiva tendem a gerar medo, retração e estratégias defensivas, fenômeno já amplamente documentado na literatura como *apagão das canetas*. Reconhecer que o erro justificável, ancorado em processos decisórios diligentes, pode ser parte do processo de aprendizagem não significa relativizar a responsabilização por dolo, fraude ou erro grosseiro, mas distinguir situações e criar parâmetros que protejam o gestor que age com boa-fé, fundamentação técnica e orientação ao interesse público.

Parte desse tensionamento decorre do fato de que o Direito, por sua própria natureza, é um instrumento construí-

do para regular situações conhecidas à época de sua formulação. **Em contextos de rápidas transformações tecnológicas, sociais e econômicas, normas concebidas para problemas estáveis tendem a ser aplicadas a realidades mutáveis e incertas.** Quando interpretadas de forma descontextualizada, essas normas podem bloquear soluções legítimas para problemas atuais e futuros, produzindo um descompasso entre legalidade formal e racionalidade administrativa. Esse descompasso não autoriza arbitrariedades, mas exige capacidade institucional de interpretação, ponderação e adaptação.

Assim, é necessário reconhecer que **o risco de não inovar – e, portanto, também o risco de não decidir – também é elevado.** A inércia administrativa, o apego acrítico a procedimentos obsoletos e a recusa em decidir produzem custos sociais, econômicos e institucionais relevantes. Políticas públicas incapazes de se adaptar tendem a perder efetividade, aprofundar desigualdades e corroer a confiança da sociedade no Estado. **A paralisia decisória não protege o interesse público; ao contrário, fragiliza a capacidade estatal de responder a demandas legítimas e muitas vezes urgentes.**

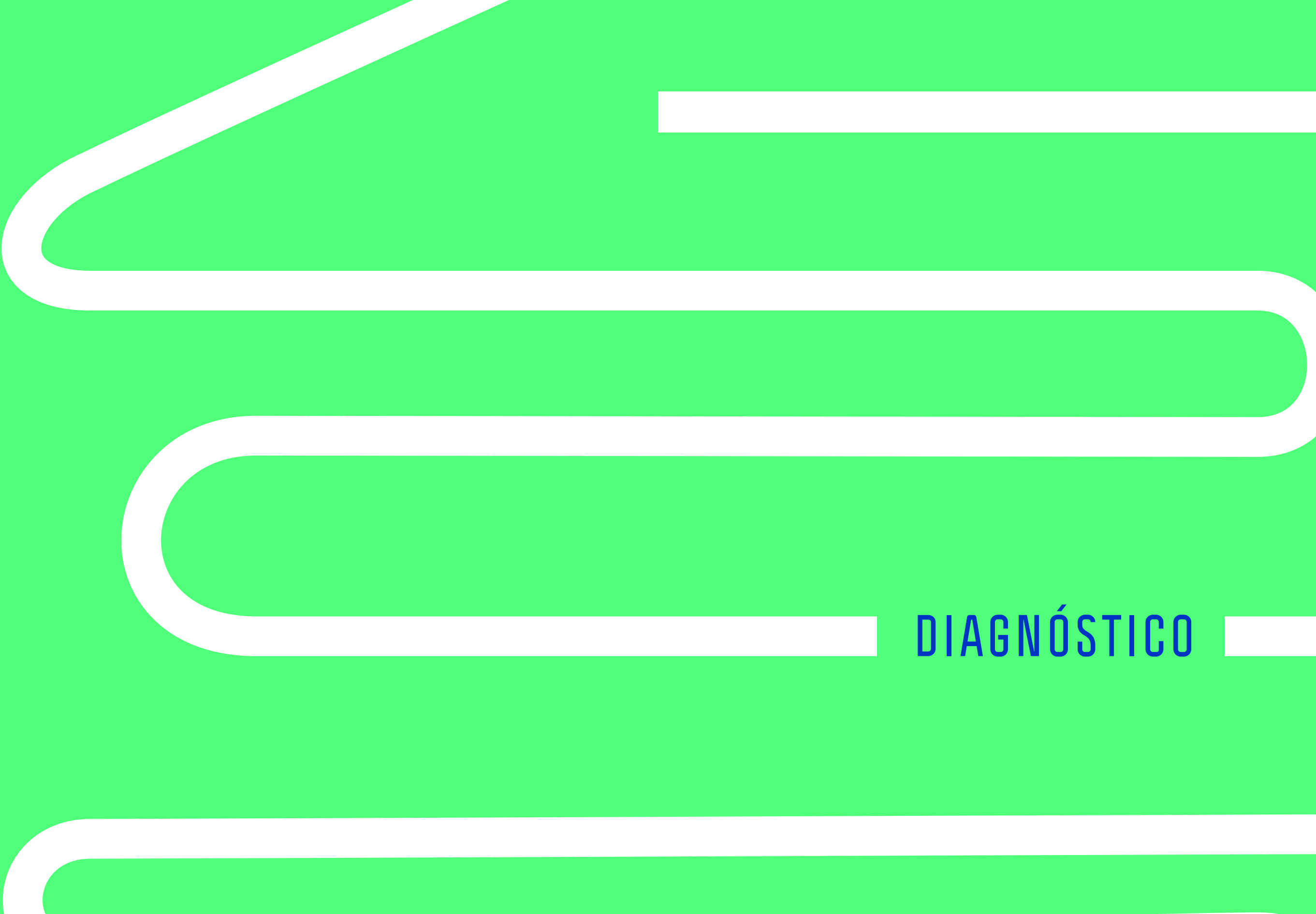
É nesse contexto que se insere o **Grupo de Trabalho Inovação e Segurança Jurídica**, realizado pelo **Movimento Pessoas à Frente**, em parceria com a **Fundação Tide Setubal** e o Instituto **Rui Barbosa (IRB)**, e contando com a facilitação da **WeGov** e a sistematização de conhecimento pela **Publius - Escola de Altos Estudos**, todas instituições comprometidas com o fortalecimento da governança pública, da capacidade estatal e da qualidade da democracia.

Concebido como um espaço qualificado de diálogo, o GT teve como objetivo compreender o ecossistema decisó-

rio da administração pública brasileira e construir caminhos institucionais para promover inovação responsável com segurança jurídica. Ao longo de oito encontros realizados entre agosto e novembro de 2025, o grupo reuniu gestores públicos, integrantes de órgãos de controle, acadêmicos e lideranças institucionais de todas as regiões do país. Esse percurso coletivo permitiu consolidar um diagnóstico e formular recomendações e propostas concretas, ancoradas na premissa de que a inovação e a segurança jurídica não são dimensões opostas, mas complementares, e que sua articulação depende de mudanças estruturantes no desenho institucional, nos incentivos organizacionais e na cultura da gestão pública e do controle no Brasil.

É a partir dessa compreensão que este documento se estrutura: um Estado inovador precisa qualificar a tomada de decisão, viabilizar insumos e oferecer segurança e previsibilidade a seus agentes; e um Estado juridicamente seguro é aquele capaz de aprender, de se adaptar e de criar condições institucionais para decidir de forma responsável em contextos complexos.

O desafio não é escolher entre controle e inovação, mas reconfigurar o modo como o Estado decide, aprende e controla, reforçando a lógica da confiança, da cooperação e do aprendizado institucional.



DIAGNÓSTICO

A qualidade das decisões públicas passa pela forma como o Estado organiza, interpreta e aplica seu próprio arcabouço normativo, estrutura capacidades institucionais e coordena a atuação de seus diversos atores, inclusive o controle.

A

A capacidade de inovar com segurança jurídica não depende exclusivamente da existência de normas autorizativas, de espaços para experimentação ou da atuação dos mecanismos de controle. Ela pressupõe um ambiente institucional capaz de viabilizar decisões públicas de qualidade em contextos marcados por elevada complexidade, no qual fatores **normativos, institucionais, organizacionais, culturais e federativos** interagem para moldar os incentivos, os comportamentos e a capacidade do Estado de responder aos problemas públicos.

Isso porque a tomada de decisão na administração pública constitui um processo complexo, que não decorre da aplicação automática de normas, nem da utilização isolada de evidências.

Nessa perspectiva, as evidências não substituem o processo decisório, mas qualificam, contribuindo para escolhas informadas, transparentes e legitimamente fundamentadas (Domingues & Ribeiro, 2026).

Nesse contexto, a capacidade de inovar está diretamente relacionada às capacidades estatais disponíveis para formular, implementar e aperfeiçoar políticas públicas. **A inovação no setor público depende da existência de capacidades estatais mínimas nos entes federativos. Sem quadros técnicos qualificados, estruturas administrativas estáveis e instrumentos adequados de gestão, a inovação tende a permanecer episódica e concentrada em poucos polos institucionais** (Gomide & Pires, 2014; Cavalcante, 2019; Lotta, 2019).

Na literatura sobre **capacidades estatais** (Gomide & Pires, 2014; Marengo, 2017), destacam-se duas dimensões analíticas principais: **a técnica (técnico-administrativa) e a relacional (político-relacionais)**. A primeira se refere aos recursos administrativos, humanos e financeiros disponíveis para planejar, implementar e avaliar políticas públicas, incluindo competências profissionais, estabilidade organizacional e mecanismos de gestão. A segunda diz respeito à **capacidade de articulação política e institucional do Estado, isto é, à habilidade de coordenar atores, construir consensos, negociar interesses e cooperar horizontal e verticalmente. Ambas são importantes, mas sua configuração específica varia conforme o campo de política pública e o nível federativo considerado** (Gomide & Pires, 2014; Marengo,

Assim, compreender a inovação no setor público brasileiro requer analisar não apenas a robustez técnica das burocracias, mas também a qualidade das relações interinstitucionais que sustentam a cooperação entre entes e organizações.

No Brasil, a distribuição dessas capacidades é fortemente desigual. Estudos de Abrucio (2007) e Souza (2017) mostram que, embora a Constituição de 1988 tenha promovido ampla descentralização de competências, a concentração de recursos e expertise técnica permanece nas esferas federal e, em menor medida, estadual. A União detém a maior parte das capacidades burocráticas e analíticas, enquanto os municípios, responsáveis pela implementação direta de políticas nas áreas de saúde, educação e assistência social, operam sob heterogeneidade de condições, estruturas e recursos, muitas vezes em restrição de pessoal, tecnologia e orçamento. **Esse arranjo produz o paradoxo de um Estado descentralizado na execução, mas centralizado na capacidade de decisão.**

Essa assimetria de capacidades federativas produz efeitos que vão além das diferenças de desempenho administra-

tivo entre os entes. Ela limita a própria possibilidade de formular diagnósticos consistentes, estruturar processos decisórios qualificados, implementar políticas públicas complexas, incorporar inovação e responder adequadamente aos mecanismos de controle. Nesses contextos, mudanças administrativas ou tecnológicas dependem frequentemente de lideranças individuais ou de parcerias externas, condições que, embora relevantes, são insuficientes para sustentar processos de transformação duradouros, aprendizagem e aperfeiçoamento.

Além disso, como destacam Viegas et al. (2024), as desigualdades institucionais entre entes federativos comprometem não apenas a efetividade das políticas públicas, mas também a equidade do sistema de governança e a legitimidade das decisões. **Quando a inovação se concentra em poucos polos, geralmente capitais e grandes centros urbanos, o acesso a serviços públicos de qualidade torna-se desigual, reproduzindo as disparidades territoriais e sociais.** Além disso, a falta de suporte técnico e jurídico aumenta o risco de responsabilizações desproporcionais, sobretudo nos municípios menores, onde gestores atuam sob elevada incerteza e intensa pressão de controle. Esse quadro aprofunda a

chamada paralisia decisória, estimulando comportamentos defensivos e reforçando a aversão ao risco.

O ambiente institucional influencia também a efetividade dos próprios mecanismos de controle. Estudo realizado com municípios fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte demonstrou que os efeitos das sanções aplicadas variam conforme o grau de maturidade institucional dos entes. Em contextos mais estruturados, elas tendem a induzir aprimoramentos na governança; em ambientes de baixa institucionalidade, seus efeitos mostram-se limitados ou mesmo inexistentes, podendo reforçar comportamentos defensivos e até agravar fragilidades preexistentes. O estudo identificou, ainda, que **níveis mais elevados de governança reduzem significativamente a probabilidade de responsabilizações futuras, funcionando como fator preventivo** (Salles et al., 2025). Esses achados indicam a importância de estratégias de controle mais responsivas às diferentes realidades institucionais dos entes federativos.

RESPOSTA INSTITUCIONAL À SANÇÃO DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS SEGUNDO O NÍVEL DE GOVERNANÇA MUNICIPAL

Dimensão	Município com iGovPM elevado	Município com iGovPM baixo
Resposta à multa	Estímulo ao aprimoramento da gestão	Paralisia administrativa e conformidade simbólica
Probabilidade de ser multado	Menor (escudo institucional)	Maior (mais suscetível a sanções)
Efeito do <i>enforcement</i> isolado	Estímulo ao aprimoramento da gestão	Paralisia administrativa e conformidade simbólica

Elaboração própria. Fonte: Salles et al. (2025).
iGovPM: Índice de Governança Pública Municipal com cinco dimensões: efetividade administrativa, transparência pública, legalidade, equidade e participação social.

Diante desse contexto complexo e assimétrico, **promover inovação com segurança jurídica exige avançar na construção de um ecossistema decisório capaz de reduzir incertezas, qualificar os processos decisórios, ampliar a coordenação institucional e estabelecer parâmetros mínimos que permitam decidir, controlar e responsabilizar de forma coerente com a complexidade dos problemas públicos.**

Esses parâmetros devem orientar tanto a tomada de decisão na gestão, quanto a atuação dos órgãos de controle. A legitimidade das decisões públicas não pode repousar exclusivamente sobre seus resultados, mas sobre a demonstração de que foram produzidas mediante processos diligentes, responsáveis, regulares, estruturados e compatíveis com a boa administração.

Na inovação pública, sobretudo em contextos de elevada complexidade, isso passa por demonstrar a adequada compreensão do problema público, analisar alternativas, considerar dados e evidências, contar com pareceres técnicos e jurídicos, avaliar riscos envolvidos, realizar testes-piloto e experimentações controladas, monitorar resultados e incorporar aprendizado (Fassio, 2024). Esses elementos conferem transparência, legitimidade e verificabilidade à decisão inovadora, distinguindo a inovação responsável de iniciativas marcadas pela improvisação ou pela ausência de método.

Esse percurso decisório traduz, em termos concretos, o dever objetivo de cuidado com a coisa pública. É precisamente essa diligência que a motivação deve tornar explícita, evidenciando as razões que fundamentaram a solução adotada. Ao tornar verificável a observância do dever de diligência, a motivação fortalece a legitimidade da inovação e qualifica o exercício do controle.

Sob essa perspectiva, torna-se igualmente necessário conferir maior densidade ao conceito de *erro grosseiro*. A segurança jurídica para inovar não busca tolerar graves inobservâncias ao dever de cuidado com a coisa pública, nem

afastar a responsabilização nesses casos ou em caso de dolo ou fraude. Ao contrário, exige que esses comportamentos permaneçam claramente distinguíveis das decisões legitimamente construídas, ainda que seus resultados não correspondam às expectativas iniciais.

Densificar o conceito de erro grosseiro significa, portanto, estabelecer parâmetros mais concretos e aferíveis de responsabilização, reforçando a previsibilidade das decisões e a segurança jurídica do processo de inovação.

A aferição do erro grosseiro, nesse cenário, deve deslocar o foco do resultado da decisão para a verificação do comportamento esperado de um administrador minimamente diligente, lançando o olhar para os procedimentos adotados (Barros, 2026). Isso pressupõe avaliar se o decisor reuniu informações suficientes, investigou criticamente o problema, analisou alternativas, buscou pareceres técnicos e jurídicos, avaliou riscos, monitorou a implementação da decisão e observou os deveres de cuidado compatíveis com a complexidade da

situação em um processo de inovação. **A grave inobservância desses deveres, e não o insucesso da inovação, é que fornece critérios mais objetivos para a caracterização do erro grosseiro.**

A clareza desses referenciais constitui elemento essencial da segurança jurídica. Avançar nesses referenciais não reduz a discricionariedade administrativa nem elimina os riscos inerentes à inovação, ao contrário, fortalece a confiança no ambiente decisório e influencia os incentivos que orientam a atuação dos agentes públicos. Quando esses referenciais permanecem difusos, instáveis ou pouco transparentes, a tendência é que decisões inovadoras sejam percebidas como fontes adicionais de exposição, favorecendo estratégias de autoproteção e retração decisória, nas quais *evitar decidir* passa a ser percebido como alternativa menos arriscada do que *decidir*.

