

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

Nudges como instrumento de controle externo pelo Tribunal de Contas da União: Uma análise da aplicação da economia comportamental em políticas públicas de saúde no Brasil

Nudges as an instrument of external control by the Brazilian Federal Court of Accounts: Na analysis of the application of behavioral economics in public health policies in Brazil

Luiz Felipe Holanda Menezes – Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

lfhm.dir21@uea.edu.br

Gláucia Maria de Araújo Ribeiro – Orientadora - Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

gribeiro@uea.edu.br

Resumo

Este artigo analisa o potencial da Teoria dos nudges, da economia comportamental, como instrumento para o controle externo exercido pelo Tribunal de contas da União (TCU) sobre as políticas de saúde no Brasil. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, investigam-se os fundamentos jurídico-constitucionais que autorizam uma atuação mais preventiva do TCU, em contaponto ao modelo reativo tradicional. O estudo explora como intervenções na arquitetura de escolha podem aprimorar a eficiência do Sistema Único de Saúde (SUS), superando vieses cognitivos na gestão. Analisam-se, ainda, experiências internacionais para extrair lições aplicáveis ao Brasil. Conclui-se que os nudges são ferramentas promissoras e compatíveis com as competências do TCU, capazes de modernizar controle externo e gerar melhores resultados para a sociedade.

Palavras-chave: Economia comportamental. Nudge. Tribunal de Contas da União. Controle externo. Políticas públicas de saúde.

Abstract

This article analyzes the potential of nudge theory, from behavioral economics, as an instrument for the external oversight exercised by the Brazilian Federal Court of Accounts (Tribunal de Contas da União- TCU) over health policies in Brazil. Through literature and documentary research, it investigates the legal-constitutional foundations that authorize a more preventive role for the TCU, as opposed to the traditional reactive model. The study explores how interventions in choice architecture can enhance the efficiency of the Unified Health System (Sistema único de Saúde- SUS), overcoming cognitive biases in management. It also examines international experiences to extract lessons applicable to Brazil. The article concludes that nudges are promising tools, compatible with the TCU's powers, capable of modernizing external oversight and generating better outcomes for society.

Keywords: Behavioral economics; Nudge; Brazilian Federal Court of Accounts; External control; Public health policies.

INTRODUÇÃO

A complexidade das políticas públicas e a busca por maior eficiência na gestão demandam a modernização do controle externo. O modelo tradicional, exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e focado na atuação a posteriori, mostra-se insuficiente para os desafios contemporâneos, especialmente na saúde.

É nesse contexto que a economia comportamental surge como um campo fértil de conhecimento, oferecendo novas lentes para compreender e influenciar a tomada de decisão humana. A teoria dos *nudges* (ou “empurrões”), popularizada pela obra de Richard H. Thaler e Cass R. Sunstein, propõe que é possível direcionar as pessoas para escolhas mais benéficas, para si e para a coletividade, por meio de pequenas e sutis alterações na “arquitetura de escolha”, sem restringir a

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

liberdade de opção. Essa abordagem, denominada “paternalismo libertário”, reconhece que os indivíduos não são sempre os agentes racionais (“Econs”) pressupostos pela economia clássica, mas sim “Humanos”, sujeitos a vieses cognitivos, heurísticas e influências do contexto social.

Este artigo científico debruça-se sobre a intersecção desses dois universos: o controle externo e a economia comportamental. O objetivo central é analisar o potencial dos *nudges* como um instrumento a ser incorporado pelo TCU para aprimorar o controle das políticas públicas de saúde no Brasil. Busca-se responder à seguinte questão: De que forma e com quais fundamentos o TCU pode utilizar a abordagem dos *nudges* para promover um controle mais efetivo e preventivo sobre a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS)?

A relevância do tema reside na possibilidade de modernizar a atuação do controle externo, transitando de uma lógica reativa para uma proativa, que não apenas aponta falhas, mas contribui para a construção de soluções. Em um sistema de saúde universal como o SUS, cujos desafios vão desde a garantia do acesso até a sustentabilidade financeira, intervenções de baixo custo e alto impacto, como os *nudges*, podem representar um avanço significativo. A aplicação dessa teoria pode otimizar desde a adesão de pacientes a tratamentos e programas de vacinação até as decisões de gestores públicos em processos de compra e alocação de recursos.

Para tanto, o artigo explora os fundamentos jurídicos para o uso de nudges pelo TCU, analisa seu potencial nas políticas públicas de saúde e examina experiências internacionais relevantes.

A metodologia empregada é a pesquisa bibliográfica e documental, com a análise de obras de referência em economia comportamental e Direito, como as de Thaler e Sunstein, Glaucia Maria de Araújo Ribeiro e Luiz Felipe Drummond Teixeira, além de artigos científicos, legislação pertinente (CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Lei Orgânica do TCU) e publicações de órgãos de controle nacionais e internacionais. Espera-se, com este trabalho, contribuir para o debate sobre a inovação no setor público e apresentar um caminho viável para um controle externo mais inteligente, dialógico e focado na geração de valor para a sociedade brasileira.

1. FUNDAMENTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS DA APLICAÇÃO DE NUDGES PELO TCU

O TCU, enquanto órgão de controle externo, desempenha uma função essencial para a higidez da Administração Pública e a correta aplicação dos recursos públicos. Sua atuação, tradicionalmente associada à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, encontra-se em um processo de evolução, buscando incorporar novas ferramentas que ampliem sua efetividade e contribuam para o aprimoramento da gestão. A incorporação de *nudges*, ou incentivos comportamentais, como instrumento de controle, representa uma fronteira promissora nessa evolução, mas demanda uma análise cuidadosa de seus fundamentos jurídicos e constitucionais.

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

1.1 A competência constitucional do Tribunal de Contas da União e a busca pela eficiência

A CRFB/88 delinea, em seus artigos 70 e 71, as vastas competências do TCU. O *caput* do artigo 70 estabelece que a fiscalização será exercida “quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”. Essa enumeração, por si só, já aponta para um escopo que transcende a mera verificação formal da legalidade dos atos. A análise da economicidade, em particular, abre uma porta para a avaliação da eficiência e da racionalidade das decisões administrativas, campo fértil para a aplicação de *insights* da economia comportamental.

