



Graduação Pós-Graduação
 Artigo completo Relato de prática Resumo expandido

A INFLUÊNCIA DE VIESES COGNITIVOS E HEURÍSTICAS SOBRE A TOMADA DE DECISÃO DO FISCAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS

Marcos Guimarães da Silva
Universidade Federal de São João del-Rei
marcosguimaraes@ufsj.edu.br

Luiz Gonzaga Chiavegato Filho
Universidade Federal de São João del-Rei
lgcfilho@ufsj.edu.br

Gustavo Melo Silva
Universidade Federal de São João del-Rei
gustavomelo@ufsj.edu.br

RESUMO

A gestão de contratos públicos no Brasil, sob a égide da Lei nº 14.133/2021, demanda uma fiscalização administrativa rigorosa para mitigar riscos trabalhistas e previdenciários. Este ensaio teórico analisa a atuação do fiscal administrativo sob a ótica da Burocracia de Nível de Rua e da Economia Comportamental, partindo do problema de que sua tomada de decisão não é estritamente racional. Metodologicamente, trata-se de um ensaio teórico fundamentado na Teoria dos Dois Sistemas de Daniel Kahneman. Os resultados da análise indicam que heurísticas de ancoragem, disponibilidade e o viés de confirmação distorcem a percepção de risco e a verificação de conformidade. Adicionalmente, observa-se que a aversão à perda atua como barreira à aplicação de sanções administrativas. Conclui-se que a mitigação desses vieses, por meio de intervenções comportamentais (*nudges*) e padronização por *checklists*, é fundamental para assegurar a impessoalidade e a eficiência na gestão contratual.

Palavras-chave: Gestão de contratos; Vieses cognitivos; Burocracia de nível de rua; Administração pública comportamental.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira operacionaliza um volume substancial de recursos por meio de contratos de prestação de serviços, com destaque para a execução indireta com dedicação exclusiva de mão de obra (Santos; Chioato, 2020). A efetividade desse modelo depende de um rigoroso processo de gestão e fiscalização, balizado pela Lei nº 14.133/2021, pelo Decreto nº 11.246/2022 e pela Instrução Normativa (IN) nº 5/2017 (Silva, 2024). Tais normas estabelecem uma estrutura de governança que visa proteger o Estado da responsabilidade solidária por encargos previdenciários e subsidiária por débitos trabalhistas (Brasil, 2021).

No epicentro dessa estrutura encontra-se o fiscal administrativo, agente responsável pelo acompanhamento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias da contratada (Silva, 2024). Embora a legislação presuma que sua atuação deva ser estritamente objetiva e vinculada às normas (Brasil, 1988), a realidade operacional revela uma faceta mais complexa: o fiscal atua como um Burocrata de Nível de Rua (BNR) (Lipsky, 2019; Hupe; Hill, 2007). Como tal, esse agente detém poder discricionário para decidir sobre a profundidade da verificação documental e a conveniência de iniciar processos sancionatórios (Lipsky, 2019).

Entretanto, a pesquisa moderna em psicologia cognitiva demonstra que o servidor público não é um agente perfeitamente racional (Bellé; Cantarelli, 2018). Sua tomada de decisão é mediada pela interação entre dois agentes: o Sistema 1, rápido e intuitivo, e o Sistema 2, analítico e lento (Kahneman, 2011). Devido à alta carga de trabalho, o Sistema 1 frequentemente recorre a atalhos mentais (heurísticas) que podem gerar erros sistemáticos denominados vieses (Kahneman, 2011). Estudos empíricos já confirmaram que gestores públicos e juízes são suscetíveis a vieses como ancoragem e *status quo* (Bellé; Cantarelli; Belardinelli, 2018; Gershgoren et al., 2024).

Diante desse cenário, emerge o seguinte questionamento: como esses vieses podem influenciar as decisões específicas de fiscalização e sanção no âmbito do exercício das funções do fiscal administrativo? O objetivo deste trabalho é analisar, por meio de um ensaio teórico, como as heurísticas e os vieses comportamentais podem distorcer o julgamento desse servidor durante a fiscalização de contratos públicos (Thaler; Sunstein, 2008). A relevância deste ensaio reside na análise de falhas de fiscalização sob a ótica da Administração Pública Comportamental, campo que oferece subsídios para a mitigação de riscos e a promoção da eficiência contratual.