Paralisia decisória no contexto da inovação e da segurança jurídica

A paralisia decisória na administração pública brasileira, frequentemente sintetizada pela expressão “apagão das canetas”, não constitui um fenômeno episódico, conjuntural ou meramente atribuível a falhas individuais de gestores. Trata-se de um **problema estrutural, produzido pela combinação dos fatores normativos, institucionais, culturais, que moldam os incentivos e os comportamentos dos agentes públicos** (Viegas et al., 2024). As evidências e os estudos reunidos ao longo dos encontros do GT Inovação e Segurança Jurídica indicam que a insegurança jurídica decorre menos da falta de regras e mais da forma como o Estado brasileiro organiza, interpreta e aplica o seu próprio arcabouço normativo na gestão e no controle.

Merece destaque a pesquisa realizada pelo Laboratório de Inovação do Tribunal de Contas da União (TCU/coLAB-i), que investigou as percepções de servidores e gestores públicos sobre os desafios da administração na contratação de soluções inovadoras. O levantamento revelou a presença significativa de barreiras ligadas ao medo do controle e à insegurança jurídica, que impactam diretamente a capacidade de inovação do setor público (TCU, 2019).

A pesquisa contou com a participação de 2.560 servidores, empregados públicos e colaboradores, dos quais 896 ocupavam funções gerenciais (Quadro 1). Os resultados revelaram que 60,6% dos gestores concordam que o medo do controle é um empecilho para a contratação de soluções inovadoras, enquanto 67,7% discordam da afirmação de que se sentem seguros para inovar (TCU, 2019). **Esses percentuais mos-**

tram de forma clara como a percepção de risco afeta a disposição para inovar, substituindo uma cultura de experimentação por uma cultura do medo, em que o receio de responsabilização pessoal prevalece sobre a busca de soluções criativas.

Estudos como o realizado pela Fundação Tide Setubal (2024) mostram que a multiplicidade de instâncias de responsabilização tem produzido efeitos paralisantes sobre servidores e políticas públicas. Os dados da pesquisa revelam um **padrão consistente de insegurança e deferência às orientações dos órgãos**

[QUADRO 1]
PERCEPÇÕES DE GESTORES PÚBLICOS

Afirmação	Concordam (%)	Discordam (%)
O medo do controle é um empecilho para o gestor contratar inovação	60,6	39,4
Os gestores se sentem seguros para contratar soluções inovadoras	32,3	67,7

Elaboração própria. Fonte: TCU/coLAB-i (2019)

[QUADRO 2]
REAÇÕES AS DEMANDAS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Item	Municipal	Estadual	Federal	Geral
Quando um órgão de controle faz uma recomendação, eu entendo como uma determinação.	68%	75%	78%	73%
Tendo a seguir as recomendações dos órgãos de controle, ainda que não sejam determinações e mesmo que eu não concorde com o seu teor.	76%	84%	85%	81%

Fonte: adaptado de Fundação Tide Setubal (2024)

de controle por parte dos gestores públicos. No Quadro 2, observa-se que 73% dos respondentes, em média, interpretam recomendações dos órgãos de controle como determinações, com variação entre 68% no nível municipal e 78% no nível federal. Além disso, 81% dos gestores afirmaram tender a seguir as recomendações dos órgãos de controle mesmo quando não configuram determinações formais e ainda que discordem de seu conteúdo, percentual que alcança 85% entre os gestores fe-

derais. **Esses resultados sugerem que a relação com o controle extrapola os limites normativos estritos e se converte em uma prática de obediência ampliada, evidenciando um campo de atuação marcado pela percepção de risco** (Fundação Tide Setubal, 2024).

Complementarmente, o Quadro 3 aponta que **a expectativa de controle tem repercussões diretas nas emoções e na tomada de decisão cotidiana de gestores**. Sete em cada dez participantes (71%) declararam estar constantemente preocupados em evitar problemas com órgãos de controle, e 49% relataram sentir ansiedade frequente diante da possibilidade de enfrentá-los. Além disso, 42% afirmaram sentir necessidade de obter aval prévio de órgãos de controle antes de decidir questões importantes, índice que alcança 59% no nível estadual. Por fim, 58% dos gestores manifestaram receio quanto à forma como suas decisões poderiam ser interpretadas, e 67% reconhecem que a preocupação com os órgãos de controle acompanha seu cotidiano de trabalho.

A interpretação sobre a expectativa de controle dos gestores merece atenção, porém, para que não se confunda com percepção ou imagem de injustiça da atuação do controle. Tais achados evidenciam a consolidação de uma cultura de medo entre gestores, que reduz a autonomia decisória e reforça a tendência à paralisia administrativa (Fundação Tide Setubal, 2024). No mesmo sentido, a investigação realizada pelo Movimento Pessoas à Frente (2024) revelou que a insegurança jurídica se consolidou como barreira estrutural e que a reforma da Lei de Improbidade, mesmo com seus avanços, ampliou disputas e incertezas quanto à responsabilização dos gestores.

[QUADRO 3]

REAÇÕES E PREOCUPAÇÕES COM OS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Item	Municipal	Estadual	Federal	Geral
Estou constantemente preocupado em evitar problemas com órgãos de controle.	72%	68%	77%	71%
Frequentemente fico ansioso(a) com a possibilidade de ter problemas com os órgãos de controle.	46%	45%	58%	49%
Sinto necessidade de obter aval prévio de órgãos de controle antes de decidir questões importantes.	33%	59%	30%	42%
Tenho receio de como os órgãos de controle irão interpretar minhas decisões e ações como gestor(a).	54%	59%	65%	58%
A preocupação com os órgãos de controle me acompanha no dia a dia do meu trabalho.	64%	70%	70%	67%

Fonte: adaptado de Fundação Tide Setubal (2024)

Diagnóstico em dimensões

PLANO NORMATIVO

Observa-se um cenário de hipercomplexidade jurídica. A proliferação de leis, decretos, regulamentos, portarias, orientações infralegais e decisões controladoras, muitas vezes sobrepostas ou contraditórias, produz um ambiente de incerteza permanente. **Em vez de gerar previsibilidade, o excesso normativo amplia margens interpretativas, dificulta a estabilização de entendimentos e eleva o risco de responsabilização ex post.**

Como argumenta Binenbojm (2024), o direito administrativo brasileiro passou a operar sob uma legalidade caótica, na qual a densidade normativa não se converte em segurança jurídica, mas em incerteza decisória. Nesse contexto, **a decisão administrativa torna-se um exercício de navegação entre comandos jurídicos concorrentes, frequentemente incompatíveis, o que estimula leituras defensivas da legalidade e reforça a percepção de que decidir é, em regra, mais arriscado do que não decidir** (Viegas et al., 2024).

Essa hipercomplexidade normativa se articula diretamente a uma **fragmentação do sistema de controle**. Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Controladorias, Advocacias Públicas e o Poder Judiciário exercem funções legítimas e necessárias, mas atuam, em grande medida, de forma descoordenada e, não raro, produzem interpretações distintas sobre um mesmo conjunto normativo

A inexistência de instâncias estáveis de convergência interpretativa faz com que o mesmo ato administrativo possa ser considerado regular por uma instância e irregular por outra. Como demonstram Pires, Lotta e Oliveira (2018) e Viegas et al. (2024), essa assimetria de entendimentos induz comportamentos defensivos, pois o gestor passa a se orientar pela interpretação mais restritiva disponível, ainda que ela não seja a mais adequada à solução do problema público. O controle, nesse arranjo, deixa de reduzir incertezas e passa a produzi-las.

Esse não é um fenômeno recente e restrito ao Brasil. A título de exemplo, o trabalho de Michael Power (1994), ao analisar a “explosão das auditorias” no Reino Unido, mostrou que a expansão indiscriminada de mecanismos de verificação e monitoramento levou a uma “gestão pelo auditável” em diferentes contextos, em que prevalece a conformidade com indicadores de controle em detrimento da efetividade das políticas. Guy Peters (2010) e Christopher Hood (2011) também ressaltaram que o excesso de accountability formal pode se converter em entrave à inovação em diferentes países, ao deslocar a atenção dos gestores para a autoproteção burocrática. Mais recentemente, autores como Bovens, Schillemans e Goodin (2014) exploraram a ideia de accountability overload, mostrando que, em democracias complexas, a proliferação de centros de responsabilização fragmenta a ação do Estado e incentiva comportamentos defensivos.

Nesse contexto de elevada complexidade normativa e múltiplas interpretações possíveis, **o dever de motivação e fundamentação assume papel central** ao conferir concretude ao princípio da legalidade e ampliar a segurança jurídica (Viana, 2026). Esse dever ultrapassa a condição de requisito formal e passa a qualificar o processo decisório nas esferas administrativa, controladora e judicial. Tornar transparente o percurso decisório fortalece a legitimidade das decisões, viabiliza seu controle e reduz o espaço para decisões arbitrárias e interpretações descontextualizadas.

PLANO CULTURAL E ORGANIZACIONAL

O GT identificou que a administração pública ainda é marcada por uma cultura pouco orientada a resultados, ao planejamento, ao uso de dados, à qualidade decisória e ao fortalecimento de capacidades institucionais. Em muitos contextos, essas práticas permanecem secundárias em relação ao cumprimento estrito de exigências formais, dificultando a construção de ambientes organizacionais voltados à aprendizagem, à inovação e à melhoria contínua.

Esse quadro é reforçado por incentivos institucionais que favorecem comportamentos defensivos por parte dos gestores públicos. A atuação do controle, orientada para o julgamento retrospectivo e para a quantificação de sanções, contribui para a construção de um ambiente institucional avesso ao risco. No caso brasileiro, esse padrão se manifesta na consolidação de uma cultura do “não fazer para não errar”, em que a conformidade formal se sobrepõe à entrega de resultados e à resolução efetiva de problemas públicos (Fundação Tide Setubal, 2024; Movimento Pessoas à Frente, 2024).

A forma como organizações e agentes públicos são avaliados contribui para a manutenção dessa lógica. **Em muitos casos, carreiras e instituições públicas são avaliadas mais pela ausência de falhas formais do que pelo impacto substantivo de suas decisões. Da mesma forma, órgãos de controle tendem a ser avaliados por métricas de produtividade associadas à quantidade de processos, pareceres e sanções, e não por sua contribuição para o fortalecimento das capacidades estatais ou para a melhoria das políticas públicas.** Como observam Fassio (2024) e Viegas et al. (2024), esse arranjo produz um sistema autorreferenciado, no qual o controle se converte em um fim em si mesmo, dissociado de sua finalidade republicana de promover a boa administração.

Uma das manifestações dessa cultura é a ainda tímida adoção de práticas avaliativas e de fiscalizações voltadas a objetos sistêmicos e estruturantes pelos Tribunais de Contas. Ao produzir diagnósticos e informações qualificadas sobre problemas públicos complexos, mecanismos causais, capacidades estatais e fatores que limitam o desempenho de políticas públicas, essas instituições poderiam contribuir para reduzir assimetrias de informação, fortalecer capacidades, promover aprendizagem e aperfeiçoar a governança pública, sem afastar suas competências constitucionais de fiscalização e responsabilização (Domingues & Ribeiro, 2026).

DIMENSÃO FEDERATIVA E DE CAPACIDADES ESTATAIS

Na linha dos referidos estudos que se dedicam ao tema, o GT identificou que persistem na Administração Pública limitações estruturais que comprometem a qualidade do ambiente decisório e a implementação de políticas públicas. **As assimetrias federativas aprofundam esse cenário:** enquanto alguns entes dispõem de estruturas técnicas qualificadas, quadros especializados e apoio jurídico permanente, grande parte dos municípios opera com capacidades reduzidas, elevada rotatividade de pessoal e baixa continuidade administrativa. Como demonstram Gomide e Pires (2014) e Souza (2017), **essas assimetrias tornam a aplicação uniforme das normas materialmente injusta e ampliam o risco jurídico para gestores que atuam em contextos de escassez.** O controle que desconsidera essas diferenças tende a punir a vulnerabilidade institucional, em vez de corrigi-la, reforçando a concentração de inovação em poucos polos e reproduzindo desigualdades territoriais (Viegas et al., 2024).

Nesse contexto, os órgãos de controle interno e as advocacias públicas são fundamentais para a boa governança, seja na qualificação do processo decisório, seja na relação com os controles externos. Por meio da gestão de riscos, controles preventivos, auditorias internas e emissão de pareceres técnicos e jurídicos, contribuem para que as decisões adotadas pelos gestores sejam devidamente motivadas e fundamentadas, aprimorando processos de trabalho e mitigando riscos jurídicos e operacionais.

Essas quatro dimensões, normativa, institucional, cultural e federativa/capacidades estatais, não operam de forma isolada, mas se retroalimentam. A hipercomplexidade normativa amplia a incerteza interpretativa; a fragmentação institucional dificul-

ta a coordenação e a previsibilidade; incentivos organizacionais e culturais favorecem comportamentos defensivos; capacidades estatais insuficientes limitam a qualidade das decisões e da implementação de políticas públicas; esse conjunto de fatores amplia a percepção de exposição a questionamentos e responsabilização. O resultado é um ciclo vicioso que produz retração decisória, perda de efetividade das políticas públicas e enfraquecimento da confiança social no Estado.

O diagnóstico consolidado pelo GT é claro: **o problema não é a falta de normas**, mas a sobreposição delas, ou a contradição entre elas; **assim como não está em controlar demais ou de menos**, mas em controlar de forma desarticulada. Um ambiente orientado por sobreposição de normas e normas que se contradizem, um controle orientado a processos de responsabilização, descoordenado e descolado das capacidades reais da administração pública, e uma gestão com falta de capacidades estatais, em conjunto, geram inércia, baixa qualidade decisória e desigualdade institucional.

Superar um cenário adverso, incluindo o “apagão das canetas”, e construir um ambiente mais inovador e mais propício a decisões efetivas e baseadas em diagnósticos com dados e evidências exige, portanto, uma reconfiguração estruturante da interpretação da legalidade e dos incentivos institucionais, de modo a transformar o controle em instrumento de orientação, aprendizado e fortalecimento das capacidades estatais, e as gestões em órgãos e atores capazes de decidir com fundamentação e qualidade.

Com base nas discussões realizadas ao longo dos oito encontros, o GT sistematizou o diagnóstico em quatro dimensões interdependentes, que, em conjunto, conformam o ecossistema institucional da inovação e da segurança jurídica.