O controle de economicidade não se restringe a verificar se o preço pago em uma contratação é o menor possível, mas abrange a avaliação da relação custo-benefício da política pública como um todo. Nesse sentido, o TCU pode e deve avaliar se os resultados alcançados são compatíveis com os recursos empregados. Como aponta Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da eficiência, inserido no artigo 37 da CRFB/88 pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/98, exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Não se trata de uma mera recomendação, mas de um dever jurídico imposto a todo agente público (DI PIETRO, 2023).

Nesse contexto, os *nudges* se apresentam como uma ferramenta para a promoção da eficiência. Ao compreender os vieses cognitivos que afetam as decisões de gestores e cidadãos, o TCU pode induzir comportamentos que levem a melhores resultados com os mesmos recursos. Por exemplo, ao auditar a política de vacinação, o TCU pode não apenas verificar a regularidade da compra e distribuição de imunizantes, mas também avaliar a arquitetura de escolha que influencia a adesão da população, recomendando a adoção de lembretes automáticos, agendamentos facilitados ou a divulgação de normas sociais, estratégias de *nudges* com comprovada eficácia para aumentar as taxas de vacinação.

Essa atuação não representa uma extrapolação das competências do TCU, mas sim uma forma mais sofisticada e inteligente de exercer o controle da economicidade e da eficiência. Trata-se de passar de um controle que apenas constata o desperdício para um que atua em suas causas, muitas vezes comportamentais, para preveni-lo.

1.2 O controle preventivo e o paternalismo libertário

Uma das críticas recorrentes ao modelo tradicional de controle externo é seu caráter predominantemente repressivo e *a posteriori*. As auditorias, muitas vezes, identificam irregularidades quando o dano ao erário já se consumou, restando ao TCU apenas a aplicação de sanções e a determinação de ressarcimento. Embora essencial, essa função é insuficiente para garantir a boa governança. A Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992), em seu artigo 1º, inciso II, já prevê a competência para “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos”, mas também, no inciso IV, para “realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II”.

As auditorias operacionais, em especial, são os veículos por excelência para uma atuação mais preventiva e propositiva. Elas avaliam o desempenho de programas e políticas públicas, identificando não apenas falhas, mas também oportunidades de melhoria. É no âmbito dessas auditorias que a aplicação de *nudges* encontra seu espaço mais natural. O TCU pode, por meio de suas recomendações, atuar como um “arquiteto de escolhas”, sugerindo aos gestores públicos a implementação de intervenções que melhorem a tomada de decisão.

A abordagem do “paternalismo libertário”, proposta por Thaler e Sunstein, é crucial para a legitimidade dessa atuação. A ideia não é restringir a liberdade do gestor ou do cidadão, mas sim estruturar o contexto decisório de forma que a escolha mais eficiente, eficaz ou benéfica seja também a mais fácil ou a mais provável de ser feita. A liberdade de escolha é preservada, o que afasta questionamentos sobre uma eventual violação da autonomia do gestor ou da separação de poderes (THALER; SUNSTEIN, 2015).

A aplicação de *nudges* pelo TCU, portanto, não se confunde com cogestão ou com a substituição do mérito administrativo. O TCU não define qual política pública deve ser implementada, mas, ao auditar a política pública escolhida pelo gestor, pode e deve apontar caminhos para que ela seja executada de forma mais eficiente. A recomendação para adotar um *nudge* é uma forma de exercer a função pedagógica e orientadora do controle externo, em plena consonância com os princípios da eficiência e da boa administração.

Como argumenta Luiz Felipe Drummond Teixeira, a implementação de *nudges* por órgãos estatais levanta questões sobre a autonomia individual, mas quando aplicados de forma transparente e com a possibilidade de recusa (*opt-out*), os riscos são mitigados, especialmente quando os ganhos de bem-estar são significativos. No caso do controle externo, a recomendação de um *nudge* é direcionada ao gestor público, um agente que já atua em um ambiente de discricionariedade regada e vinculado ao interesse público, o que torna a intervenção ainda mais justificável.

1.3 Princípios da Administração Pública e a legitimidade dos *nudges*

Além das competências específicas do TCU, a aplicação de *nudges* encontra respaldo nos próprios princípios que regem a Administração Pública brasileira, consagrados no artigo 37 da CRFB/88: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Cada um desses princípios oferece uma lente através da qual a utilização de incentivos comportamentais pode ser examinada e justificada.

O princípio da legalidade, que vincula a Administração Pública ao que está previsto em lei, não é violado pela recomendação de *nudges*, uma vez que essas intervenções não criam obrigações

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

ou restrições não previstas no ordenamento jurídico. Ao contrário, elas operam dentro do espaço de discricionariedade do gestor, orientando-o para escolhas mais eficientes dentro das opções legalmente permitidas. Como ensina Hely Lopes Meirelles, a discricionariedade administrativa não é arbitrariedade; ela deve ser exercida dentro dos limites da lei e sempre visando ao interesse público (MEIRELLES, 2016). Os *nudges*, ao fornecerem evidências sobre qual caminho tende a produzir melhores resultados, auxiliam o gestor a exercer sua discricionariedade de forma mais informada e racional.

O princípio da impessoalidade exige que a atuação administrativa seja orientada pelo interesse público, sem favorecer ou prejudicar indivíduos ou grupos específicos. Os *nudges*, quando bem desenhados, são universais em sua aplicação e visam ao bem-estar coletivo. Por exemplo, uma campanha de vacinação que utiliza lembretes automáticos beneficia toda a população, sem discriminação. A própria metodologia de testes controlados randomizados (RCTs), frequentemente empregada para validar *nudges*, garante que as intervenções sejam avaliadas de forma imparcial e objetiva (NWAFOR et al., 2021).

A moralidade administrativa, que impõe ao gestor público o dever de agir com ética e probidade, é reforçada pela transparência inerente à abordagem dos *nudges*. Thaler e Sunstein defendem que os *nudges* devem ser “transparentes e nunca enganosos”. O TCU, ao recomendar a adoção de um *nudge*, pode e deve exigir que a intervenção seja comunicada de forma clara aos cidadãos, permitindo que eles compreendam como a arquitetura de escolha foi estruturada (SUNSTEIN; THALER, 2015). Essa transparência é essencial para manter a confiança pública e evitar manipulações indevidas.