Para tanto, este ensaio está estruturado em três momentos: inicialmente, apresenta-se o

referencial teórico sobre os sistemas de pensamento e a burocracia de nível de rua; em seguida, discute-se a incidência de vieses nas atribuições do fiscal conforme o Decreto nº 11.246/2022; por fim, apresentam-se recomendações voltadas à prática administrativa.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Os dois sistemas de pensamento e a tomada de decisão

Daniel Kahneman (2011) consolidou o modelo de processos duais da mente, descrevendo a interação entre dois agentes cognitivos distintos, fundamentado em décadas de pesquisas sobre o pensamento humano (Simon, 1957; Nisbett; Wilson, 1977; Kahneman; Tversky, 1979; Epstein, 1994). Essa arquitetura cognitiva não descreve entidades físicas no cérebro, mas sim categorias funcionais essenciais para compreender a natureza das escolhas e a origem das heurísticas e vieses.

O Sistema 1 opera de forma automática e rápida, com baixo ou nenhum esforço e sem percepção de controle voluntário por parte do indivíduo. Ele atua como a fonte primária de impressões, intuições e sentimentos imediatos, processando constantemente o ambiente para gerar avaliações automáticas. Para lidar com a complexidade informacional sem paralisar o processo decisório, esse sistema utiliza heurísticas, que são atalhos mentais que simplificam o julgamento ao substituir questões complexas por respostas mais acessíveis, como ocorre nos efeitos de disponibilidade e ancoragem (Kahneman, 2011).

Em contrapartida, o Sistema 2 é lento, controlado e exige a alocação de atenção para atividades mentais laboriosas, como cálculos complexos e o monitoramento deliberado das sugestões provenientes do Sistema 1. Embora seja o detentor da consciência e da racionalidade lógica, o Sistema 2 possui capacidade de processamento limitada e consome elevada energia metabólica. Por essa razão, este sistema tende a ser preguiçoso, operando frequentemente em regime de baixo esforço e endossando as respostas intuitivas do Sistema 1 sem o devido escrutínio crítico (Kahneman, 2011).

A falha na tomada de decisão ocorre precisamente nessa interface: o Sistema 1 gera impressões que, se não forem corrigidas pelo monitoramento ativo do Sistema 2, consolidam-se como crenças e ações, resultando em erros sistemáticos conhecidos como vieses. Assim, a racionalidade administrativa é limitada pela tendência do cérebro em buscar o conforto cognitivo em detrimento da análise analítica exaustiva.



2.2 O fiscal administrativo como burocrata de nível de rua (bnr)

O conceito de Burocratas de Nível de Rua (BNR) refere-se a servidores que interagem diretamente com o público e detêm discricionariedade sobre a distribuição de benefícios ou a alocação de sanções públicas, como professores e policiais. Lipsky (2019) argumenta que o cerne do exercício dessa função reside na autonomia de atuação em ambientes formalmente vinculados, onde as regras são complexas ou contraditórias, exigindo que o agente simplifique procedimentos para gerenciar a carga de trabalho.

Hupe e Hill (2007) expandem essa visão ao argumentar que esses profissionais, embora sujeitos a regras, inevitavelmente usam seu poder discricionário e operam em uma microrrede multidimensional de relacionamentos e, portanto, devem ser responsabilizados por seus atos e resultados não apenas no sentido vertical, mas também horizontal, uma vez que a cultura organizacional e a opinião de seus pares exercem pressão sobre seus comportamentos e escolhas.

O fiscal administrativo, conforme delimitado na Instrução Normativa nº 05/2017 e no Decreto nº 11.246/2022, enquadra-se nessa perspectiva. Embora sua função seja a verificação de conformidade dos atos praticados pela contratada, sua discricionariedade manifesta-se em lacunas legislativas e escolhas técnicas, tais como:

- Profundidade da Análise: A decisão entre aceitar amostras documentais ou exigir a totalidade dos registros, bem como a validação de certidões fornecidas pela contratada.
- Interpretação da Norma: O julgamento sobre se um atraso administrativo constitui um inadimplemento grave ou um erro menor passível de tolerância.
- Iniciativa de Sanção: A autonomia para decidir o momento e o rigor do encaminhamento de documentação para fins punitivos, uma ação tipicamente discricionária de um BNR.
- Gerenciamento de Prioridades (Triagem): A escolha de quais contratos ou quais empresas receberão uma análise mais minuciosa em detrimento de outras, dado que o tempo é um recurso escasso e a legislação não define uma ordem de prioridade para o escrutínio.
- Nível de Rigor na Diligência: A discricionariedade em aceitar explicações verbais do preposto da empresa ou exigir a formalização imediata de justificativas, definindo o limiar entre a cooperação institucional e o início do litígio.
- Valoração de Evidências Indiretas: A decisão de realizar buscas em sistemas externos, como o rastro de depósitos no FGTS, quando os documentos apresentados pela

contratada geram dúvida razoável, embora o decreto não obrigue a investigação além dos documentos entregues.

O cerne do exercício de função de um burocrata de nível de rua reside na discricionariedade de sua atuação em um ambiente formalmente vinculado (Lipsky, 2019). Dessa forma, o fiscal administrativo se torna um BNR quando confrontado com juízos de valor não padronizáveis como a tempestividade na solução de problemas e a necessidade de reporte ao gestor.

2.3 Vieses comprovados na administração pública

A premissa de que agentes públicos operam como tomadores de decisão estritamente racionais é confrontada pela realidade de que esses servidores, como qualquer indivíduo, são suscetíveis a vieses cognitivos que podem comprometer a qualidade do serviço público. O campo da Administração Pública Comportamental (BPA) fundamenta-se na aplicação de *insights* da psicologia e das ciências comportamentais para compreender como o comportamento humano e as limitações cognitivas moldam a governança e a implementação de políticas (Grimmelikhuijsen *et al.*, 2017).

O estudo de Bellé, Cantarelli e Belardinelli (2018) é central nessa disciplina ao testar empiricamente a incidência de vieses cognitivos em várias áreas do serviço público. Ao contrário de pesquisas precursoras que focavam em variáveis isoladas, os autores italianos aplicaram a Teoria da Perspectiva (Kahneman; Tversky, 1979) para demonstrar que a racionalidade dos gestores é sistematicamente afetada pelo modo como as opções de escolha são arquitetadas. As evidências encontradas demonstraram a presença dos seguintes efeitos:

- **Viés de Ancoragem:** Influência determinante de valores iniciais (âncoras numéricas) na definição de padrões por servidores públicos, fazendo com que julgamentos subsequentes permaneçam gravitando em torno de um ponto de referência arbitrário.
- **Viés do *Status Quo*:** Tendência de servidores em manter alternativas subótimas conforme o aumento da complexidade das opções, preferindo a inação ou a manutenção do estado atual para evitar o custo cognitivo da mudança.
- **Efeito de Enquadramento (*Framing Effect*):** Aversão ao risco quando resultados das políticas eram formulados em termos de ganhos prospectivos, e propensão ao risco quando resultados equivalentes eram apresentados em termos de perdas prospectivas, revelando que a semântica a norma altera a decisão administrativa.



- Dominância de Proporção: Aumento na intenção dos participantes em despender maior esforço quando a porcentagem de clientes afetados era maior, mesmo que o número absoluto de pessoas beneficiadas fosse idêntico em outros cenários.
- Dominância Assimétrica: Inclusão de uma opção assimetricamente dominada, ou "isca", que causou uma mudança de preferência em um sistema de escolhas, demonstrando que a introdução de uma alternativa irrelevante pode manipular a decisão final do gestor.

No esforço de transpor os experimentos controlados da Economia Comportamental para a realidade prática da gestão pública, pesquisas recentes têm se debruçado sobre agentes que exercem funções de decisão em contato direto com o cidadão. Nesse contexto, o trabalho de Gershgoren, Edri-Peer e Cohen (2024) oferece uma contribuição fundamental ao analisar a atuação de juízes de instâncias inferiores em disputas tributárias contra o Estado. Os autores argumentam que esses magistrados atuam como uma categoria específica de Burocratas de Nível de Rua, uma vez que possuem discricionariedade técnica para interpretar normas complexas e aplicá-las em casos concretos sob pressão institucional e alta carga processual.