[QUADRO 4]

DIAGNÓSTICO ESTRUTURAL

Dimensão	Problema	Mecanismo institucional	Efeitos sobre a decisão pública	Implicações para inovação e segurança jurídica
Normativa	Hipercomplexidade e sobreposição de normas	Proliferação de leis, decretos, portarias, orientações infralegais e decisões contraditórias; ausência de hierarquização interpretativa	Incerteza jurídica; instabilidade de entendimentos; maior exposição à responsabilização ex post	Inovação desincentivada; leitura defensiva da legalidade; decisão passa a ser percebida como mais arriscada do que a inação
Institucional (fragmentação do controle)	Fragmentação e descoordenação do sistema de controle;	Atuação descoordenada e sobreposta de TCs, MPs, Controladorias, Advocacias Públicas e Judiciário, sem convergência interpretativa	Mesmo ato pode ser validado por uma instância e invalidado por outra; imprevisibilidade decisória	Controle deixa de reduzir incertezas e passa a produzi-las; gestores tendem a adotar a interpretação mais restritiva
Cultural e organizacional	Predominância de lógica punitiva e de desconfiança; Avaliação baseada em quantidade, não em impacto	Predominância de julgamento retrospectivo e lógica sancionatória; confusão entre erro justificável e erro grosseiro/dolo; motivação da decisão e dificuldades reais da gestão como elementos pouco considerados; Métricas de desempenho focadas em processos, autos e sanções, e não em melhoria de políticas e construção de capacidades	Comportamentos defensivos; baixa valorização da motivação das decisões e das dificuldades reais da gestão; reduzida aprendizagem institucional; autorreferenciado; controle como fim em si mesmo; baixa agregação de valor ao ambiente decisório e à aprendizagem institucional	Inovação tratada como ameaça; conformidade formal sobrepõe-se à entrega de resultados; reduzidos incentivos à aprendizagem institucional e à produção de conhecimento. Baixa indução ao aprendizado; reforço do punitivismo e da paralisia decisória

Dimensão	Problema	Mecanismo institucional	Efeitos sobre a decisão pública	Implicações para inovação e segurança jurídica
Federativa/capacidades estatais	Assimetrias profundas de capacidade entre entes; baixa qualidade do ambiente decisório em alguns entes	Capacidades estatais distribuídas de forma desigual, municípios com baixa capacidade técnica, alta rotatividade, frágeis estruturas de assessoramento jurídico e controle interno	Processos decisórios menos qualificados, dificuldade de diagnosticar os problemas públicos, aplicação injusta das normas; penalização da vulnerabilidade institucional	Inovação concentrada em poucos polos; ampliação das desigualdades territoriais
Dinâmica sistêmica (interação das dimensões)	Ciclo vicioso de paralisia decisória	Hipercomplexidade normativa » fragmentação institucional » capacidades assimétricas » maior exposição a questionamentos » comportamentos defensivos » mais regulação e controle	Retração decisória; perda de efetividade das políticas públicas	Enfraquecimento da confiança social no Estado; bloqueio estrutural à inovação; pouca indução à construção de capacidades.

Elaboração própria.



INOVAÇÃO
E SEGURANÇA
JURÍDICA

INOVAÇÃO

A inovação no setor público deve ser compreendida como um processo institucional orientado à solução de problemas públicos, e não como iniciativas isoladas, experimentos desconectados ou atos de improvisação administrativa.

A

A literatura sobre inovação pública converge no diagnóstico de que Estados capazes de responder a contextos complexos são aqueles que articulam inovação, capacidade estatal e governança institucional (Mulgan & Albury, 2003; Cavalcante et al., 2017; Ansell & Torfing, 2017). **Ao longo dos debates do GT, consolidou-se o entendimento de que inovar é uma responsabilidade da gestão pública em contextos de alta complexidade e incerteza, desde que ancorada em método, governança e segurança jurídica** (Fassio, 2024). Esta seção sistematiza os principais elementos que caracterizam a inovação pública responsável, destacando seus tipos, instrumentos e condições institucionais.

A.

Tipos de inovação

A inovação na gestão pública pode assumir diferentes formas, que não se excluem mutuamente. Destacam-se, em especial: i) a **inovação incremental**, voltada ao aperfeiçoamento contínuo de processos, serviços e rotinas administrativas; ii) a **inovação organizacional**, que envolve mudanças na forma de estruturar equipes, fluxos decisórios e modelos de coordenação; iii) a **inovação em políticas públicas**, relacionada à reformulação de instrumentos, programas e estratégias de intervenção estatal, e; iv) a **inovação relacional**, que se manifesta na cooperação entre órgãos, níveis de governo, setor privado e sociedade civil (Mulgan & Albury, 2003; Cavalcante, 2019). Em contextos complexos, como o brasileiro, a inovação incremental e organizacional tende a ser mais viável no curto prazo, mas somente a combinação desses tipos permite transformações sustentáveis e de maior impacto sistêmico (Ansell & Torfing, 2017).

B.

Inovação motivada

A inovação pública responsável não nasce da busca abstrata por modernização, mas da **identificação clara de problemas públicos relevantes**. A falta de diagnóstico preciso é uma das principais causas de fracasso de iniciativas inovadoras, que passam a responder a modismos, tecnologias disponíveis ou pressões externas, em vez de necessidades concretas da população (Cavalcante et al., 2017; Lotta, 2019).

A definição do problema deve considerar suas causas estruturais, os atores envolvidos, as restrições institucionais e os efeitos esperados da intervenção. Esse esforço inicial confere racionalidade ao processo decisório e permite justificar escolhas administrativas de forma transparente, consistente e defensável, reduzindo riscos jurídicos e organizacionais (Binenbojm, 2024; Viegas et al., 2024).

A partir do problema definido, a inovação deve ser orientada por uma teoria de mudança, entendida como a explicitação das hipóteses que conectam ações, recursos, resultados intermediários e impactos esperados. A **teoria de mudança** não elimina a incerteza, mas torna explícitas as premissas da decisão, facilitando o monitoramento, o aprendizado institucional e a prestação de contas (Cavalcante et al., 2017; Ansell & Torfing, 2017).

O uso de **dados e pesquisas** é um componente central desse processo. Evidências empíricas, diagnósticos quantitativos, análises qualitativas e experiências anteriores ajudam a reduzir riscos, aprimorar o desenho das intervenções e fundamentar tecnicamente as decisões (Mulgan & Albury, 2003; Fassio, 2024). Inovar considerando evidências não significa eliminar a discricionariedade administrativa, mas qualificá-la, tornando-a mais legítima, previsível e controlável (Domingues, Ribeiro, 2026).

C. Projetos-piloto e a experimentação na gestão pública

A **experimentação controlada** é uma das estratégias mais eficazes para lidar com a incerteza inerente à inovação. Projetos-piloto permitem testar soluções em pequena escala, avaliar resultados, identificar riscos e promover ajustes antes de uma implementação mais ampla. Essa abordagem reduz custos, limita impactos negativos e cria oportunidades de aprendizado institucional, sendo amplamente reconhecida na literatura internacional sobre inovação pública (Sabel & Zeitlin, 2010; Ansell & Torfing, 2017).

No contexto do setor público, a experimentação deve ser acompanhada de regras claras de governança, definição de responsabilidades, critérios de avaliação e mecanismos de

transparência. A falta desses elementos transforma o piloto em improvisação e fragiliza a segurança jurídica do gestor. Quando bem estruturados, porém, projetos-piloto funcionam como instrumentos legítimos de tomada de decisão em ambientes complexos e incertos (Modesto, 2025).

D. Estruturas de inovação na gestão pública

i. Laboratórios de inovação

A institucionalização da inovação requer **a qualificação do ambiente decisório, envolvendo, por exemplo, estruturas organizacionais dedicadas**, capazes de sustentar processos contínuos de experimentação, aprendizado e difusão de boas práticas. Os laboratórios de inovação pública cumprem esse objetivo ao oferecer metodologias, apoio técnico e espaços de cooperação entre diferentes áreas da administração (Cavalcante, 2019; Lotta, 2019).

Mais do que unidades isoladas, esses laboratórios devem atuar como **plataformas transversais**, conectando gestores, órgãos de controle, universidades e sociedade civil. Quando integrados à estratégia institucional e dotados de legitimidade organizacional, os laboratórios contribuem para reduzir o medo de inovar, ao oferecer orientação metodológica, documentação adequada e respaldo institucional às iniciativas experimentais.

ii. Contratações Públicas para Soluções Inovadoras

As Contratações Públicas para Soluções Inovadoras (CPSI) constituem um instrumento relevante para viabilizar inovação no setor público, especialmente em contextos nos quais não há soluções prontas disponíveis no mercado (Fassio, 2024). Ao permitir a **contratação**

de desenvolvimento tecnológico e a interação entre administração pública e fornecedores em fases exploratórias, as CPSI ampliam a capacidade estatal de enfrentar problemas complexos (Fassio, 2024).

Para que sejam juridicamente seguras, as CPSI devem ser conduzidas com clareza de escopo, critérios objetivos de seleção, mecanismos de acompanhamento e documentação adequada das decisões. Quando bem utilizadas, reduzem riscos, estimulam a inovação e fortalecem o papel estratégico das compras públicas como instrumento de política pública.

iii. **Sandbox regulatório**

Os **sandboxes regulatórios** são ambientes controlados que permitem testar soluções inovadoras sob regras específicas e temporárias, mitigando riscos jurídicos e regulatórios (Sabel & Zeitlin, 2010; Modesto, 2025). No setor público, eles possibilitam experimentar novos modelos de prestação de serviços, tecnologias ou arranjos institucionais, com acompanhamento próximo e avaliação contínua (Sabel & Zeitlin, 2010; Modesto, 2025).

A adoção de sandboxes exige coordenação entre gestores, órgãos de controle e reguladores, além de critérios claros para entrada, permanência e saída das iniciativas testadas. Seu potencial reside justamente na capacidade de transformar risco em aprendizado institucional, sem comprometer a integridade, a legalidade e a accountability democrática (Ansell & Torfing, 2017; Viegas et al., 2024).

iv. **Compras públicas sustentáveis**

As **compras públicas sustentáveis** representam um eixo estratégico da inovação estatal, ao integrar critérios

econômicos, sociais e ambientais nas decisões de contratação. Ao incorporar inovação, sustentabilidade e responsabilidade social aos processos de compra, o Estado pode induzir mercados, estimular soluções inovadoras e gerar valor público de longo prazo (Mulgan & Albury, 2003; Fassio, 2024).

Para isso, é fundamental que os gestores disponham de orientações claras, capacitação adequada e segurança jurídica para utilizar critérios diferenciados, evitando interpretações restritivas que limitem o potencial transformador das compras públicas. Quando alinhadas à estratégia institucional e conduzidas com transparência, as compras sustentáveis tornam-se instrumentos centrais de inovação pública responsável.

E.

Erros do gestor ao inovar

O GT identificou que muitos fracassos associados à inovação decorrem não da inovação em si, mas de **erros de condução**. Entre os mais recorrentes estão a ausência de definição clara do problema, a falta de fundamentação técnica e documental, a inexistência de governança e critérios de avaliação, e a comunicação deficiente com instâncias internas e órgãos de controle (Fundação Tide Setubal, 2024; Movimento Pessoas à Frente, 2024).

É fundamental distinguir esses erros de gestão do **erro justificável**, inerente a processos experimentais conduzidos com método, boa-fé e transparência (Binenbojm, 2024; Modesto, 2025). Essa distinção é central para a construção de ambientes institucionais mais seguros para inovar e para a aplicação adequada dos parâmetros de responsabilização previstos no ordenamento jurídico.

SEGURANÇA JURÍDICA

A segurança jurídica não constitui um atributo das normas, constitui uma propriedade do ambiente institucional em que decisões públicas são produzidas.

A

A segurança jurídica é frequentemente compreendida, de forma reducionista, como sinônimo de rigidez normativa ou de ausência de risco. O percurso analítico do GT mostrou que essa concepção é insuficiente para lidar com os desafios contemporâneos da administração pública. Em contextos marcados por alta complexidade, incerteza e necessidade permanente de adaptação, a segurança jurídica deve ser entendida como **previsibilidade decisória, coerência institucional, ambiente decisório qualificado e proteção ao gestor que atua com boa-fé, fundamentação técnica e orientação ao interesse público**. Nessa perspectiva, a segurança jurídica não se opõe à inovação; ao contrário, constitui condição necessária para a inovação pública responsável (Binenbojm, 2024; Fassio, 2024).

Como vimos, a segurança jurídica opera em um ecossistema decisório complexo no qual interagem diversos elementos, dentre os quais normas, capacidades institucionais, processos decisórios e instâncias de controle. Nesse contexto, gestão e controle também não ocupam posições antagônicas: a qualidade do processo decisório e a atuação do controle são dimensões indissociáveis do mesmo ecossistema. Decisões públicas mais qualificadas e motivadas ampliam a legitimidade, a segurança e a efetividade da ação estatal. Da mesma forma, um controle coordenado, coerente, adaptativo e orientado ao aperfeiçoamento da gestão fortalece o ambiente em que essas decisões são produzidas. Isso pressupõe que o controle seja capaz de adotar a resposta mais adequada, conciliando a indução de boas práti-

cas e o fortalecimento de capacidades, sem afastar a atuação sancionatória nas hipóteses em que seja necessária e proporcional à conduta.

Conforme sintetiza Viana (2026), com fundamento em estudo realizado pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), **a fiscalização da atuação governamental deve ser contínua e abranger mecanismos de controle burocrático, político e social, além de instrumentos de transparência e avaliação dos resultados das políticas públicas, sendo a responsabilização elemento essencial para prevenir abusos de poder e práticas de corrupção**. Nessa perspectiva, o controle insere-se em um sistema mais amplo de accountability, estruturado por diferentes mecanismos voltados à promoção da integridade, da transparência e da qualidade da atuação estatal.

Ocorre que o sistema de controle externo no Brasil é marcado por **heterogeneidade e diversidade**. Ministérios Públicos e Tribunais de Contas dispõem de amplas autonomias constitucionais, culturas organizacionais distintas e interpretações variadas sobre seus próprios papéis e limites de atuação (Viegas et al., 2024). **Essa diversidade é legítima**

do ponto de vista constitucional, mas gera desafios significativos para a segurança jurídica quando se traduz em orientações contraditórias ou imprevisíveis sobre a atuação administrativa (Pires, Lotta & Oliveira, 2018).

O GT evidenciou que, em determinados contextos, o controle atua de forma orientadora, preventiva e indutora de boas práticas e construção de capacidades, enquanto, em outros, predomina uma lógica sancionatória e retrospectiva, corroborando com estudos anteriormente realizados (Fundação Tide Setubal, 2024; Movimento Pessoas à Frente, 2024). A falta de parâmetros comuns, coordenação mínima e espaços de convergência interpretativa amplia a imprevisibilidade e reforça o medo de decidir. **Reconfigurar o papel do controle ex-**

terno não implica em reduzir sua autonomia ou capacidade fiscalizatória, trata-se de promover maior coerência, proporcionalidade e alinhamento institucional, de modo que a atuação do controle contribua efetivamente para o fortalecimento da gestão pública e para a produção de resultados de maior valor público.

A partir de 2018, com as alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), exige-se que o controle considere circunstâncias e dificuldades reais quando avaliar a regularidade da atuação dos gestores. A LINDB também passou a exigir, de forma expressa, a motivação das decisões administrativas, controladoras e judiciais, estabelecendo elementos a serem integrados para ampliar a segurança jurídica das decisões.

Nesse contexto, considerando que a aplicação de sanções, inclusive pelos Tribunais de Contas, podem produzir efeitos tão ou mais graves do que em sanções penais, a segurança jurídica passa por um regime de responsabilização que assegure previsibilidade, motivação e fundamentação adequadas, observando um conjunto de garantias materiais e processuais destinadas a conter arbitrariedades no exercício do poder punitivo do Estado (Viana, 2019). A objetivação dos critérios de caracterização do erro grosseiro, a densificação da motivação das decisões, a coerência com os próprios precedentes e a observância do devido processo legal constituem elementos essenciais para conferir legitimidade à responsabilização, reduzir assimetrias interpretativas e fortalecer a segurança jurídica, sem comprometer a efetividade do controle e a tutela da probidade administrativa.

A.

Marcos legais gerais

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de um conjunto amplo de normas que, em tese, oferecem bases suficientes para decisões administrativas responsáveis e inovadoras (Binenbojm, 2024; Modesto, 2025). A Constituição Federal estabelece princípios estruturantes (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) que orientam a ação estatal em direção ao interesse público. Leis estruturantes, como a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a Lei de Licitações e Contratos Administrativos e o Decreto-Lei nº 200/1967, incorporam dispositivos que reconhecem a complexidade da gestão pública, a necessidade de ponderação, motivação e análise das consequências práticas das decisões administrativas (Binenbojm, 2024; Modesto, 2025).