O princípio da publicidade, que determina a divulgação dos atos administrativos, também se alinha perfeitamente com a aplicação de *nudges*. As recomendações do TCU, incluindo aquelas que sugerem a adoção de incentivos comportamentais, são públicas e podem ser acessadas por qualquer cidadão. Além disso, a publicidade dos resultados das políticas públicas, incluindo o impacto dos *nudges* implementados, é fundamental para a accountability e para o aprendizado institucional (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

Por fim, o princípio da eficiência, já mencionado anteriormente, é o pilar central que justifica a aplicação de *nudges*. A busca por melhores resultados com os mesmos recursos, ou os mesmos resultados com menos recursos, é a essência da eficiência administrativa. Os *nudges*, ao atuarem sobre as causas comportamentais de ineficiências, são uma ferramenta poderosa para a concretização desse princípio (THALER; SUNSTEIN, 2019).

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

1.4 A lei orgânica do TCU e as auditorias operacionais como vetor de inovação

A Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU, é o instrumento normativo que detalha as competências e os procedimentos do controle externo no Brasil. Embora promulgada em um contexto anterior à disseminação da economia comportamental no setor público, a lei contém disposições que não apenas permitem, mas incentivam uma atuação inovadora e focada em resultados, abrindo espaço para a incorporação de *nudges* nas práticas de auditoria.

O artigo 1º da Lei Orgânica estabelece as competências do TCU, destacando, em seu inciso IV, a realização de “inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”. A menção específica às auditorias operacionais é crucial. Diferentemente das auditorias de conformidade, que se limitam a verificar o cumprimento de normas, as auditorias operacionais avaliam a eficiência, eficácia e economicidade dos programas e políticas públicas. Esse tipo de auditoria é, por excelência, o campo onde a análise comportamental pode ser aplicada.

O artigo 43 da Lei Orgânica, ao tratar das decisões do TCU, prevê que o TCU pode fazer “recomendações” aos gestores públicos. Embora as recomendações não tenham caráter vinculante como as determinações, elas representam um instrumento de diálogo e orientação, perfeitamente adequado para a sugestão de *nudges*. Ao recomendar a adoção de uma intervenção comportamental, o TCU não está impondo uma obrigação, mas oferecendo uma solução baseada em evidências que o gestor pode aceitar, adaptar ou recusar, preservando sua discricionariedade.

Além disso, o artigo 44 da Lei Orgânica estabelece que o TCU pode realizar audiências com os responsáveis por irregularidades ou ilegalidades. Esse dispositivo pode ser interpretado de forma ampla para incluir sessões de diálogo e colaboração com gestores, onde o TCU pode apresentar análises comportamentais e discutir a implementação de *nudges*. Essa abordagem colaborativa, já adotada em outros países, transforma o controle externo em um processo de aprendizado mútuo, onde auditores e auditados trabalham juntos para encontrar soluções.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas, publicado pelo TCU em 2020, representa (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020). O documento reconhece a importância de políticas baseadas em evidências e propõe uma abordagem sistemática para a avaliação de políticas públicas. Embora não mencione explicitamente a economia comportamental, o Referencial abre espaço para sua aplicação ao enfatizar a necessidade de compreender a lógica causal das políticas e os fatores que influenciam seu sucesso ou fracasso. Os vieses cognitivos e a arquitetura de escolha são, sem dúvida, fatores críticos nessa equação (THALER; SUNSTEIN, 2019).

Um exemplo concreto de como o TCU já se aproxima dessa abordagem pode ser encontrado em algumas de suas auditorias recentes. Em trabalhos sobre políticas públicas de saúde pública, o TCU tem recomendado a simplificação de processos, a melhoria da comunicação com o cidadão e a utilização de sistemas de informação mais intuitivos. Embora essas recomendações não sejam

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

explicitamente formuladas como *nudges*, elas se alinham perfeitamente com os princípios da economia comportamental. O próximo passo seria formalizar e aprofundar essa abordagem, incorporando de forma sistemática a análise de vieses cognitivos e o design de intervenções comportamentais.

Em síntese, os fundamentos jurídico-constitucionais para a aplicação de *nudges* pelo TCU são sólidos e multifacetados. Eles se ancoram na interpretação ampla do princípio da eficiência e do controle de economicidade, na vocação do TCU para exercer um controle preventivo por meio de auditorias operacionais, na compatibilidade do paternalismo libertário com o ordenamento jurídico brasileiro, no alinhamento com todos os princípios da Administração Pública e nas disposições específicas da Lei Orgânica do TCU que permitem e incentivam uma atuação inovadora. O desafio, agora, é operacionalizar essa abordagem, especialmente em um campo tão complexo e vital quanto o das políticas públicas de saúde pública, tema do próximo capítulo.

2. LIMITAÇÕES DO CONTROLE TRADICIONAL E POTENCIAL DOS *NUDGES* EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE PÚBLICA

O Sistema Único de Saúde (SUS) representa um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública do mundo, fundamentado nos princípios da universalidade, integralidade e equidade. A gestão de um sistema dessa magnitude envolve desafios monumentais, que vão desde o financiamento e a alocação de recursos até a garantia da qualidade e do acesso aos serviços pela população. O controle externo exercido pelo TCU sobre o SUS tem sido um pilar para a fiscalização da aplicação dos vultosos recursos destinados à área, mas o modelo tradicional de controle, focado na conformidade e na repressão a irregularidades, encontra limitações significativas para promover melhorias efetivas na ponta do sistema.

2.1 O Sistema Único de Saúde: Conquistas, desafios e a necessidade de inovação

O SUS, criado pela CRFB/88 e regulamentado pela Lei nº 8.080/1990, representa uma das maiores conquistas sociais do Brasil. Ao garantir o acesso universal e gratuito à saúde para todos os brasileiros, o SUS materializa o direito fundamental previsto no artigo 196 da CRFB/88: “A saúde é direito de todos e dever do Estado”. Com mais de 200 milhões de usuários potenciais, o SUS é um dos maiores sistemas públicos de saúde pública do mundo, oferecendo desde a atenção básica até procedimentos de alta complexidade, como transplantes de órgãos.

No entanto, a magnitude do SUS também traz desafios proporcionais. O subfinanciamento crônico, as desigualdades regionais no acesso e na qualidade dos serviços, a gestão descentralizada em três níveis federativos (União, Estados e Municípios) e a pressão demográfica decorrente do envelhecimento populacional são apenas alguns dos obstáculos que o sistema enfrenta. Além disso, problemas como a baixa adesão a tratamentos, o desperdício de medicamentos e insumos, e a

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

dificuldade de implementar políticas preventivas eficazes comprometem a eficiência e a eficácia do SUS.

Nesse contexto, a inovação não é uma opção, mas uma necessidade. A busca por soluções de baixo custo e alto impacto é imperativa. É aqui que a economia comportamental e os *nudges* se apresentam como ferramentas valiosas. Ao compreender os fatores psicológicos e sociais que influenciam as decisões de gestores e usuários do SUS, é possível desenhar intervenções que melhorem os resultados sem exigir grandes investimentos financeiros.

Por exemplo, a cobertura vacinal no Brasil, que historicamente foi uma referência mundial, tem apresentado quedas preocupantes nos últimos anos. Fatores como a desinformação, o esquecimento e a dificuldade de acesso contribuem para esse cenário. *Nudges* como lembretes automáticos, agendamentos facilitados e campanhas que utilizam normas sociais podem reverter essa tendência a um custo mínimo. Da mesma forma, a adesão a tratamentos de doenças crônicas, como diabetes e hipertensão, pode ser significativamente melhorada com intervenções comportamentais que simplifiquem a comunicação, reduzam a carga cognitiva e utilizem compromissos públicos.

O papel do TCU nesse contexto é fundamental. Ao auditar as políticas públicas de saúde pública, o TCU não deve se limitar a verificar a regularidade dos gastos, mas também avaliar se as políticas estão sendo desenhadas e implementadas de forma a maximizar seu impacto. Isso inclui analisar a arquitetura de escolha que influencia o comportamento dos usuários e dos gestores, identificando oportunidades para a aplicação de *nudges*. Dessa forma, o controle externo se transforma em um verdadeiro catalisador de inovação e melhoria contínua no SUS.

2.2 As insuficiências do modelo de controle reativo

O controle tradicional, muitas vezes chamado de controle de conformidade, concentra-se na verificação da legalidade dos atos e na apuração de responsabilidades por desvios e fraudes. Embora indispensável para coibir a corrupção e o mau uso do dinheiro público, essa abordagem possui um caráter essencialmente reativo. As auditorias, em geral, flagram o problema após sua ocorrência, e as ações corretivas se limitam, muitas vezes, à punição dos responsáveis e à tentativa de reaver os prejuízos. Esse modelo, por sua natureza, é pouco eficaz para prevenir a ocorrência de falhas e para induzir um ciclo de melhoria contínua na gestão.

No âmbito da saúde pública, as limitações desse modelo são ainda mais evidentes. Problemas complexos como a baixa adesão a tratamentos de doenças crônicas, as taxas de vacinação aquém das metas, o desperdício de medicamentos por armazenamento inadequado ou o uso ineficiente de leitos hospitalares são apenas parcialmente endereçadas por uma fiscalização de conformidade (LEDDERER et al., 2020). Um controle que se limita a verificar se a compra de medicamentos seguiu a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), por exemplo, não atua sobre

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

as causas comportamentais que levam à não adesão do paciente ao tratamento, gerando desperdício de recursos e, mais grave, prejuízos à saúde do cidadão (HORNE et al., 2022).

O foco excessivo em processos e na punição pode, paradoxalmente, gerar efeitos adversos, como o chamado “apagão das canetas”, onde gestores públicos, por receio dos órgãos de controle, tornam-se avessos ao risco e à inovação, preferindo a inércia a tomar decisões que poderiam otimizar o serviço. O controle, nesse caso, deixa de ser um indutor de boa governança para se tornar um entrave à eficiência administrativa (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

2.3 A economia comportamental e a saúde pública: Compreendendo os “humanos” no Sistema Único de Saúde

A economia comportamental oferece um contraponto crucial à visão do agente puramente racional da economia clássica. Ela reconhece que as decisões humanas, inclusive na saúde, são frequentemente influenciadas por vieses cognitivos e heurísticas. Sunstein e Thaler (2015) distinguem os “Econs”, seres perfeitamente racionais, dos “Humanos” que são suscetíveis a erros de julgamento. No contexto do SUS, tanto gestores quanto pacientes e profissionais de saúde agem como “Humanos”, e compreender seus padrões de decisão é fundamental para aprimorar as políticas públicas.

Diversos vieses cognitivos afetam as decisões em saúde. O viés do status quo, por exemplo, descreve a tendência das pessoas de manterem suas escolhas atuais, mesmo que existam alternativas melhores. Isso pode explicar a dificuldade de gestores em adotar novas tecnologias ou de pacientes em mudar hábitos de vida prejudiciais (SAMUELSON; ZECKHAUSER, 1988). Outro viés relevante é o de otimismo irrealista, que leva indivíduos a subestimarem a probabilidade de eventos, como doenças, resultando em baixa adesão a exames preventivos (WEINSTEIN, 1980).

A heurística da disponibilidade também desempenha um papel importante, fazendo com que as pessoas superestimem os riscos de eventos recentemente noticiados ou facilmente lembrados, como uma epidemia, enquanto subestimam riscos mais comuns e silenciosos, como doenças crônicas (TVERSKY; KAHNEMAN, 1973). Além disso, o viés de aversão à perda demonstra que a dor de perder algo é psicologicamente mais poderosa do que o prazer de ganhar algo de mesmo valor, o que pode ser usado para enquadrar mensagens de saúde de forma mais eficaz (KAHNEMAN; TVERSKY, 1979).

Compreender esses e outros vieses é o primeiro passo para desenhar nudges eficazes. Ao reconhecer que as decisões no SUS são tomadas por “Humanos”, o controle externo pode passar a avaliar não apenas a conformidade dos atos, mas também a arquitetura de escolha na qual eles ocorrem, recomendando intervenções que alinhem os atalhos mentais dos indivíduos a resultados mais saudáveis e eficientes para a coletividade.

Ano V, v.2 2025 | **submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025**

2.4 O potencial dos *nudges* para um controle externo inteligente em saúde pública

Ao incorporar a perspectiva da economia comportamental, o TCU pode transformar sua atuação na área da saúde, movendo-se para um modelo de controle mais inteligente e preditivo. Em vez de apenas auditar o passado, o TCU pode ajudar a construir um futuro mais eficiente. No âmbito das auditorias operacionais, a análise da arquitetura de escolha passa a ser um elemento central.

O potencial dos *nudges* no SUS pode ser ilustrado em diversas fontes. Primeiro, na adesão a tratamentos e vacinação, o uso de lembretes automáticos via SMS ou a reformulação de comunicados para destacar a norma social (ex: “9 em cada 10 pessoas da sua idade já se vacinaram”) são estratégias de baixo custo e comprovada eficácia. Segundo, no combate ao desperdício, a alteração do padrão (default) em sistemas de prescrição eletrônica para medicamentos genéricos pode gerar economia significativa, sem impedir que o médico opte por outra marca. Terceiro, para otimizar o agendamento de consultas, pode-se exigir que o paciente anote a data e a hora do retorno de próprio punho, um *nudge* de compromisso que comprovadamente reduz as taxas de ausência.