QUADRO 5
PRINCIPAIS NORMATIVOS E MARCOS LEGAIS GERAIS NO TEMA

Norma	Destaques no tema
Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)	— Reforça o dever de motivação das decisões , exigindo demonstração de sua necessidade e adequação, bem como análise das alternativas possíveis (art. 20);
Alterações pela Lei nº 13.655/2018 no Decreto-Lei nº 4.657/1942.	— Determina que sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor para fins de aplicação de sanções e interpretação das normas de gestão pública (art. 22);
	— Restringe a responsabilização pessoal do agente público às hipóteses de dolo ou erro grosseiro (art. 28)
	— erro grosseiro : erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia (art. 12, §1º do Decreto n. 9830/2019)

CONTINUA A SEGUIR

[QUADRO 5]

PRINCIPAIS NORMATIVOS E MARCOS LEGAIS GERAIS NO TEMA

Norma	Destaques no tema
Lei de Improbidade Administrativa (LIA) Alterações pela Lei nº 14.230/2021 na Lei nº 8.429/1992.	— Exige a demonstração de dolo para a configuração dos atos de improbidade administrativa (art. 1º, § 3º) — Afasta a improbidade por mera divergência interpretativa da lei, ressalvadas as hipóteses de dolo ou erro grosseiro (art. 1º, § 8º) — Reforça atuação coordenada entre as instâncias de responsabilização para evitar dupla punição pelo mesmo fato (art. 21, §2º). — Determina a compensação das sanções aplicadas em diferentes instâncias, prevenindo excesso punitivo (art. 21, §5º). — Determina a dedução dos valores já imputados a título de débito, evitando dupla cobrança pelo mesmo dano (art. 12, §6º).
Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos A Lei nº 14.133/2021 promove uma mudança de paradigma ao deslocar o foco da mera conformidade procedimental para a construção de um ambiente institucional orientado à inovação responsável, ao planejamento, à governança das contratações — cuja responsabilidade é atribuída expressamente à alta administração —, à motivação das decisões, à gestão de riscos, aos controles preventivos e à fundamentação técnica, fortalecendo capacidades institucionais para melhores resultados nas contratações públicas.	— Elege o incentivo à inovação como objetivo do processo licitatório (art. 11, IV); — Eleva o planejamento, a segregação de funções e a motivação à condição de princípios expressos das contratações públicas (art. 5º); — Institucionaliza a governança das contratações, com processos, estruturas e controles internos voltados à promoção de ambiente íntegro e confiável e ao alcance dos objetivos da Lei (art. 11, parágrafo único); — Incorpora mecanismos voltados à busca de soluções inovadoras para problemas de relevância pública (art. 81); — Condiciona a aceitação das soluções inovadoras à fundamentação técnica, à adequada compreensão do objeto e à validação (art. 81, §§ 3º e 4º); — Institui o diálogo competitivo para identificar soluções mais adequadas, inclusive as que envolvam inovação tecnológica ou técnica (art. 32) — Estrutura três linhas de defesa, integradas por gestão, assessoramento jurídico, controle interno e controle externo (art. 169);

	— Exige pareceres jurídicos e técnicos como mecanismos de qualificação do processo decisório (arts. 53, 72, III, e 81, § 3º); <i>Para o controle:</i> — Distingue impropriedades formais de irregularidades, buscando medidas de saneamento e prevenção, em ambos os casos, e apuração responsabilidades quando houver dano (art. 169, § 3º); — Institucionaliza práticas dialógicas na fiscalização, assegurando manifestação do gestor sobre propostas de encaminhamento do controle com impacto significativo (art. 171, I); — Exige procedimentos objetivos e imparciais e relatórios tecnicamente fundamentados, baseados em evidências e nas normas de auditoria (art. 171, II)
Decreto-Lei nº 200/1967	— Institui o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle como princípios fundamentais da Administração Pública (art. 6º) — Institucionaliza a coordenação permanente da execução das políticas e programas governamentais em todos os níveis da Administração (art. 8º) — Distingue as funções de direção e execução, reservando aos níveis centrais atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle (art. 10, §2º) — Utiliza a delegação de competência como instrumento de descentralização para aproximar a decisão dos fatos, pessoas e problemas (art. 11) — Estrutura o controle em todos os níveis da Administração, abrangendo a execução dos programas, a observância das normas e a atuação dos administradores (art. 13) — Reserva às estruturas centrais funções de planejamento, supervisão, coordenação e controle, liberando-as das atividades meramente executivas (art. 10, §2º)

Elaboração própria.

O desafio, portanto, não reside na inexistência de marcos legais, mas na **forma como esses dispositivos são interpretados e aplicados**. Leituras excessivamente formalistas, descontextualizadas ou orientadas exclusivamente por avaliações retrospectivas tendem a produzir insegurança jurídica e aversão ao risco decisório (Binenbojm, 2024; Viegas et al., 2024). A LINDB representa um avanço relevante ao exigir que decisões administrativas e de controle considerem as circunstâncias concretas, as dificuldades reais do gestor e os efeitos práticos dos atos (Modesto, 2025). Contudo, sua efetividade depende de internalização institucional e de aplicação consistente e convergente pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário.

Na perspectiva da gestão, pressupõe decisões adequadamente motivadas, de modo a demonstrar essas dificuldades e a permitir a aferição da diligência empregada no processo decisório, elemento essencial para distinguir o erro grosseiro das decisões legitimamente construídas, ainda que seus resultados não correspondam às expectativas iniciais.

B. Marcos legais sobre coordenação

Além das normas substantivas, o ordenamento jurídico brasileiro prevê instrumentos voltados à **coordenação e cooperação** interinstitucional para enfrentar a fragmentação típica do federalismo (Gomide & Pires, 2014; Souza, 2017). Mecanismos como consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica e outros arranjos interfederativos foram concebidos para viabilizar políticas públicas em áreas complexas, nas quais nenhum ente federativo, isoladamente, dispõe de capacidades institucionais suficientes (Viegas et al., 2024; Modesto, 2025).

Apesar de previstos em lei, esses instrumentos permanecem subutilizados ou tratados com desconfiança. A falta de parâmetros

claros, orientações estáveis e entendimentos convergentes sobre sua regularidade jurídica inibe sua adoção, especialmente por entes subnacionais com menor capacidade institucional. Como resultado, instrumentos desenhados para promover coordenação acabam, paradoxalmente, reforçando a fragmentação quando não acompanhados de segurança interpretativa e apoio institucional adequado.

C. Coordenação e cooperação

i. Mecanismos de fortalecimento do diálogo e da coordenação

A segurança jurídica em ambientes complexos depende, em grande medida, da **qualidade do diálogo entre gestão e órgãos de controle**. O GT identificou que a **ausência de canais estruturados de comunicação, orientação prévia e interação técnica amplia incertezas, incentiva interpretações defensivas da legalidade e estimula comportamentos de inércia decisória**. Em contraste, a literatura mostra que experiências de controle dialógico e colaborativo indicam que a cooperação institucional pode reduzir riscos, qualificar decisões e fortalecer capacidades administrativas (Pires, Lotta & Oliveira, 2018; Viegas et al., 2024).

Entre os mecanismos capazes de fortalecer esse diálogo destacam-se: câmaras de convergência interpretativa entre órgãos de controle; auditorias orientativas e preventivas; pareceres referenciais ou conjuntos; protocolos de atuação coordenada; espaços permanentes de interlocução entre gestores, advocacias públicas e instâncias de controle (Fassio, 2024; Modesto, 2025). Esses instrumentos não eliminam conflitos interpretativos, mas contribuem para torná-los mais previsíveis, transparentes e institucionalmente produtivos, reduzindo a personalização do risco decisório.

D. Capacidades estatais

i. Controle interno

O controle interno, exercido principalmente pelas Controladorias-Gerais e demais órgãos integrantes do sistema de controle interno da administração pública, constitui peça-chave para a segurança jurídica e para a inovação responsável. Quando estruturado e atuante de forma preventiva e orientadora, ele funciona como primeira linha de defesa da administração, apoiando gestores na identificação de riscos, na conformidade dos processos e na qualificação das decisões administrativas (Viegas et al., 2024). Contudo, em muitos entes federativos, o controle interno permanece suborganizado, com baixa autonomia, escassez de recursos e atuação restrita a funções predominantemente formais (Gomide & Pires, 2014; Modesto, 2025).

O fortalecimento do controle interno exige investimento contínuo em capacitação, independência técnica e integração efetiva com a gestão e o controle externo. Um controle interno bem estruturado reduz incertezas, melhora a qualidade da documentação decisória e oferece maior proteção jurídica ao gestor que inova de forma responsável (Pires, Lotta & Oliveira, 2018).

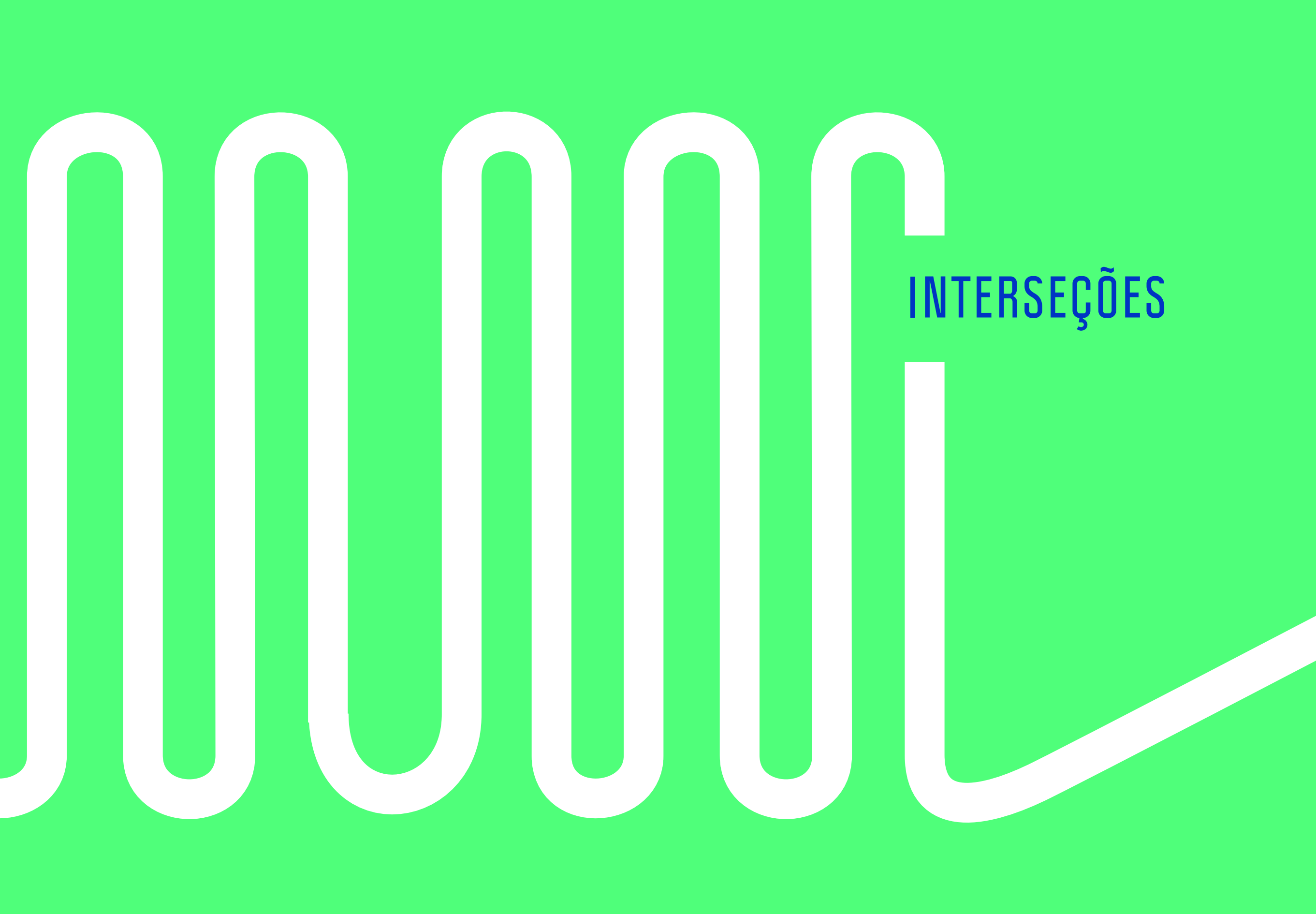
ii. Os desafios dos pequenos municípios

Os desafios da segurança jurídica são particularmente intensos nos municípios de pequeno e médio porte, que concentram a execução de políticas públicas, mas operam com capacidades institucionais limitadas. A escassez de quadros técnicos, a elevada rotatividade de pessoal e a ausência de estruturas permanentes de assessoramento jurídico e de controle interno tornam esses entes mais suscetíveis ao cometimento

de irregularidades e, por conseguinte, mais vulneráveis à instabilidade normativa e à responsabilização pelo controle (Souza, 2017; Gomide & Pires, 2014).

A aplicação uniforme de padrões de controle a realidades institucionais profundamente desiguais produz efeitos perversos: penaliza a fragilidade em vez de corrigi-la e aprofunda desigualdades federativas. Na prática, a falta de proporcionalidade na atuação dos órgãos de controle desconsidera as diferenças de capacidade administrativa entre os entes, elevando os custos de conformidade, ampliando a aversão ao risco dos gestores e reduzindo a capacidade de implementação de políticas públicas justamente onde ela é mais necessária.

O GT destacou, portanto, a necessidade de políticas estruturadas de fortalecimento institucional, cooperação interfederativa e apoio técnico contínuo, capazes de criar ambientes mais seguros para a tomada de decisão nos territórios. Sem enfrentar essas assimetrias, a segurança jurídica tende a permanecer concentrada em poucos polos institucionais, e a inovação continuará sendo exceção, e não regra, na administração pública brasileira (Viegas et al., 2024).



INTERSEÇÕES

A análise desenvolvida ao longo do GT permite afirmar que inovação e segurança jurídica não constituem polos em tensão permanente, mas dimensões interdependentes de uma mesma arquitetura institucional.

A

A inovação pública somente se sustenta quando amparada por um ambiente decisório qualificado que permite diagnósticos e cursos de ação, assim como quando há previsibilidade decisória, coerência interpretativa e proteção institucional ao gestor que decide de forma responsável; da mesma forma, a segurança jurídica perde sentido quando se converte em sinônimo de imobilismo e incapacidade de adaptação do Estado diante de problemas públicos complexos.

Essa interseção manifesta-se de forma concreta no cotidiano da administração pública, especialmente nos momentos em que gestores são chamados a decidir sob condições de incerteza,

pressão política e restrições institucionais (Fassio, 2024). Nesses contextos, o modo como o controle é exercido, a clareza dos parâmetros jurídicos aplicáveis e a existência, ou não, de espaços institucionalizados de diálogo tornam-se fatores determinantes para a viabilidade da inovação pública (Pires, Lotta & Oliveira, 2018; Fassio, 2024).

A capacidade de inovar na administração pública depende, em grande medida, da qualidade do ambiente decisório em que os gestores atuam. Decisões públicas raramente são tomadas em condições de certeza: envolvem informações incompletas, múltiplos atores, conflitos de valores, limitações orçamentárias e riscos jurídicos. Aqui, a existência de regras claras, assessoramento técnico qualificado, mecanismos de gestão de riscos e canais permanentes de diálogo institucional reduz a incerteza decisória e amplia a capacidade de os gestores formularem soluções compatíveis com o interesse público (Viegas et al., 2024; Fassio, 2024).

A gestão pública, portanto, não deve ser compreendida apenas como a execução de normas, mas como um processo contínuo de tomada de decisão em ambientes complexos. Um ambiente decisório institucionalmente qualificado combina capacidade técnica, coordenação organizacional, previsibilidade interpretativa e mecanismos de controle orientados à prevenção e ao aprendizado institucional. Nessas condições, **a segurança jurídica deixa de representar um limite à inovação e passa a funcionar como elemento de sustentação de decisões responsáveis, reduzindo a exposição do gestor ao risco de responsabilizações decorrentes de interpretações contraditórias ou excessivamente formalistas.**

A.