Essa abordagem está alinhada com o movimento de Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE), como explorado na tese de Glaucia Maria de Araújo Ribeiro. A autora destaca a importância de capacidades estatais técnicas e burocráticas para a formulação e implementação de políticas eficazes (RIBEIRO, 2024). A aplicação de *nudges* pelo TCU pode ser vista como uma forma de fortalecer essas capacidades, fornecendo aos gestores ferramentas testadas e baseadas em evidências científicas sobre o comportamento humano.

Ao recomendar a adoção de *nudges*, o TCU não estaria impondo uma única solução, mas sim incentivando a experimentação e a avaliação de impacto. O Tribunal pode, inclusive, estimular que os próprios gestores realizem testes controlados randomizados (RCTs) para verificar qual intervenção funciona melhor em seu contexto específico, promovendo uma cultura de aprendizado e inovação na Administração Pública. Essa atuação, longe de ser uma ingerência indevida, é a materialização de um controle externo que gera valor público, contribuindo ativamente para que as políticas de saúde alcancem seus objetivos primordiais: salvar vidas e promover o bem-estar da população brasileira (PINHEIRO, 2020).

2.5 Casos práticos: *Nudges* aplicáveis ao sistema único de saúde

Para ilustrar concretamente o potencial dos *nudges* no contexto das políticas públicas de saúde pública brasileiras, é útil examinar alguns casos práticos onde essas intervenções poderiam ser recomendadas pelo TCU em suas auditorias. Esses exemplos, baseados em evidências da literatura internacional e adaptados à realidade do SUS, demonstram a versatilidade e o alcance da economia comportamental.

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

CASO 1: Aumento da adesão à vacinação infantil

Um dos grandes desafios do SUS é manter altas taxas de cobertura vacinal, especialmente em regiões remotas ou entre populações vulneráveis. Pesquisas internacionais demonstram que simples *nudges* podem aumentar significativamente a adesão. Por exemplo, o envio de lembretes por SMS aos pais, alguns dias antes da data da vacina, reduz o esquecimento (*vieses do presente*). Mais eficaz ainda é a mensagem que incorpora normas sociais, como: “9 em cada 10 pais em sua comunidade já vacinaram seus filhos. Não deixe o seu para trás!” Essa abordagem, testada em diversos países, aproveita o efeito de prova social para incentivar o comportamento desejado.

O TCU, ao auditar a política nacional de imunização, poderia recomendar ao Ministério da Saúde a implementação de um sistema nacional de lembretes automáticos, integrado aos cadastros das Unidades Básicas de Saúde (UBS). O custo dessa intervenção é mínimo, especialmente quando comparado ao custo de campanhas publicitárias tradicionais, e o impacto potencial é enorme, tanto em termos de saúde pública quanto de economicidade.

CASO 2: Redução do desperdício de medicamentos

O desperdício de medicamentos no SUS é um problema crônico, causado tanto pela não adesão dos pacientes ao tratamento quanto por falhas na gestão de estoques. Um *nudge* eficaz para a adesão é a simplificação das instruções de uso. Estudos mostram que bulas e prescrições complexas, com linguagem técnica, aumentam a carga cognitiva do paciente e reduzem a adesão. A recomendação de um padrão de comunicação simples, com uso de ícones e linguagem acessível, é um *nudge* de baixo custo.

Outro *nudge* é o uso de embalagens com “blister inteligente”, que indicam visualmente quais comprimidos devem ser tomados em cada dia da semana. Isso reduz erros e esquecimentos. O TCU poderia recomendar que as licitações de medicamentos para doenças crônicas priorizem, quando viável, embalagens que facilitem a adesão, considerando esse fator como critério de avaliação técnica.

CASO 3: Otimização da alocação de recursos por gestores locais

Os gestores municipais de saúde frequentemente enfrentam decisões complexas sobre alocação de recursos com informações incompletas ou apresentadas de forma confusa. Um *nudge* útil é a criação de *dashboards* (painéis de controle) que apresentem os dados de forma visual e comparativa. Por exemplo, um painel que mostre, em tempo real, a taxa de ocupação de leitos em diferentes hospitais da região, destacando em vermelho aqueles próximos da capacidade máxima, facilita a tomada de decisão rápida e informada.

O TCU, ao avaliar a gestão de leitos hospitalares, poderia recomendar a implementação de sistemas de informação que utilizem princípios de *design* comportamental, tornando os dados mais salientes e acionáveis. Essa intervenção não apenas melhora a eficiência, mas também reduz o estresse

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

cognitivo dos gestores, permitindo que eles se concentrem em decisões estratégicas.

CASO 4: Promoção de hábitos saudáveis em programas de prevenção

Programas de prevenção de doenças crônicas, como diabetes e hipertensão, dependem da mudança de comportamento dos pacientes. Um *nudge* eficaz é o uso de “compromissos públicos”. Ao pedir que o paciente assine um termo de compromisso para seguir uma dieta ou praticar exercícios, e ao compartilhar esse compromisso com familiares ou amigos, aumenta-se a probabilidade de adesão devido ao efeito de consistência e ao desejo de não decepcionar os outros (THALER; SUSTEIN, 2019).

Outro *nudge* é o uso de “defaults” saudáveis. Por exemplo, em refeitórios de hospitais ou de unidades de saúde pública, posicionar frutas e saladas em locais de fácil acesso e visualização, enquanto opções menos saudáveis ficam em segundo plano, influencia as escolhas sem restringir a liberdade. O TCU poderia recomendar a incorporação desses princípios nos programas de educação em saúde financiados pelo governo federal (THALER; SUNSTEIN, 2019).

Esses casos práticos ilustram que os *nudges* não são panaceias, mas ferramentas complementares que, quando bem aplicadas, podem gerar ganhos substanciais de eficiência e eficácia. A atuação do TCU, ao identificar oportunidades para sua aplicação e recomendar sua implementação, transforma o controle externo em um verdadeiro parceiro da gestão pública na busca por melhores resultados para a população.

3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE *NUDGES* EM ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO

A aplicação de insights da Economia Comportamental em políticas públicas não é um fenômeno meramente teórico ou restrito ao debate acadêmico. Diversos países têm institucionalizado o uso de *nudges* para aprimorar a prestação de serviços e a eficiência governamental. De forma análoga, órgãos de controle externo ao redor do mundo, conhecidos como Entidades de Fiscalização Superior (EFS) ou *Supreme Audit Institutions* (SAIs), começam a explorar esse campo como uma forma de modernizar suas práticas de auditoria e ampliar o impacto de seu trabalho. A análise dessas experiências internacionais é fundamental para extrair lições e visualizar caminhos para a implementação de uma abordagem similar pelo Tribunal de Contas da União no Brasil.

3.1 O pioneirismo do Reino Unido: O *Behavioural Insights Team* (BIT)

O caso mais emblemático e influente na aplicação governamental da ciência comportamental é o do *Behavioural Insights Team* (BIT), criado em 2010 no Reino Unido. Conhecido popularmente como “*Nudge Unit*”, o BIT iniciou como uma pequena unidade dentro do Gabinete do Primeiro-

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

Ministro com a missão de aplicar os princípios da Economia Comportamental para melhorar políticas públicas e serviços de forma barata e eficaz. O sucesso de suas intervenções foi tão notável que, em 2014, a unidade foi transformada em uma empresa de propósito social, expandindo sua atuação para diversos países (REINO UNIDO, 2010).

A metodologia do BIT baseia-se em um ciclo rigoroso de diagnóstico, proposição de intervenções e, crucialmente, teste através de Ensaio Clínicos Randomizados (ECRs), ou *Randomized Controlled Trials* (RCTs). Essa abordagem empírica permite medir com precisão o impacto de cada *nudge*, garantindo que as políticas sejam baseadas em evidências concretas. Os sucessos do BIT são vastos e abrangem diversas áreas, incluindo saúde, tributação e emprego (REINO UNIDO, 2010).

No campo da saúde pública, por exemplo, o BIT conseguiu aumentar a taxa de doação de órgãos ao reformular a mensagem em sites governamentais, incluindo um apelo à reciprocidade com a frase: “Se você precisasse de um transplante de órgão, você aceitaria um? Se sim, por favor, ajude os outros”. Em outra frente, redesenhou cartas enviadas a pacientes que não compareciam a consultas, reduzindo as taxas de ausência ao destacar os custos gerados para o sistema de saúde e o prejuízo a outros pacientes (REINO UNIDO, 2010).

Embora o BIT não seja um órgão de controle externo, sua experiência é diretamente relevante para o TCU por duas razões principais. Primeiro, ele demonstra a viabilidade e o alto impacto de intervenções de baixo custo para resolver problemas públicos complexos, muitos dos quais são objeto de auditorias operacionais do TCU. Segundo a ênfase do BIT em testes rigorosos e na coleta de evidências oferece um modelo metodológico que pode ser adaptado pelo Tribunal ao formular recomendações aos gestores públicos, incentivando uma cultura de experimentação e gestão baseada em dados (REINO UNIDO, 2010).

3.2 A incorporação de *insights* comportamentais pelas entidades de fiscalização superior

O movimento em direção à ciência comportamental não se limita a unidades especializadas como o BIT. As próprias Entidades de Fiscalização Superior (EFS) estão começando a reconhecer o valor desses *insights* para seu trabalho principal: a auditoria. A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) tem promovido o debate sobre o tema, reconhecendo que a compreensão dos vieses cognitivos pode aprimorar o próprio processo de auditoria e o impacto das recomendações (MORALES CASTRO; UMAÑA ALVARADO; CERDAS BENAVIDES, 2024).

Um artigo publicado no *INTOSAI Journal* detalha a experiência da Controladoria-Geral da República da Costa Rica, que desenvolveu um projeto para capacitar suas equipes de auditoria na identificação de vieses cognitivos e na aplicação de técnicas de *insights* comportamentais. O projeto,

Ano V, v.2 2025 | **submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025**

intitulado “Uso de *insights* comportamentais e identificação de vieses cognitivos no processo de auditoria para um melhor desenho e acompanhamento das recomendações de auditoria”, partiu da premissa de que os vieses afetam não apenas os gestores auditados, mas também os próprios auditores (MORALES CASTRO; UMAÑA ALVARADO; CERDAS BENAVIDES, 2024).

A iniciativa da Costa Rica focou em duas frentes: (1) aumentar a consciência dos auditores sobre seus próprios vieses para fortalecer a objetividade e o julgamento profissional; e (2) utilizar *insights* comportamentais para desenhar recomendações mais eficazes e promover um acompanhamento mais empático e persuasivo junto aos auditados. Uma das mudanças práticas foi a co-criação de recomendações entre a equipe de auditoria e a área de acompanhamento, buscando formular propostas mais claras, viáveis e que reduzissem a carga cognitiva do gestor. O resultado foi a percepção de que recomendações “mais específicas, breves e redigidas de forma consensual, usando um tom proativo e acompanhadas de um seguimento mais empático e próximo, podem ser a chave para promover o cumprimento a partir da convicção” (MORALES CASTRO; UMAÑA ALVARADO; CERDAS BENAVIDES, 2024).

Essa experiência é particularmente inspiradora para o TCU, pois mostra um caminho para a aplicação de *nudges* não como um objeto de auditoria em si, mas como uma ferramenta *do próprio controle*. O foco muda de apenas fiscalizar a política pública para aprimorar a interação entre auditor e auditado, tornando o processo de controle mais colaborativo e focado na solução de problemas. Isso envolve, por exemplo, o uso de linguagem proativa, a simplificação da comunicação e o desenho de recomendações que considerem os vieses cognitivos dos gestores que precisarão implementá-las (MORALES CASTRO; UMAÑA ALVARADO; CERDAS BENAVIDES, 2024).

3.3 Lições para o contexto brasileiro

As experiências internacionais, notadamente as do Reino Unido e da Costa Rica, oferecem lições valiosas para o TCU. A primeira é a importância da institucionalização. A criação de uma unidade ou, ao menos, de um núcleo de competência em ciências comportamentais dentro do TCU ou de sua escola superior (Instituto Serzedello Corrêa) poderia acelerar a disseminação do conhecimento e a aplicação prática dos *nudges* (REINO UNIDO, 2020; MORALES CASTRO; UMAÑA ALVARADO; CERDAS BENAVIDES, 2024).