Riscos para o gestor ao inovar

Inovar no setor público envolve **riscos reais**, que não podem ser ignorados ou minimizados (Fundação Tide Setubal, 2024; Movimento Pessoas à Frente, 2024). O GT identificou três ordens principais de risco enfrentadas pelos gestores públicos: **jurídico, reputacional e institucional**. O risco jurídico decorre da possibilidade de responsabilização futura, frequentemente baseada em interpretações retrospectivas e descontextualizadas das decisões adotadas. O risco reputacional está associado à exposição pública do erro, amplificada por ambientes de alta judicialização e por narrativas que confundem falha administrativa com desvio moral. Já o risco institucional refere-se à ausência de respaldo organizacional: decisões inovadoras tendem a recair sobre indivíduos, e não sobre estruturas coletivas, o que fragiliza o gestor e incentiva comportamentos defensivos.

Quando esses riscos não são adequadamente tratados pelo desenho institucional, o efeito agregado é a **retração decisória**. Gestores passam a evitar soluções novas, optando por procedimentos conhecidos, ainda que ineficazes, porque estes oferecem maior proteção formal (Hood, 2011). O paradoxo é evidente: a rede de controle, ao tentar eliminar o risco decisório, acaba participando de um risco maior, o da inefetividade das políticas públicas e da perda de capacidade estatal (Viegas et al., 2024).

[QUADRO 6]
PRINCIPAIS NORMATIVOS E MARCOS LEGAIS GERAIS NO TEMA

Dimensão	Problema	Mecanismo institucional
Risco jurídico	Responsabilização ex post baseada em interpretações retrospectivas e descontextualizadas	Decisões defensivas e priorização do “não decidir” como estratégia de autoproteção
Risco reputacional	Exposição pública do erro e associação automática entre falha administrativa e desvio moral	Estigmatização do gestor e amplificação do medo institucional
Risco institucional	Ausência de respaldo organizacional e personalização das decisões	Isolamento do gestor e fragilização da tomada de decisão
Capacidades estatais	Assimetria federativa e fragilidade institucional, sobretudo em pequenos municípios	Aplicação materialmente injusta de padrões uniformes de controle

Elaboração própria.

B. Diálogo e interação entre gestão e órgãos de controle
O GT demonstrou que a principal variável capaz de mitigar esses riscos não é a redução pura e simples do controle, mas a **qualificação do diálogo entre gestão e órgãos de controle** (Pires, Lotta & Oliveira, 2018; Fassio, 2024; Modesto, 2025). **Evidências apresentadas ao longo dos encontros indicam que ambientes institucionais nos quais há orientação prévia, comunicação clara e cooperação técnica tendem a produzir decisões mais fundamentadas, inovadoras e juridicamente seguras.**

O diálogo não elimina divergências interpretativas, mas permite que elas sejam tratadas de forma antecipada, transparente e institucionalizada. Mecanismos como consultas formais, audiências técnicas, ciclos de auditorias dialógicos, pareceres referenciais, elaboração de enunciados e câmaras de convergência interpretativa funcionam como instrumentos de redução de incerteza e de alinhamento de expectativas. Nessas condições, o controle deixa de ser percebido como ameaça ex post e passa a atuar como elemento de qualificação do processo decisório (Viegas et al., 2024; Modesto, 2025).

É importante ressaltar que essa interação não compromete a autonomia dos órgãos de controle nem a discricionariedade legítima da gestão (Binenbojm, 2024; Hood, 2011). Ao contrário, tende a reforçar ambas, ao delimitar com maior clareza os papéis institucionais, os parâmetros de atuação e os limites da responsabilização. A falta de diálogo, por sua vez, amplia a assimetria de informação, reforça a desconfiança mútua e transforma o controle em fator estruturante de paralisia decisória.

QUADRO 7
PRINCIPAIS NORMATIVOS E MARCOS LEGAIS GERAIS NO TEMA

Dimensão	Problema	Mecanismo institucional
Controle no apoio à decisão	Fragilidade das estruturas de controle interno, assessoramento jurídico e gestão de risco	Baixa capacidade preventiva, decisões mais frágeis e menor proteção institucional para decisões
Diálogo gestão – controle	Ausência de canais estruturados de orientação prévia e cooperação	Aumento da assimetria de informação e da desconfiança institucional
Controle dialógico	Baixa institucionalização de consultas, auditorias orientativas e pareceres referenciais	Dificuldade de antecipar conflitos e alinhar expectativas

Elaboração própria.

C.

Experiências internacionais

O GT também dialogou com experiências internacionais que enfrentaram dilemas semelhantes. **Casos como os programas de *experimentalist governance* da União Europeia, os *regulatory sandboxes* implementados no Reino Unido e em Singapura, bem como as auditorias de desempenho desenvolvidas por instituições superiores de controle em países da OCDE, mostram que a adoção de modelos orientados ao aprendizado, nos quais a responsabilização convive com espaços formais de experimentação, avaliação e ajuste contínuo, produz melhores resultados.** Essas experiências demonstram que é possível compatibilizar integridade, inovação e segurança jurídica (Sabel & Zeitlin, 2010; Ansell & Torfing, 2017).

Essas experiências compartilham elementos centrais: clareza de objetivos, definição prévia de critérios de avaliação, transparência dos processos decisórios e distinção explícita entre erro justificável e conduta dolosa (Ansell & Torfing, 2017; Sabel & Zeitlin, 2010). Além disso, há investimento sistemático em capacidades estatais e em coordenação interinstitucional, reduzindo a fragmentação e a imprevisibilidade do controle (Viegas et al., 2024). Nesses contextos, o aprendizado institucional é tratado como ativo público, e não como ameaça à responsabilização.

Embora os contextos nacionais sejam distintos, a principal lição extraída dessas experiências converge com o diagnóstico do GT: **a segurança jurídica não se constrói pela supressão do risco, mas pela sua gestão institucional.** Estados capazes de inovar com responsabilidade são aqueles que transformam incerteza em aprendizado, erro em melhoria contínua e controle em parceria qualificada para a produção de valor público.

[QUADRO 8]
EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Dimensão	Problema	Efeitos	Implicações
Experiências internacionais	Fragmentação do aprendizado e foco excessivo na punição em alguns contextos	Baixa adaptação institucional em ambientes complexos	Modelos orientados ao aprendizado mostram maior compatibilidade entre controle e inovação
Gestão do risco	Tentativa de eliminar o risco decisório	Produção de risco sistêmico: inefetividade das políticas públicas	Segurança jurídica eficaz decorre da gestão institucional do risco, não de sua supressão

Elaboração própria.

The background is a solid green color. Overlaid on this are several thick, white, hand-drawn style lines. On the left side, a line starts from the top, curves into a horizontal shape, then curves again to form a large, open, teardrop-like shape pointing towards the center. Below this, another line starts from the left edge and curves into a horizontal shape. On the right side, a line starts from the top, curves into a horizontal shape, then curves again to form a large, open, teardrop-like shape pointing towards the center. Below this, another line starts from the right edge and curves into a horizontal shape. The overall composition is abstract and minimalist.

RECOMENDAÇÕES

A

As recomendações formuladas pelo GT Inovação e Segurança Jurídica partem de um pressuposto central, consolidado ao longo de todo o percurso analítico e propositivo do grupo: **a construção de um ambiente decisório qualificado, inovador e juridicamente seguro não será alcançado por ajustes pontuais, nem pela simples edição de novas normas, mas por mudanças estruturantes no desenho institucional, nos incentivos organizacionais e na cultura administrativa e do controle no Estado brasileiro.** O fenômeno do “apagão das canetas” não decorre de falhas individuais ou de lacunas normativas específicas, mas de uma expectativa de controle associada à descoordenação institucional, fragmentação interpretativa e aversão sistêmica ao risco decisório, que trazem medo ao decisor.

Trata-se, portanto, de uma agenda de médio e longo prazo, orientada à reconstrução do equilíbrio entre **inovação, controle e capacidades estatais**, com foco na legitimidade democrática das decisões motivadas, na previsibilidade jurídica e na efetividade da ação pública. O GT convergiu para a compreensão de que o problema não reside na presença do controle, mas no modo como ele é exercido; não está na existência de normas, mas na fragmentação interpretativa e na aplicação descontextualizada do direito; e não decorre só da ausência de capacidades estatais, mas também de sua distribuição desigual, de sua fragilidade em determinados territórios e de sua desconsideração como ativo institucional.

Nesse sentido, as recomendações a seguir articulam três eixos indissociáveis:

-
- A. a **reorientação do papel do controle**, para que atue como indutor da boa gestão;
-
- B. o **fortalecimento das capacidades estatais**, com atenção especial às assimetrias federativas e à realidade dos pequenos e médios municípios, e;
-
- C. a **institucionalização da aprendizagem, da motivação, da cooperação e da experimentação controlada**, como fundamentos de um Estado capaz de decidir sob incerteza sem paralisar-se.
-

A. Recomendações para os órgãos de controle

Os órgãos de controle ocupam posição central na governança pública brasileira e exercem forte capacidade de indução de comportamentos, definição de incentivos e conformação das decisões administrativas. Sua atuação molda, de forma direta, os limites percebidos da discricionariedade administrativa e os incentivos à inovação. As recomendações a seguir não visam enfraquecer o controle, mas reposicioná-lo como elemento estruturante de um Estado que aprende, decide melhor e entrega mais valor público à sociedade.

i. Reorientar o controle para a prevenção e o aprendizado institucional

O GT recomenda o aperfeiçoamento da abordagem do controle, de modo a ampliar, de forma consistente, **mecanismos de indução de boas práticas, prevenção de falhas e fortalecimento das capacidades administrativas**, sem prejuízo de suas funções fiscalizatória e sancionatória, quando for o caso. Auditorias, inspeções e recomendações devem ser concebidas como relevantes instrumentos de qualificação do processo decisório e de melhoria contínua das políticas públicas, sobretudo em contextos marcados por complexidade, incerteza e inovação.

Essa mudança implica valorizar atuações concomitantes, conferindo mais ênfase a objetos estruturantes, indução de aprimoramento, avaliações de desempenho orientadas a resultados, análises de risco e acompanhamento do ciclo das políticas públicas, deslocando o foco de atuações predominantemente retrospectivas e reduzindo a centralidade do controle punitivo. O controle deixa, assim, de operar como “freio” à decisão administrativa e passa a atuar como mecanismo de inteligência institucional e aprendizagem coletiva, contribuindo para decisões mais transparentes e eficazes.

ii. Institucionalizar critérios claros, proporcionais e contextualizados de responsabilização

É fundamental consolidar procedimentos e parâmetros objetivos, previsíveis e publicamente reconhecidos para distinguir erro justificável, erro grosseiro e dolo, aplicando de forma efetiva e consistente os dispositivos da LINDB.

A análise para fins de responsabilização deve considerar o percurso decisório, a motivação da decisão, os obstáculos e as dificuldades reais da gestão, as capacidades institucionais disponíveis, a complexidade do problema enfrentado e a diligência empregada pelo agente público.

Essa condição é estruturante porque reduz a incerteza jurídica, protege o gestor que atua de boa-fé, com motivação técnica e orientação ao interesse público, e desloca o foco de respostas *predominantemente sancionatórias* para a *análise qualificada do processo decisório*. A segurança jurídica, nessa perspectiva, decorre da previsibilidade e da coerência institucional, e não da tentativa ilusória de eliminação do risco.

Ainda sob essa perspectiva, a consideração dos obstáculos e dificuldades reais da gestão deve vir acompanhada de medidas voltadas à sua superação. Do contrário, o sistema de responsabilização poderá incentivar a permanência de fragilidades institucionais, em vez de induzir seu fortalecimento. Deve o controle, assim, induzir o fortalecimento dos ambientes identificados como insuficientes, o que exige orientação à construção de capacidades, estruturas de governança, apoio técnico e jurídico e mecanismos permanentes de aprendizagem institucional, de modo a qualificar o ambiente decisório.

iii. Fortalecer mecanismos permanentes de coordenação e convergência interpretativa

A fragmentação entre Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Controladorias, Advocacias Públicas e o Poder Judiciário foi identificada pelo GT Inovação e Segurança Jurídica como um dos principais fatores estruturantes da insegurança jurídica e da paralisia decisória na administração pública brasileira. A atuação legítima, porém descoordenada, desses diversos órgãos de controle e de justiça produz um ambiente de incerteza interpretativa no qual o mesmo ato administrativo pode ser considerado regular por uma instância e irregular por outra, frequentemente com efeitos sancionatórios relevantes para o gestor.

Nesse contexto, o GT recomenda a criação e o fortalecimento de **mecanismos permanentes de convergência interpretativa**, tais como câmaras interinstitucionais, protocolos de atuação coordenada, orientações conjuntas e espaços estruturados de diálogo técnico. Esses mecanismos devem incidir, de forma prioritária, sobre temas sensíveis à inovação pública, à experimentação administrativa, às contratações inovadoras, à atuação em contextos de baixa capacidade estatal e à aplicação dos dispositivos da LINDB relativos à motivação, à análise de consequências e à distinção entre erro justificável, erro grosseiro e dolo.

A previsibilidade decisória não pressupõe uniformidade absoluta de entendimentos nem supressão da autonomia funcional dos órgãos de controle. Ao contrário, ela exige **coerência mínima, transparência nos critérios interpretativos e redução de dissonâncias institucionais**, de modo que os gestores públicos possam compreender, ex ante, os parâmetros

relevantes para a tomada de decisão. A ausência dessa coerência transfere para o gestor o ônus de arbitrar conflitos institucionais que não lhe competem, elevando o custo decisório e reforçando comportamentos defensivos.

Nesse processo, o GT destaca de forma expressa a **responsabilidade do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**. Enquanto órgãos de governança, coordenação e planejamento estratégico do Judiciário e do Ministério Público, respectivamente, CNJ e CNMP possuem papel central na indução de práticas mais coerentes, proporcionais e orientadas ao fortalecimento das capacidades estatais. Cabe a esses Conselhos estimular a harmonização de entendimentos, a produção de orientações referenciais, a disseminação de boas práticas de controle dialógico e a incorporação de parâmetros de análise contextualizada e prospectiva nas decisões judiciais e ministeriais.

A atuação coordenadora do CNJ e do CNMP não implica interferência na independência funcional de magistrados ou membros do Ministério Público, mas sim o exercício legítimo de suas competências constitucionais de planejamento, padronização procedimental e aprimoramento institucional. Ao fomentar espaços de diálogo interinstitucional e ao incentivar uma atuação mais preventiva e orientadora, esses Conselhos podem contribuir decisivamente para reduzir a imprevisibilidade, qualificar o controle e criar um ambiente mais seguro para a inovação responsável na gestão pública.

Quanto aos Tribunais de Contas, as redes interinstitucionais desempenham um papel especialmente estratégico, como é o caso da **Rede Integrar de Políticas Públicas**

Descentralizadas, concebida como um ambiente estruturado de trabalho colaborativo voltado à fiscalização e ao aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no país. A Rede Integrar constitui uma rede cooperativa formada pelos Tribunais de Contas brasileiros, articulados por meio de Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Tribunal de Contas da União (TCU) e as Cortes de Contas aderentes, com o objetivo de promover cooperação técnica, compartilhamento de metodologias, definição conjunta de diretrizes e instrumentos de planejamento integrado, de modo a **induzir convergência interpretativa e coordenação prática** a partir de instrumentos de planejamento integrado, definição conjunta de diretrizes de atuação, troca sistemática de informações e construção colaborativa de referenciais técnicos. Iniciativas como a Rede Integrar podem contribuir de maneira relevante para **reduzir assimetrias institucionais, antecipar conflitos interpretativos e qualificar a atuação fiscalizatória em contextos marcados por elevada complexidade e heterogeneidade federativa**, fortalecendo a previsibilidade decisória, o aprendizado institucional e a construção de capacidades.

A articulação entre as instâncias de controle, preservadas suas naturezas jurídicas e competências próprias, é condição estratégica para reduzir sua fragmentação, ampliar a previsibilidade decisória e criar um ambiente institucional mais favorável à inovação responsável na administração pública.

Os mecanismos de convergência interpretativa, quando bem desenhados, permitem antecipar conflitos, alinhar expectativas, reduzir litígios desnecessários e transformar

divergências em aprendizado institucional. Dessa forma, o controle deixa de operar como fator de bloqueio e passa a atuar como elemento estruturante de inteligência institucional, ampliando a qualidade das decisões públicas, protegendo o gestor que atua de boa-fé e fortalecendo a confiança social no Estado.

iv. Institucionalizar práticas dialógicas e reduzir assimetrias estruturais entre os Tribunais de Contas

Avançar na segurança jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas exige a consolidação de **parâmetros mínimos nacionais de organização e funcionamento**.