A segunda lição é a centralidade da metodologia baseada em evidências. A recomendação de *nudges* deve ser acompanhada do incentivo à realização de testes e projetos-piloto. O TCU pode atuar como um catalisador, estimulando os gestores do SUS a adotarem uma abordagem experimental para a resolução de problemas, gerando um ciclo virtuoso de inovação e aprendizado.

Por fim, a experiência da Costa Rica destaca a importância de uma mudança cultural no próprio órgão de controle. A aplicação de *insights* comportamentais requer que os auditores se vejam

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

não apenas como fiscais, mas também como “arquitetos de escolha” e facilitadores de soluções. Isso implica desenvolver novas habilidades, como a empatia, a comunicação persuasiva e a capacidade de colaborar com os auditados na construção de recomendações exequíveis e eficazes.

A adaptação dessas lições ao complexo arcabouço jurídico e administrativo brasileiro é o grande desafio. No entanto, o potencial para aprimorar o controle sobre áreas críticas como a saúde, tornando-o mais preventivo, inteligente e gerador de valor público, justifica plenamente o esforço de explorar essa nova fronteira do controle externo.

3.4 Desafios e oportunidades para a implementação no Brasil

A implementação de uma abordagem baseada em *nudges* pelo TCU não é isenta de desafios. A compreensão desses obstáculos, bem como das oportunidades que se apresentam, é essencial para traçar um caminho realista e efetivo.

3.4.1 Desafios

O primeiro desafio é de natureza cultural. A tradição do controle externo no Brasil é marcadamente legalista e formalista. A mudança para uma abordagem que valoriza a Economia Comportamental e a experimentação requer uma transformação na mentalidade dos auditores e dos próprios gestores públicos. Há o risco de resistência, tanto por desconhecimento da ciência comportamental quanto por receio de que recomendações baseadas em *nudges* sejam vistas como “intervenções suaves” demais, sem a força coercitiva das sanções tradicionais (RIBEIRO, 2024).

O segundo desafio é técnico. A aplicação rigorosa de *nudges* demanda conhecimento especializado em economia comportamental, design de intervenções e métodos de avaliação de impacto, como os Ensaios Clínicos Randomizados (RCTs). O TCU precisaria investir na capacitação de seus servidores ou na contratação de especialistas. Além disso, a implementação de *nudges* requer uma infraestrutura de dados robusta, capaz de coletar e analisar informações sobre o comportamento dos usuários e gestores do SUS, o que nem sempre está disponível (TEIXEIRA, 2022).

Um terceiro desafio é ético e político. Como aponta Luiz Felipe Drummond Teixeira em sua dissertação, a implementação de *nudges* levanta questões sobre autonomia e manipulação. Embora o paternalismo libertário preserve a liberdade de escolha, críticos argumentam que qualquer forma de “empurrão” pode ser vista como uma tentativa de influenciar indevidamente o comportamento. No contexto do controle externo, é fundamental que as recomendações de *nudges* sejam transparentes, justificadas por evidências sólidas e sujeitas ao escrutínio público e parlamentar. A legitimidade democrática da atuação do TCU depende dessa transparência.

Por fim, há o desafio da mensuração de resultados. Diferentemente de uma irregularidade contábil, cujo valor pode ser facilmente quantificado, o impacto de um *nudge* é muitas vezes difícil de isolar e medir. É necessário desenvolver métricas adequadas e realizar avaliações de longo prazo

Ano V, v.2 2025 | **submissão: 10/11/2025** | **aceito: 12/11/2025** | **publicação: 14/11/2025**

para verificar se as intervenções recomendadas de fato geraram os resultados esperados.

3.4.2 Oportunidades

Apesar dos desafios, as oportunidades são significativas. A primeira é o potencial de impacto. Como demonstrado pelas experiências internacionais, *nudges* bem desenhados podem gerar resultados expressivos com custos mínimos. No contexto do SUS, onde os recursos são escassos e as demandas são imensas, essa relação custo-benefício é extremamente atraente. A possibilidade de salvar vidas e melhorar a saúde da população com intervenções simples é uma oportunidade que não pode ser ignorada (REÑOSA et al., 2021).

A segunda oportunidade é o fortalecimento da legitimidade do TCU. Ao adotar uma abordagem mais preventiva, colaborativa e focada em resultados, o TCU pode se posicionar não apenas como um fiscal, mas como um verdadeiro parceiro da gestão pública. Isso pode reduzir a percepção negativa de que o controle externo é apenas um entrave burocrático, transformando-o em um agente de inovação e melhoria contínua (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

A terceira oportunidade é a promoção de uma cultura de evidências na Administração Pública. Ao recomendar a realização de testes e avaliações rigorosas, o TCU pode estimular uma mudança na forma como as políticas públicas são desenhadas e implementadas no Brasil. Em vez de decisões baseadas em intuição ou ideologia, o país pode caminhar para políticas baseadas em dados e evidências científicas, como defende o movimento de Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs) (PINHEIRO, 2020).

Por fim, há a oportunidade de posição internacional. Ao se tornar um dos primeiros Tribunais de Contas do mundo a incorporar sistematicamente a economia comportamental em suas auditorias, o TCU pode se posicionar como uma referência global, contribuindo para o debate na INTOSAI e em outros fóruns internacionais, e exportando conhecimento e boas práticas para outros países (MORALES CASTRO; UMAÑA ALVARADO; CERDAS BENAVIDES, 2024).

Em síntese, embora os desafios sejam reais e não devam ser subestimados, as oportunidades que a aplicação de *nudges* oferece ao TCU e, por extensão, à sociedade brasileira, são imensas. O caminho à frente exige planejamento, capacitação, diálogo e, acima de tudo, a disposição para inovar e aprender com a experiência.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso realizado ao longo deste artigo permite concluir que a aplicação da economia comportamental, por meio da teoria dos *nudges*, representa uma via promissora e juridicamente fundamentada para a modernização do controle externo exercido pelo TCU, com especial relevância para as políticas públicas de saúde pública. A análise demonstrou que a transição de um modelo de controle puramente reativo e sancionador para uma abordagem mais preventiva, dialógica e indutora

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

de boas práticas não apenas é possível, mas também desejável para enfrentar os complexos desafios da Administração Pública contemporânea.

Em suma, a proposta de utilizar *nudges* como instrumento de controle externo pelo TCU não se trata de uma inovação disruptiva que rompe com os paradigmas legais, mas de uma evolução sofisticada da própria função de controle. Significa equipar o Tribunal com ferramentas do século XXI para auditar um Estado cada vez mais complexo, focando não apenas em corrigir o erro do passado, mas em construir um futuro mais eficiente e benéfico para a sociedade brasileira. A implementação dessa abordagem, se conduzida de forma gradual, técnica e transparente, tem o potencial de transformar o TCU em um verdadeiro arquiteto de boas políticas, cujo impacto será medido não apenas em reais economizados, mas, fundamentalmente, em vidas salvas e na melhoria do bem-estar da população.

Em termos práticos, a incorporação de *nudges* pelo TCU pode se dar de forma gradual e incremental. Um primeiro passo seria a realização de projetos-piloto em auditorias operacionais específicas, testando a aplicação de recomendações comportamentais em áreas como vacinação, adesão medicamentosa ou gestão de leitos hospitalares. A avaliação rigorosa dos resultados desses pilotos, utilizando métodos científicos como os Ensaios Clínicos Randomizados (RCTs), forneceria evidências concretas sobre a eficácia da abordagem e permitiria ajustes antes de uma expansão mais ampla.

Paralelamente, seria fundamental investir na capacitação dos servidores do TCU, especialmente aqueles envolvidos em auditorias operacionais. O Instituto Serzedello Corrêa, escola superior do TCU, poderia desenvolver cursos e seminários sobre Economia Comportamental, design de *nudges* e métodos de avaliação de impacto. A criação de um núcleo de competência em ciências comportamentais, nos moldes do *Behavioural Insights Team* do Reino Unido, também seria um passo importante para institucionalizar o conhecimento e fornece suporte técnico às equipes de auditoria.

Além disso, o TCU poderia estabelecer parcerias com universidades e centros de pesquisa especializados em Economia Comportamental e Saúde Pública. Essas parcerias poderiam facilitar o acesso a conhecimento de ponta, apoiar a realização de pesquisas aplicadas e contribuir para a validação científica das intervenções recomendadas. A colaboração com organismos internacionais, como a INTOSAI e a OCDE, também seria benéfica para o aprendizado mútuo e a troca de experiências.

Por fim, é essencial que o TCU promova a transparência e o diálogo em torno da aplicação de *nudges*. As recomendações baseadas em insights comportamentais devem ser claramente justificadas, com referência às evidências científicas que as sustentam. O TCU deve estar aberto ao escrutínio público e ao debate, reconhecendo que a aplicação de *nudges* levanta questões éticas e políticas legítimas que precisam ser endereçadas de forma democrática (ZINGALES; BAKONYI,

Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025
2021).

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 21 set. 2025.

COSTA, N. L. M. “Nudge” como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 123–156, set./dez. 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

HORNE, B. D. et al. Behavioral nudges as patient decision support for medication adherence: the ENCOURAGE randomized controlled trial. *American Heart Journal*, v. 243, p. 125–134, 2022.

KAHNEMAN, D. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011. Disponível em:

<https://dn790002.ca.archive.org/0/items/DanielKahnemanThinkingFastAndSlow/Daniel%20Kahne-man-Thinking%2C%20Fast%20and%20Slow%20%20.pdf>. Acesso em: 21 set. 2025.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*, v. 47, n. 2, p. 263–291, 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1914185>. Acesso em: 16 out. 2025.

LEDDERER, L. et al. Nudging in public health lifestyle interventions: a systematic literature review and metasynthesis. *Health Education & Behavior*, v. 47, n. 5, p. 749–764, 2020.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORALES CASTRO, C.; UMAÑA ALVARADO, A.; CERDAS BENAVIDES, V. Beyond Compliance: Elevating Audit Impact through Behavioral Insights. *INTOSAI Journal*, v. Q3 2024, 2024. Disponível em: <https://intosaijournal.org/journal-entry/beyond-compliance-elevating-audit-impact-through-behavioral-insights/>. Acesso em: 11 out. 2025.

MURAYAMA, H.; TAKAGI, Y.; TSUDA, H.; KATO, Y. Applying nudge to public health policy: practical examples and tips for designing nudge interventions. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, v. 20, n. 5, p. 3962, 2023.

NWAFOR, O. et al. Effectiveness of nudges as a tool to promote adherence to guidelines: a systematic review. *Social Science & Medicine*, v. 287, p. 114367, 2021.

PINHEIRO, M. M. S. *Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual*. Texto para Discussão n. 2554. Brasília: Ipea, 2020.



Ano V, v.2 2025 | submissão: 10/11/2025 | aceito: 12/11/2025 | publicação: 14/11/2025

REÑOSA, M. D. C. et al. Nudging toward vaccination: a systematic review. *BMJ Global Health*, v. 6, n. 9, e006237, 2021.

REINO UNIDO. *Behavioural Insights Team*. London: Cabinet Office, 2010. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a79a559ed915d07d35b70f7/Behaviour-Change-Insight-Team-Annual-Update_acc.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

RIBEIRO, G. M. A. *Políticas públicas baseadas em evidências na área da saúde mental: uma releitura das capacidades estatais técnicas, burocráticas e políticas, em especial na região do Amazonas*. Belo Horizonte: Editora Expert, 2024. 294 p. ISBN 978-65-6006-146-0.

SUNSTEIN, C. S.; THALER, R. H. O paternalismo libertário não é uma contradição em termos. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 1–43, 2015. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/600>. Acesso em: 12 out. 2025.

TEIXEIRA, L. F. D. *A implementação de nudges a políticas públicas: ganhos de bem-estar e riscos à autonomia*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/44836>. Acesso em: 1 nov. 2025.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. *Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial de Controle de Políticas Públicas*. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 27 set. 2025.

TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. Availability: a heuristic for judging frequency and probability. *Cognitive Psychology*, v. 5, n. 2, p. 207–232, 1973. DOI: [https://doi.org/10.1016/0010-0285\(73\)90033-9](https://doi.org/10.1016/0010-0285(73)90033-9).

SAMUELSON, W.; ZECKHOUSER, R. Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty*, v. 1, n. 1, p. 7–59, 1988. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF00055564>.

WEINSTEIN, N. D. Unrealistic optimism about future life events. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 39, n. 5, p. 806–820, 1980. DOI: <https://doi.org/10.1037/0022-3514.39.5.806>.

WOLF, A. et al. Using nudges to promote clinical decision making of healthcare professionals: a systematic review. *Preventive Medicine*, v. 164, p. 107277, 2022.

ZINGALES, N.; BAKONYI, E. A aceitabilidade do nudging: a necessidade de uma resposta multidimensional. In: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Direito e Tecnologia*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2021. p. 45–78.