Em um contexto marcado por assimetrias e pela inexistência de lei nacional que discipline, de forma uniforme, o processo de controle externo dos Tribunais de Contas, recomenda-se o fortalecimento de referenciais e padrões de governança que orientem de forma sistêmica a atuação dessas instituições, desde a auditoria de controle externo até a deliberação final.

Dessa forma, recomenda-se a **institucionalização de práticas dialógicas e orientadas à qualificação do processo decisório dos Tribunais de Contas**, na linha de experiências já consolidadas, como as previstas na Resolução nº 315 do Tribunal de Contas da União que, refletindo a incorporação de normas internacionais de auditoria governamental, institucionaliza a construção dialogada e participativa das deliberações (determinações e recomendações) já nos ciclos de auditoria, para propostas mais viáveis e racionalizadas, avaliando impactos, custos e prazos antes da decisão.

No mesmo sentido, institucionalizar a avaliação de políticas públicas como estratégia permanente de fiscalização

pelos Tribunais de Contas, desenvolvendo as capacidades institucionais necessárias à produção de conhecimento qualificado sobre problemas complexos do setor público, mediante formação especializada dos Auditores de Controle Externo, adoção de metodologias avaliativas avançadas e fortalecimento de mecanismos de produção e disseminação de informações estratégicas voltadas a reduzir assimetrias de informação e contribuir com o ambiente decisório da gestão pública.

Nessa perspectiva, a construção dos parâmetros mínimos nacionais dos Tribunais de Contas deve abranger aspectos para a definição e o planejamento das **atuações do controle**, com critérios objetivos de seleção de objetos, custo-benefício e inteligência institucional, bem como a **observância dos próprios precedentes e do dever de motivação das instruções técnicas e das decisões**, como instrumentos de coerência decisória. Complementarmente, o **monitoramento sistemático das deliberações**, que vai permitir avaliar seus efeitos concretos sobre a melhoria da gestão pública e a construção de capacidades, retroalimentando o processo de controle com aprendizado institucional.

A estruturação de capacidades é indispensável à gestão e também ao controle. Assim, a confiança nos Tribunais de Contas pressupõe atuação por meio de **processos regulares**, conduzidos por **agentes legítimos**, como condições à imparcialidade e à segurança jurídica. Ao estabelecer padrões mínimos, o controle externo reduz assimetrias e reforça ambientes mais íntegros e confiáveis, protegendo a legitimidade das decisões e mitigando riscos de direcionamentos e seletividade indevidos.

v. Rever incentivos e métricas internas dos órgãos de controle – Judiciário e Ministério Público

Mudanças estruturantes na governança do controle público exigem um alinhamento claro de incentivos organizacionais voltados mais para a **qualidade das ações do que na quantidade de processos ou sanções aplicadas**. Para tanto, as **corregedorias internas**, como as **Corregedorias Nacionais do CNJ e do CNMP**, são fundamentais para induzir comportamentos mais alinhados à promoção de boas práticas e à melhoria contínua das políticas públicas. Essas corregedorias não se limitam a fiscalizar, mas também a orientar e a reforçar a **capacidade institucional**, incentivando **ações preventivas** e a **qualificação das decisões**, ao invés de apenas penalizar erros.

A atuação das corregedorias pode ser especialmente eficaz na transformação de culturas organizacionais. No caso do **CNJ** e do **CNMP**, com alterações em resoluções e recomendações, podem **induzir** boas práticas no Judiciário e no Ministério Público, incentivando a promoção de políticas mais transparentes e eficientes, com ênfase no **fortalecimento das capacidades estatais e na redução de riscos sistêmicos para os gestores públicos**. Isso contribui para que a atuação desses órgãos não se baseiem apenas na quantidade de processos instaurados ou sanções, mas na **qualidade da contribuição** para o avanço da gestão pública e para o fortalecimento da integridade institucional. Quando essas corregedorias atuam de forma a **valorizar a melhoria contínua** e a **inovação responsável**, elas combatem a lógica do **punitivismo excessivo**, que pode gerar uma cultura do medo e da paralisia decisória. Assim, as corregedorias são chave na transformação do controle, de um fim em si mesmo, para um instrumento que **fortalece a gestão pública e promove resultados efetivos**, sem desvirtuar suas atribuições de supervisão e accountability.

B.

Recomendações para a gestão pública

i. Institucionalizar a inovação responsável e a aprendizagem institucional como práticas permanente da gestão

A inovação deve deixar de ser episódica, dependente de iniciativas individuais ou janelas políticas específicas, e passar a integrar os processos permanentes de planejamento, formulação, implementação, monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento das políticas públicas e das atividades administrativas.

Isso exige **qualificar o ambiente decisório, adotar estratégias institucionais de inovação, estabelecer governança clara, definir responsabilidades e adotar métodos estruturados de experimentação, como projetos-piloto, Contratos Públicos para Solução Inovadora (CPSI) e sandboxes regulatórios, com critérios transparentes de monitoramento, avaliação e gestão de riscos**. Da mesma forma, a aprendizagem institucional deve ser incorporada como prática permanente da gestão, permitindo que experiências, resultados, acertos e falhas retroalimentem continuamente o processo decisório e o aperfeiçoamento da atuação administrativa. A sistematização e o compartilhamento do conhecimento produzido fortalecem a memória institucional, reduzem a dependência de iniciativas individuais e ampliam a capacidade das organizações públicas de responder a problemas complexos.

A inovação responsável pressupõe método, registro e aprendizagem cumulativa, e não improvisação ou informalidade decisória. Cabe à gestão criar condições para que soluções inovadoras sejam concebidas, testadas, avaliadas, aperfeiçoadas e incorporadas de forma

permanente à atuação administrativa, sempre orientadas à solução de problemas públicos, ao fortalecimento das capacidades estatais e à geração de valor público.

ii. **Qualificar o processo decisório por meio de evidências, motivação e transparência**

Decisões inovadoras devem ser sustentadas por planejamento, diagnósticos claros, teorias de mudança explícitas e uso sistemático de dados, evidências e experiências anteriores, experimentação controlada e aprendizagem. O fortalecimento da motivação dos atos administrativos não apenas reduz riscos jurídicos, como amplia a legitimidade democrática das decisões e qualifica o diálogo com os órgãos de controle. Nesse contexto, a advocacia pública e o controle interno exercem papel essencial ao **subsidiar decisões públicas mais seguras, qualificadas e responsáveis**, ao oferecerem análise jurídica e técnica prévias, identificação de riscos, alternativas de conformidade e orientação preventiva aos gestores.

A transparência deve incidir sobre todo o processo decisório, tornando explícitas as alternativas consideradas, os critérios utilizados e os riscos assumidos, e não apenas sobre a decisão final.

Nesse sentido, recomenda-se que a gestão institucionalize **referenciais mínimos para a qualificação do processo decisório**, contemplando o planejamento, a adequada análise do problema e de seu contexto, a consideração de alternativas, a avaliação de riscos e consequências, a documentação de eventuais obstáculos e dificuldades da gestão, a utilização de informações e evidências disponíveis, a adequada fundamentação técnica e jurídica, inclusive por meio de pareceres quando cabíveis. Esses elementos devem conferir consistência à **motivação das decisões e documentar**

o percurso decisório, de modo a fortalecer a legitimidade da atuação administrativa, ampliar sua transparência, qualificar o diálogo com os órgãos de controle e contribuir para a segurança jurídica.

iii. **Institucionalizar mecanismos de apoio e proteção ao processo decisório**

A qualidade e a segurança das decisões públicas dependem da existência de mecanismos institucionais que apoiem sua construção e reduzam a excessiva exposição do risco decisório, com decisões mal fundamentadas. A tomada de decisão não deve depender exclusivamente da iniciativa ou da exposição individual dos gestores, mas ser sustentada por **arranjos organizacionais capazes de distribuir responsabilidades, conferir respaldo técnico e jurídico e assegurar maior consistência ao processo decisório**.

Nesse sentido, recomenda-se institucionalizar mecanismos de apoio ao processo decisório, como **instâncias colegiadas, comitês técnicos, gestão de riscos, registros formais do percurso decisório, definição clara de responsabilidades e desenhos de fluxos e processos de trabalho, além da atuação integrada e sistemática do controle interno e da advocacia pública**. Essas estruturas qualificam a análise dos problemas, fortalecem a motivação e a fundamentação das decisões, elas ampliam a segurança jurídica criando condições para que gestores atuem de forma diligente, responsável e inovadora, orientados ao interesse público.

iv. **Qualificar a escolha das lideranças e fortalecer quadros permanentes**

A capacidade de inovar com responsabilidade e segurança está diretamente associada à qualidade das lideranças públicas e à existência de quadros técnicos permanentes capazes de sustentar processos decisórios além de ciclos políticos. Nesse sentido, a

escolha de dirigentes e ocupantes de posições estratégicas deve ser orientada por critérios claros de qualificação, combinados com parâmetros de representatividade e diversidade, inclusive com a incorporação explícita da perspectiva de gênero e raça, de modo a refletir a pluralidade da sociedade e ampliar a qualidade das decisões públicas.

Paralelamente, é essencial investir em quadros permanentes, com vínculos estáveis, planos de desenvolvimento, formação continuada e incentivos à retenção de talentos, assegurando a construção de curvas de aprendizado e a preservação da memória institucional, além da continuidade administrativa entre ciclos de gestão. Arranjos precários e excessivamente dependentes de vínculos temporários não podem constituir regra, pois fragilizam capacidades estatais, elevam riscos decisórios e comprometem a implementação consistente de políticas públicas.

C. Recomendações para o fortalecimento das capacidades estatais e da cooperação federativa

i. Implementar uma política nacional de fortalecimento das capacidades estatais

A inovação com segurança jurídica exige capacidades técnicas, organizacionais e relacionais mínimas, tema especialmente sensível nos municípios de pequeno e médio porte. Recomenda-se a implementação de uma política nacional de fortalecimento das capacidades estatais, combinando formação contínua, assistência técnica, redes de aprendizagem e disseminação de boas práticas.

Essa política deve priorizar o empoderamento institucional, a autonomia responsável e a construção de confiança, e não

apenas o monitoramento, a padronização excessiva ou a transferência de responsabilidades sem apoio adequado.

ii. Estruturar redes interfederativas e comunidades de prática

A cooperação federativa deve ser tratada como estratégia estruturante da inovação pública. **Redes regionais de inovação, consórcios intermunicipais, programas de mentoria técnica e comunidades de prática permitem reduzir desigualdades territoriais, compartilhar soluções e criar ambientes mais seguros para a experimentação.**

O aprendizado coletivo reduz riscos individuais e amplia a capacidade estatal como ativo sistêmico do Estado brasileiro.

iii. Valorizar o controle interno como pilar da segurança jurídica

O fortalecimento do controle interno é condição necessária para decisões inovadoras mais seguras, pois exerce função estratégica de assessoramento técnico e preventivo, ao apoiar o gestor na identificação de riscos, no aprimoramento de processos, na conformidade normativa e na melhoria da tomada de decisão, contribuindo para reduzir falhas, evitar correções tardias e fortalecer a eficiência, a integridade e a segurança jurídica da ação administrativa. **Investir em sua autonomia técnica, capacitação contínua e integração efetiva com a gestão e o controle externo reduz incertezas, melhora a qualidade da documentação decisória e protege o gestor que atua de forma responsável.**

iv. Fortalecer capacidades analíticas e infraestrutura de produção de conhecimento

A construção de capacidades estatais exige organizações capazes de **produzir, integrar, preservar e mobilizar conhecimento ao longo de todo o ciclo das políticas**

públicas. Em contextos marcados por elevada complexidade e incerteza, a qualidade das respostas estatais depende menos de decisões isoladas e mais da existência de um ambiente institucional com capacidades analíticas permanentes, capazes de apoiar a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e retroalimentar continuamente os processos decisórios com base na experiência acumulada.

É necessário, assim, fortalecer as capacidades analíticas do Estado por meio da **institucionalização de estruturas, processos e sistemas voltados à produção e integração de diagnósticos, dados, avaliações, evidências e demais conhecimentos estratégicos, bem como à gestão do conhecimento, ao monitoramento, à avaliação e à preservação da memória institucional.** Essas capacidades devem estar articuladas às estruturas de governança, aos sistemas de planejamento e às instâncias de coordenação, constituindo um ambiente institucional capaz de apoiar continuamente a formulação, a implementação, a avaliação e o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Trata-se de consolidar uma infraestrutura permanente de produção de conhecimento que permita ao Estado aprender com sua própria atuação, compartilhar conhecimento entre organizações e níveis federativos, fortalecer sua inteligência institucional e ampliar sua capacidade de responder, de forma consistente, aos problemas públicos complexos.

QUADRO SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES:

— 109

RECOMENDAÇÕES PARA OS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Recomendação	Medidas
A.1 Reorientar o controle para a prevenção e o aprendizado institucional	Promover mecanismos de indução de boas práticas e fortalecimento das capacidades administrativas; expandir a atuação concomitante e preventiva, reduzindo o foco exclusivamente retrospectivo; fortalecer auditorias, inspeções e recomendações como instrumentos de prevenção, orientação e qualificação do processo decisório; priorizar auditorias com objetos estruturantes, voltadas ao aperfeiçoamento da gestão e à geração de valor público; ampliar a utilização de avaliações de desempenho, análises de risco e acompanhamento do ciclo das políticas públicas; incorporar a aprendizagem institucional como finalidade permanente da atuação dos órgãos de controle.
A.2 Institucionalizar critérios claros, proporcionais e contextualizados de responsabilização	Estabelecer critérios mais objetivos e previsíveis para a responsabilização de agentes públicos; considerar efetivamente, para fins de responsabilização, o percurso decisório, a motivação, os obstáculos e dificuldades reais e a complexidade do problema enfrentado; vincular a identificação de fragilidades à adoção de medidas de saneamento e fortalecimento das capacidades estatais; induzir o aperfeiçoamento da governança, do apoio técnico e jurídico e dos mecanismos de aprendizagem institucional da gestão.
A.3 Fortalecer mecanismos permanentes de coordenação e convergência interpretativa	Institucionalizar mecanismos permanentes de convergência interpretativa entre os órgãos de controle, por meio de protocolos, orientações conjuntas, planejamento integrado e espaços permanentes de diálogo técnico; harmonizar entendimentos em temas estratégicos, como inovação pública, contratações inovadoras, aplicação da LINDB e atuação em contextos de baixa capacidade estatal; promover maior transparência e previsibilidade dos critérios interpretativos, preservada a autonomia funcional das instituições; fortalecer a atuação coordenadora do CNJ e do CNMP na disseminação de boas práticas, orientações referenciais, mecanismos de coordenação institucional e incentivo à atuação mais preventiva e orientadora; fortalecer e ampliar redes cooperativas entre os Tribunais de Contas, como instrumentos de convergência interpretativa, planejamento integrado, compartilhamento de metodologias e construção conjunta de referenciais técnicos.

Recomendação	Medidas
A.4 Institucionalizar práticas dialógicas e reduzir assimetrias estruturais entre os Tribunais de Contas	Estabelecer parâmetros mínimos nacionais de organização, governança e funcionamento dos Tribunais de Contas; institucionalizar métodos de construção dialogada e participativa das deliberações (determinações e recomendações) nos ciclos de auditoria; aperfeiçoar o planejamento das ações de controle, com critérios técnicos, análise de riscos, custo-benefício e inteligência institucional; consolidar a avaliação de políticas públicas como estratégia permanente de fiscalização, com fortalecimento das capacidades técnicas e metodológicas dos Auditores de Controle Externo; fortalecer a coerência decisória com observância dos próprios precedentes, atuação de agentes legítimos, motivação das instruções técnicas e decisões.
A.5 Rever incentivos e métricas internas dos órgãos de controle, do Judiciário e do Ministério Público	Reorientar os incentivos institucionais do Controle Externo, do Poder Judiciário e do Ministério Público para privilegiar a qualidade e os resultados de sua atuação, reduzindo o foco de indicadores quantitativos de processos e sanções; fortalecer a atuação das Corregedorias Nacionais do CNJ e do CNMP como indutoras de boas práticas, inovação responsável, orientação institucional e melhoria contínua; incentivar a edição de normas e recomendações pelo CNJ e pelo CNMP voltadas ao fortalecimento das capacidades, a atuações preventivas e à qualificação das decisões.

QUADRO SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES:

— 111

RECOMENDAÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA

Recomendação	Medidas
B.1 Institucionalizar a inovação responsável e a aprendizagem institucional como práticas permanentes da gestão	Qualificar o ambiente decisório e adotar estratégias institucionais de inovação, com governança, responsabilidades e processos claramente definidos; utilizar métodos estruturados de experimentação, como projetos-piloto, CPSI e sandboxes regulatórios, com monitoramento, avaliação e gestão de riscos; sistematizar e incorporar a aprendizagem institucional aos processos de planejamento, implementação, monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento das políticas públicas; criar condições para que soluções inovadoras sejam concebidas, testadas, avaliadas, aperfeiçoadas e incorporadas à atuação administrativa.
B.2 Qualificar o processo decisório por meio de evidências, motivação e transparência	Definir parâmetros mínimos para qualificar o processo decisório na administração pública; alicerçar as decisões em planejamento, diagnóstico, análise do contexto, evidências, avaliação de riscos e de consequências; fortalecer a motivação dos atos administrativos mediante adequada fundamentação técnica e jurídica e documentação do percurso decisório; assegurar transparência sobre as alternativas consideradas, os critérios adotados e os riscos assumidos durante o processo decisório; fortalecer a atuação preventiva da advocacia pública e do controle interno no assessoramento técnico e jurídico aos gestores; promover decisões mais legítimas, transparentes e seguras, fortalecendo o diálogo com os órgãos de controle e a segurança jurídica.

Recomendação	Medidas
B.3 Implementar uma política nacional de fortalecimento das capacidades estatais	Implementar uma política nacional de fortalecimento das capacidades estatais, com atenção às diferentes realidades federativas; promover formação continuada, assistência técnica e apoio institucional aos entes federativos; estruturar redes de aprendizagem e mecanismos de disseminação de boas práticas; fortalecer a autonomia institucional e a construção de ambientes de confiança para a inovação responsável; priorizar o desenvolvimento de capacidades técnicas, organizacionais e relacionais, especialmente nos municípios de pequeno e médio porte; promover o fortalecimento institucional como estratégia permanente de melhoria da gestão pública.
B.4 Qualificar a escolha das lideranças e fortalecer quadros permanentes	Adotar critérios objetivos de qualificação para a seleção de lideranças e ocupantes de posições estratégicas; promover diversidade e representatividade na composição das lideranças públicas, inclusive com perspectivas de gênero e raça; fortalecer quadros técnicos permanentes, com vínculos estáveis e valorização da experiência institucional; investir em formação continuada, desenvolvimento profissional e retenção de talentos; preservar a memória institucional e assegurar a continuidade administrativa entre ciclos de gestão; reduzir a dependência de vínculos precários, fortalecendo as capacidades estatais e a implementação consistente das políticas públicas.

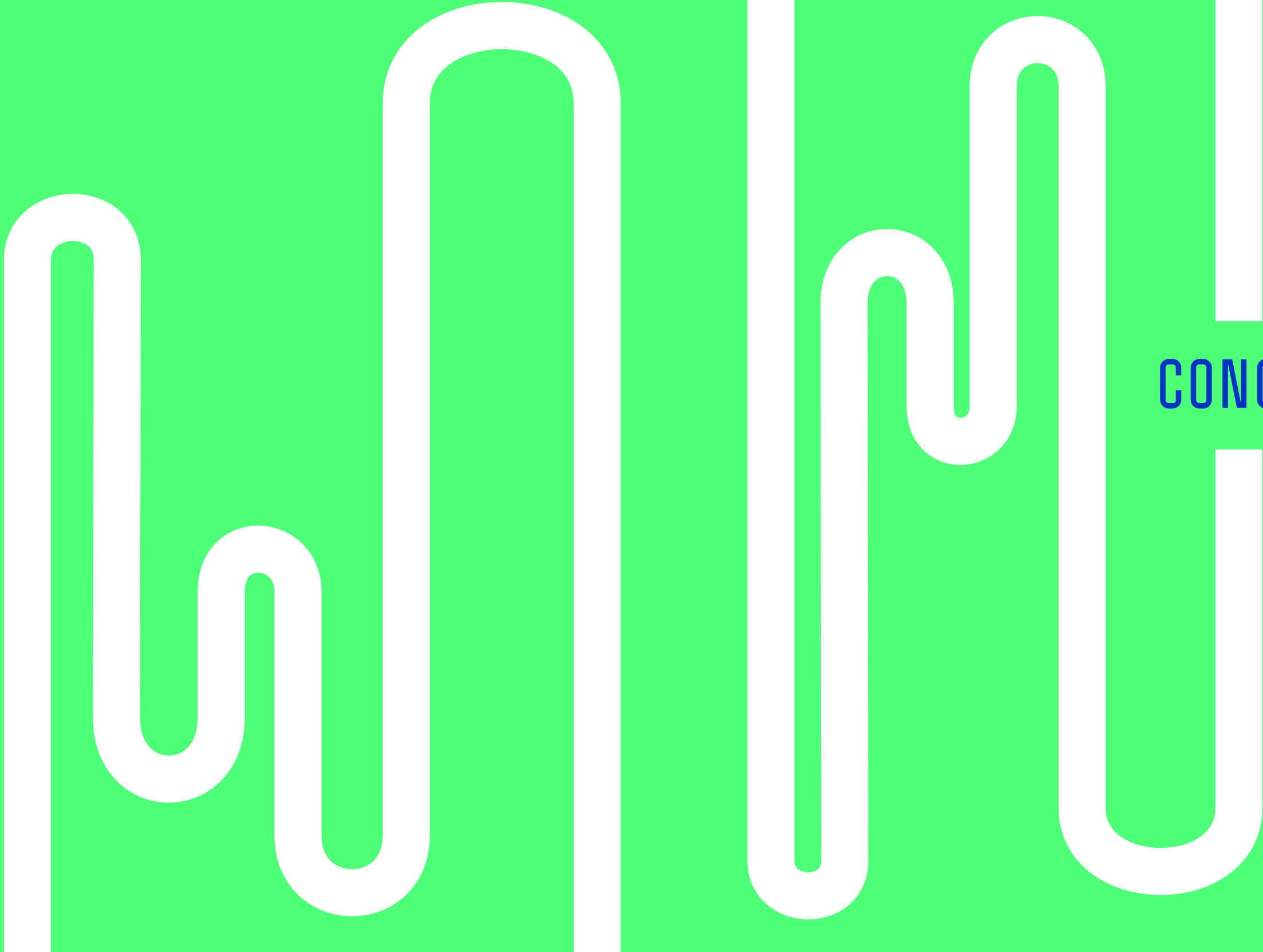
QUADRO SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES:

— 113

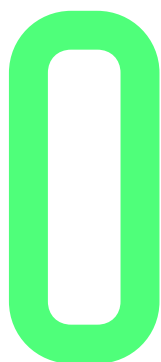
RECOMENDAÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES ESTATAIS E DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA

Recomendação	Medidas
C.1 Implementar uma política nacional de fortalecimento das capacidades estatais	Implementar uma política nacional de fortalecimento das capacidades estatais, com atenção às diferentes realidades federativas; promover formação continuada, assistência técnica e apoio institucional aos entes federativos; estruturar redes de aprendizagem e mecanismos de disseminação de boas práticas; fortalecer a autonomia institucional e a construção de ambientes de confiança para a inovação responsável; priorizar o desenvolvimento de capacidades técnicas, organizacionais e relacionais, especialmente nos municípios de pequeno e médio porte; promover o fortalecimento institucional como estratégia permanente de melhoria da gestão pública.
C.2 Estruturar redes interfederativas e comunidades de prática	Fortalecer redes interfederativas e comunidades de prática como instrumentos permanentes de cooperação federativa; incentivar redes regionais de inovação, consórcios intermunicipais e programas de mentoria técnica; compartilhar conhecimentos, metodologias, experiências e soluções entre os entes federativos; reduzir assimetrias territoriais por meio da cooperação e da aprendizagem colaborativa; promover ambientes mais seguros para a experimentação e a inovação pública; fortalecer as capacidades estatais por meio do aprendizado coletivo e da cooperação institucional.

Recomendação	Medidas
C.5 Valorizar o controle interno como pilar da segurança jurídica	Estruturar técnica e institucionalmente os órgãos de controle interno dos entes, sobretudo aqueles com menores capacidades; consolidar o controle interno como instância permanente de assessoramento técnico, preventivo e orientador da gestão; promover a capacitação contínua e o desenvolvimento de capacidades técnicas dos integrantes de controle interno; integrar o controle interno aos processos de gestão e ao controle externo, preservadas suas competências; qualificar a identificação de riscos, a conformidade normativa e a documentação do processo decisório.
C.4 Fortalecer capacidades analíticas e infraestrutura de produção de conhecimento	Estruturar capacidades analíticas permanentes e integrá-las às estruturas de governança, planejamento e coordenação; institucionalizar processos e sistemas de produção, integração e utilização de diagnósticos, dados, avaliações, evidências e conhecimentos estratégicos; fortalecer a gestão do conhecimento, o monitoramento, a avaliação e a preservação da memória institucional, compartilhando esse conhecimento entre organizações e entes federativos; consolidar uma infraestrutura permanente de produção de conhecimento para fortalecer a inteligência institucional e aprimorar a resposta do Estado a problemas públicos complexos.



CONCLUSÃO



Os trabalhos desenvolvidos pelo GT Inovação e Segurança Jurídica mostraram que a construção de um ambiente institucional mais inovador, seguro e orientado à entrega de resultados exige superar abordagens que tratam a insegurança jurídica como consequência exclusiva da insuficiência normativa ou da intensidade do controle. O diagnóstico realizado demonstrou que a qualidade das decisões públicas decorre da interação entre fatores normativos, institucionais, organizacionais e de capacidades estatais, que conformam o ecossistema decisório da administração pública.

A segurança jurídica deixa de ser compreendida como atributo produzido apenas pela estabilidade das normas ou pela redução dos riscos de responsabili-

zação. Ela passa a ser resultado da qualidade do processo decisório, da previsibilidade dos parâmetros de controle, da convergência institucional, da motivação das decisões e da existência de capacidades estatais que permitam compreender problemas complexos, construir alternativas, gerir riscos e produzir respostas proporcionais às necessidades da sociedade.

As recomendações formuladas pelo GT vão nessa direção. Muito além de questões pontuais, apresentam uma agenda integrada voltada ao fortalecimento da governança pública, da coordenação entre as instituições de controle, da inovação responsável, da aprendizagem institucional e das capacidades necessárias para qualificar a tomada de decisão e a implementação de políticas públicas. Trata-se de reconhecer que ambientes institucionais mais previsíveis, coordenados e tecnicamente estruturados favorecem, simultaneamente, melhores decisões, maior efetividade das políticas públicas e controles mais relevantes para a sociedade.

Por essa razão, o fortalecimento das capacidades estatais deve ser compreendido como agenda comum da gestão e do controle. Se, por um lado, a atuação

administrativa deve ser cada vez mais motivada, transparente e orientada por evidências, por outro, o controle é chamado a exercer papel crescente na indução de boas práticas, na produção de conhecimento, na redução de assimetrias de informação e no aprimoramento dos arranjos institucionais. A relação entre gestão e controle deixa, assim, de ser compreendida como uma dinâmica de oposição para afirmar-se como elemento essencial da construção de um Estado mais capaz, íntegro, inovador e comprometido com a entrega de valor público.

As propostas apresentadas não pretendem eliminar os riscos inerentes à ação pública, tampouco afastar os mecanismos de responsabilização próprios do Estado Democrático de Direito. Seu propósito é contribuir para que decisões públicas legitimamente construídas possam ser tomadas com maior qualidade, previsibilidade e segurança jurídica, preservando a responsabilização por condutas dolosas ou marcadas por erro grosseiro, ao mesmo tempo em que se fortalecem as condições institucionais para uma administração pública capaz de enfrentar problemas complexos e produzir resultados consistentes para a sociedade.

Fortalecer a
segurança jurídica
significa fortalecer
as capacidades
institucionais que
permitem ao Estado
decidir melhor,
controlar melhor
e entregar melhores
resultados
à sociedade.

APÊNDICE:
OUTROS
HORIZONTES
POSSÍVEIS

A.

Da análise à ação: soluções institucionais coconstruídas no sétimo encontro

O sétimo encontro do GT Inovação e Segurança Jurídica marcou a transição do diagnóstico para a formulação de propostas institucionais estruturantes. Após seis encontros dedicados à identificação das causas da paralisia decisória, incluindo a hipercomplexidade normativa, a fragmentação do sistema de controle, a cultura do medo e as assimetrias de capacidades estatais, o GT mobilizou esse acúmulo analítico em um exercício orientado à construção de soluções concretas e implementáveis.

A metodologia adotada, baseada em design thinking e ideação guiada, permitiu a formação de grupos mistos, reunindo gestores públicos, membros de órgãos de controle e especialistas. Esse desenho metodológico criou um espaço qualificado de cocriação institucional, no qual diferentes racionalidades puderam dialogar a partir de problemas reais da administração pública. O foco do encontro não esteve na produção de novas normas, mas no desenho de arranjos institucionais capazes de alterar incentivos, fortalecer capacidades estatais e reduzir riscos decisórios, mantendo a integridade e a segurança jurídica.

Desse processo emergiram três propostas centrais, que sintetizam os aprendizados acumulados ao longo de todo o ciclo do GT e que se ancoram diretamente nas recomendações apresentadas na seção anterior.

i. **Índice de Capacidade Institucional de Inovação**

A primeira proposta consiste na criação de um Índice de Capacidade Institucional de Inovação, concebido como instrumento de diagnóstico, indução e diferenciação

contextual da atuação estatal e do controle. O índice tem como objetivo tornar visíveis as condições institucionais que permitem ou inibem a inovação responsável no setor público, superando análises genéricas e abstrações normativas.

O índice propõe mensurar, de forma integrada, dimensões como: **1. governança decisória e clareza de responsabilidades; 2. ambiência normativa e previsibilidade interpretativa; 3. incentivos organizacionais à inovação e à aprendizagem; 4. qualificação técnica e estabilidade dos quadros, e; 5. maturidade institucional para lidar com risco, experimentação e erro justificável.**

Mais do que um mecanismo classificatório ou de ranqueamento, o índice foi concebido como ferramenta de indução institucional. Seus resultados podem orientar estratégias de fortalecimento de capacidades, subsidiar políticas federativas de apoio técnico e informar uma atuação de controle mais proporcional, contextualizada e orientada ao aprendizado. Ao reconhecer a heterogeneidade institucional do Estado brasileiro, o índice contribui para decisões mais justas, previsíveis e aderentes às realidades locais.

ii. **Programa Federativo de Desenvolvimento e Inovação com Times Mistos**

A segunda proposta refere-se ao desenho de um programa federativo de desenvolvimento e inovação, estruturado a partir de times mistos, compostos por gestores públicos e representantes de órgãos de controle. **A lógica do programa parte do reconhecimento de que a insegurança jurídica e a paralisia decisória são agravadas pela combinação entre baixa capacidade estatal e atuação de controle descoordenada e retrospectiva.**

O programa propõe deslocar o controle de uma posição predominantemente reativa para uma **atuação indutiva e preventiva, orientada ao fortalecimento das capacidades técnicas, relacionais e adaptativas da gestão pública**. Por meio de ciclos de acompanhamento, orientação e aprendizado conjunto, os times mistos atuariam no apoio a projetos estratégicos, iniciativas inovadoras e políticas públicas complexas, especialmente em contextos subnacionais mais frágeis.

Ao apostar na cooperação interfederativa e na aprendizagem compartilhada, o programa busca reduzir assimetrias territoriais, qualificar decisões administrativas e criar ambientes institucionais mais seguros para inovar, sem comprometer a autonomia dos órgãos de controle para que cumpram seus objetivos estatutários.

iii. Modelo de Gestão Inteligente e Aprendizagem Institucional

A terceira proposta consiste na formulação de um modelo de Gestão Inteligente, fundamentado na valorização da qualificação contínua, na criação de incentivos institucionais ao bom desempenho e na institucionalização do aprendizado organizacional como antídoto ao erro grosseiro.

Esse modelo parte da crítica à cultura administrativa baseada no medo, na autoproteção e na responsabilização retrospectiva descontextualizada. Propõe substituí-la por uma lógica na qual **decisões fundamentadas, processos bem documentados e ciclos permanentes de avaliação e melhoria sejam reconhecidos e valorizados institucionalmente**.

No âmbito da Gestão Inteligente, o erro justificável, quando decorrente de decisão motivada, baseada em evidências e conduzida com boa-fé, deixa de ser tratado como falha

moral ou indício automático de irregularidade e passa a ser compreendido como insumo legítimo para o aprimoramento institucional. O foco desloca-se da punição individual para o aprendizado organizacional e para a correção estrutural de falhas.

B. Convergência das propostas e implicações institucionais

As três propostas apresentadas são complementares e convergem para um mesmo objetivo: reconstruir a capacidade do Estado de decidir sob incerteza com responsabilidade, previsibilidade e aprendizado. Ao articular diagnóstico institucional, cooperação federativa e reconfiguração do papel do controle, o GT demonstrou que a construção de um ambiente seguro para inovar exige, simultaneamente, parâmetros claros de segurança jurídica, espaços de experimentação controlada, redes de apoio institucional e capacidades estatais distribuídas.

Essa agenda não substitui as recomendações estruturantes apresentadas anteriormente, mas as complementa. As propostas aqui descritas constituem o elo entre o diagnóstico produzido pelo GT e as recomendações dirigidas aos órgãos de controle, à gestão pública e ao arranjo federativo, inaugurando uma agenda prática e implementável para um modelo de governança pública mais inteligente, colaborativo e juridicamente seguro.

[QUADRO 9]

PROPOSTAS DO ENCONTRO PRESENCIAL DO GT INOVAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA

Proposta	Problema enfrentado	Impacto Esperado
Índice de Capacidade Institucional de Inovação	Ausência de parâmetros objetivos para avaliar capacidades estatais; aplicação uniforme de normas e controle sobre realidades institucionais profundamente desiguais; decisões de controle descontextualizadas que penalizam fragilidades estruturais	Tornar visíveis as capacidades institucionais reais; subsidiar decisões de controle mais proporcionais e contextualizadas; orientar políticas de fortalecimento institucional; reduzir insegurança jurídica e assimetrias federativas
Programa Federativo de Desenvolvimento e Inovação com Times Mistos (gestão + controle)	Fragmentação entre gestão e órgãos de controle; atuação predominantemente reativa e sancionatória; baixa capacidade técnica e relacional em entes subnacionais, especialmente municípios pequenos e médios	Fortalecer capacidades técnicas, relacionais e adaptativas; induzir controle preventivo, cooperativo e orientador; reduzir paralisia decisória; criar ambientes institucionais mais seguros para inovar sem comprometer a integridade
Modelo de Gestão Inteligente e Aprendizagem Institucional	Cultura administrativa baseada no medo, na autoproteção e na responsabilização retrospectiva; confusão entre erro justificável e erro grosseiro; ausência de incentivos ao aprendizado organizacional	Reconfigurar a cultura administrativa; institucionalizar o aprendizado como ativo público; proteger o gestor que decide com método e boa-fé; deslocar o foco da punição individual para a melhoria contínua e a correção estrutural de falhas

Elaboração própria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, Fernando Luiz. *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. Revista de administração pública, v. 41, p. 67-86, 2007.

Ansell, C., & Torfing, J. (2017). *Public innovation: Rethinking innovation in the public sector*. London: Routledge.

Barros, C. F. C. (2026). *Dosimetria de sanções no controle externo: Uma análise empírica sob a ótica do TCU* [Dissertação de mestrado profissional, Universidade de Brasília]

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Centro de Promoção de Cultura e Inovação – Laboratório de Inovação (coLAB-i). Relatório de pesquisa: contratação de soluções inovadoras pela administração pública. Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/CB/EG/9C/EB/7300371055EB6E27E18818A8/Relatorio_pesquisa_contratacao_solucoes_inovadoras_administracao_publica.pdf

Binenbojm, G. (2024). Para que, afinal, serve o direito administrativo? Valores fundamentais e suas tensões. In C. A. Sundfeld et al. (Orgs.), *Curso de direito administrativo em ação: casos e leituras para debates* (pp. 697-722). São Paulo: JusPodivm.

Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. E. (2014). *Public accountability*. Oxford: Oxford University Press.

Cavalcante, P. (2019). *Inovação no setor público: conceitos, métodos e experiências*. Brasília: Ipea.

Cavalcante, P., Camões, M. R. de S., Cunha, B. Q., & Severo, W. da S. (2017). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap.

Domingues, R. A., & Ribeiro, R. (2026). *Da auditoria operacional à avaliação de políticas públicas: Bases conceituais para um novo paradigma de atuação dos Tribunais de Contas*. Revista Controle – Doutrina e Artigos, 24(2), 12-49

Fassio, R. C. de. (2024). *Contratações públicas para inovação: oportunidades e desafios no cenário brasileiro* (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

Fundação Tide Setubal. (2024). *O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim*. São Paulo: Fundação Tide Setubal. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/o-phenomeno-do-apagao-das-canetas/>

Gomide, A. de Á., & Pires, R. R. C. (Eds.). (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.

Homer-Dixon, T., Renn, O., Rockström, J., Donges, J. F., & Janzwood, S. (2023). *A call for an international research program on the risk of a global polycrisis*. Cascade Institute & Potsdam Institute for Climate Impact Research.

Hood, C. (2011). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lotta, G. (2019). *Burocracia e implementação de políticas públicas: os agentes do Estado e os efeitos da ação governamental*. Rio de Janeiro: Flocruz.

Marenco, André. *Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros*. Dados, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

Modesto, P. (2025). *Direito administrativo da experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública*. Salvador: JusPodivm.

Morin, E., & Kern, A.-B. (1999). *Homeland Earth: A manifesto for the new millennium*. Cresskill, NJ: Hampton Press.

Movimento Pessoas à Frente. (2024). *Segurança jurídica para lideranças públicas e o “apagão das canetas”*. São Paulo: Movimento Pessoas à Frente. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2023/12/seguranca-juridica-para-liderancas-publicas.pdf>

Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. London: Cabinet Office Strategy Unit.

Peters, B. Guy. *Still the century of bureaucracy? The roles of public servants*. In: Public management in the postmodern era. Edward Elgar Publishing, 2010.

Pires, R. R. C., Lotta, G., & Oliveira, V. (2018). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ipea; Enap.

Power, Michael. The audit explosion. Demos, 1994.

Salles, J. A. S., Silva, M. R., Oliveira, P. H., & Costa, L. F. (2025). *Entre a responsabilização e a fragilidade institucional: Multas do TCE/RN e seus efeitos sobre a governança municipal*. Congresso de Contabilidade e Governança da Universidade de Brasília (UnB).

Sabel, C. F., & Zeitlin, J. (2010). *Experimentalist governance in the European Union: Towards a new architecture*. Oxford: Oxford University Press.

Souza, C. (2017). *Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas*. Revista de Administração Pública, 51(1), 27-45.

Tooze, A. (2022). *The polycrisis*. Discussion paper presented at the World Economic Forum, Davos.

Tooze, A. (2023). *Chartbook: Polycrisis and the future of global order*. New York: Columbia University.

Viana, I. dos S. (2019). *Fundamentos do processo de controle externo: Uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas*. Lumen Juris.

Viana, I. dos S. (2026). *Improbidade administrativa e controle externo exercido pelos Tribunais de Contas: Pressupostos de validade e regularidade da competência sancionadora* [Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo]

Viegas, R. R., Abrucio, F. L., Mongelós, S. A. A., & Lima, D. D. (2024). *A batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira*. São Paulo: Amanuense.

PARTICIPANTES

Coordenadores do GT

RAFAEL VIEGAS
THAISSE CRAVEIRO

Embaixadores do GT

ALEXANDRE GOMIDE
ANTONIO ANASTASIA
DAIEESE JAALA
EDILBERTO PONTES
EDUARDO GRIN
ELLEN BENEDETTI
GABRIELA LOTTA
HELENA WAJNMAN
HIZA LIMA
ISMAR VIANA
PATRÍCIA PESSOA
PAULO MODESTO
RAFAEL FASSIO
ROBERTO CLAUDIO
THAISSE CRAVEIRO
VERA MONTEIRO

Sistematização e Produção de Conteúdo

PUBLIUS — ESCOLA DE
ALTOS ESTUDOS:
RAFAEL VIEGAS

Facilitação

WEGOV:
ÁLVARO GREGÓRIO
ANDRÉ TAMURA
GABRIELA TAMURA

Direção de arte

CAROLINA LUSSE
Projeto gráfico e
diagramação
ALBERTO LINS

Participantes

ALEXANDRE LIMA SANTOS
ALINE AKEMI FREITAS
ALINE DIAS BORGES
AMANDA CARVALHO OLIVEIRA
REBELO DE ALBUQUERQUE
ANA CAROLINA DAL BEN
ANDRÉ FRAGA
ANDRÉ LUIS DA SILVA AGUIAR
ANDRÉA SIEWERDT
ANTÔNIO GONÇALVES PEREIRA
MORAES
CAMILA GUIMARÃES RODRIGUES
CAMILA REIS SANTANA
CARMEN KARINA GARCIA PAIVA
CASSIO JOSÉ GOMES DE ORNELAS
CÁSSIO RENATO MARÇAL ROCHA
CIBELE FRANZESE
CLAUDIA MARTINELLI WEHBE

DANIEL LEÃO BONATTI

DANIELE CHAMMA CANDIDO
DANILO IKEDA CAETANO
DÉBORA PAULA TANO MARTINS
DERLANGE MAIA
DIOGO CAMILO
ELAINE TORRES PEREIRA DOS SANTOS
ELEN GONÇALVES DO VALE MONTEIRO
ELISA CECIN ROHENKOHL
ELISIANE SIMÕES DE PINHO TAVARES CARDOSO
ESTÊNIO FERREIRA OLIVEIRA DA SILVA
EVELISE BRAGA
FABIANA CAMARGO DE OLIVEIRA SILVA
FELIPE SOUTO
FERNANDO ANTONIO ALVES DE SOUSA JUNIOR
FRANCISCO GAETANI
FREDERICO DE MORAIS ANDRADE COUTINHO
GABRIEL MIRANDA DE OLIVEIRA
GABRIELLA PRADO
GIANE VANESSA FIORINI
GIOVANNA DE ANDRADE GARCIA
GIOVANNA TERSI GUIDES
GLAUCO CARLOS CAVALCANTE
GRACIELE DE FÁTIMA OLIVEIRA RODRIGUES
GUILHERME CORRÊA GONÇALVES
HUGO NOAH
IAGO RODRIGUES ERVANOVITE
IGOR BARROSO STEINDORFER
ISABELLA VAZ
ISADORA DE SOUZA MODESTO PEREIRA
JACKSON DE TONI
JAIR WENSING

JEFFERSON THOMAZ AROUCHE

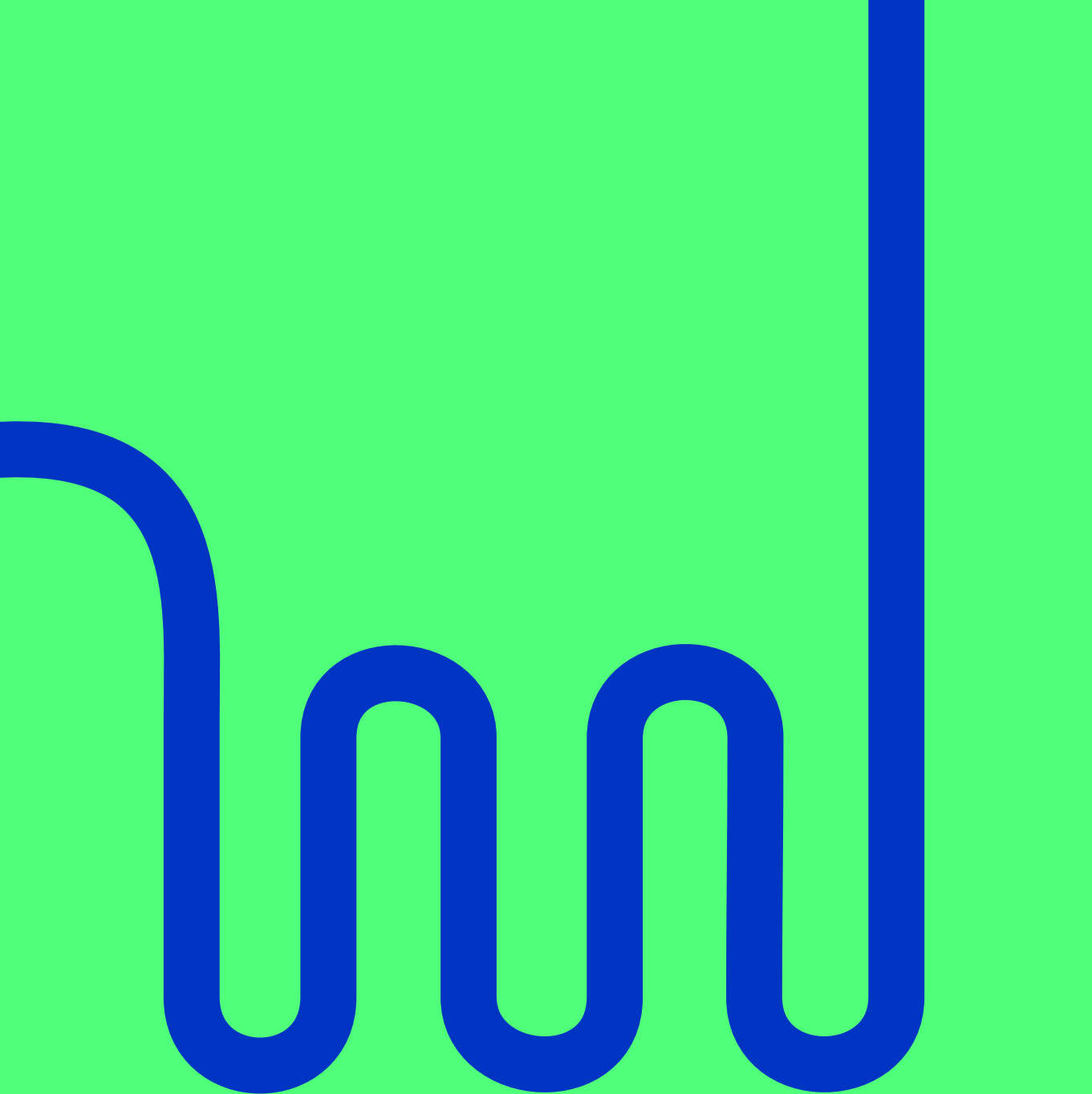
JOANA MARTA ONOFRE DE ARAUJO
JOAO PAULO MOTA
JOSÉ EDUARDO GIBELLO PASTORE
JOVINO OLIVEIRA LEITE JÚNIOR
JULIA GALLO
JULIANA ALVES PRATES CAMINHA DE CASTRO
KENNEDY REIAL LINHARES
LAIS SUELEN ROSENDO DA SILVA
LAURA JUCÁ
LEANDRO DE LIMA LIRA

INOVAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA

Sumário Executivo

AS OPINIÕES CONTIDAS NESTE DOCUMENTO NÃO REFLETEM O POSICIONAMENTO DA TOTALIDADE DOS INTEGRANTES DO MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE E SÃO DE RESPONSABILIDADE DOS AUTORES.





REALIZAÇÃO