A pesquisa revelou que a tomada de decisão judicial é permeada por distorções cognitivas que transcendem o modelo do agente racional vinculado estritamente à lei. Um dos achados mais significativos do estudo refere-se ao impacto da apresentação de múltiplas reivindicações simultâneas por parte dos cidadãos. Fundamentando-se na Teoria da Atribuição, os pesquisadores observaram que, quando um cidadão apresenta uma série de reclamações ou argumentos variados em uma mesma disputa, ocorre um aumento na tendência do juiz em preferir decisões favoráveis ao particular.

Esse fenômeno sugere que o Sistema 1 do magistrado interpreta o volume de argumentos como um indício heurístico de legitimidade, influenciando o julgamento final de forma automática. Tal evidência é crucial para este ensaio ao confirmar que os vieses cognitivos e as heurísticas operam como forças invisíveis em resoluções reais, onde a interação entre o Estado e o indivíduo é decidida pela percepção e pelo julgamento humano.

2.4 Potenciais vieses na atuação do fiscal administrativo

O pilar jurídico que sustenta a fiscalização contratual no Brasil encontra-se consolidado na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece as diretrizes fundamentais para as contratações públicas (Brasil, 2021). Contudo, a operacionalização prática e a definição das competências dos agentes são detalhadas pelo Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, que regulamenta a atuação do agente de contratação e de sua equipe de apoio. A partir do seu

artigo 8º, esse normativo formaliza as figuras dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização, segmentando as atribuições entre o gestor do contrato, o fiscal técnico, o fiscal administrativo e o fiscal setorial.

Essa segmentação funcional visa imprimir maior especialização e controle, todavia, impõe ao fiscal administrativo um volume processual que demanda constante monitoramento analítico. O fiscal administrativo, especificamente, desempenha um papel de suporte técnico e operacional ao gestor do contrato, conforme preconiza o artigo 23 do Decreto nº 11.246/2022. Suas atribuições envolvem atividades de alta carga burocrática e responsabilidade jurídica, tais como (Brasil, 2022):

- O controle de prazos e a formalização de apostilamentos e termos aditivos.
- O acompanhamento de empenhos, pagamentos, garantias e a aplicação de glosas.
- A verificação rigorosa das condições de habilitação da contratada e a solicitação de documentos complementares, quando necessário.
- O exame exaustivo do recolhimento de contribuições fiscais, trabalhistas e previdenciárias, observando as disposições legais em caso de descumprimento.
- A atuação direta na solução de problemas referentes ao inadimplemento de obrigações contratuais, com o dever de reportar ao gestor situações que extrapolem sua competência.
- A participação ativa na atualização do relatório de riscos e na elaboração de documentos de avaliação de desempenho.
- A realização do recebimento provisório do objeto contratado.

Essa fiscalização administrativa visa assegurar que as obrigações acessórias, especialmente as trabalhistas e previdenciárias, estejam sendo integralmente cumpridas pela contratada. A importância desse papel é acentuada pelo risco jurídico: em contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração Pública responde de forma solidária pelos encargos previdenciários e subsidiária pelos trabalhistas se for comprovada falha ou negligência na fiscalização (Brasil, 2021).

Sob a lente da Administração Pública Comportamental, a magnitude desse volume documental e a criticidade das decisões envolvidas criam o cenário ideal para o esgotamento dos recursos do Sistema 2. Dessa forma, o fiscal administrativo é compelido a tomar decisões cruciais ao analisar a conformidade legal da empresa e ao decidir pela instauração de processos



de sanção. Entretanto, a complexidade das interações humanas e a pressão por tempestividade criam o ambiente ideal para que o Sistema 1, buscando eficiência e redução de esforço cognitivo, utilize heurísticas que podem distorcer o processo decisório e comprometer a integridade da fiscalização. A transição da teoria para a análise prática exige compreender como esses atalhos mentais se manifestam diante das responsabilidades legais supracitadas, conforme detalhado nas seções seguintes.

2.5 O viés de ancoragem e a análise documental

O efeito da ancoragem constitui um dos fenômenos mais robustos da psicologia cognitiva e descreve a tendência humana de confiar excessivamente na primeira informação recebida ao realizar um julgamento. Essa informação inicial funciona como uma âncora que exerce uma força de atração sobre os julgamentos subsequentes, puxando-os para perto do valor ou da impressão original. Esse mecanismo manifesta-se especialmente quando o indivíduo precisa estimar uma quantidade desconhecida ou realizar uma avaliação qualitativa sob incerteza, fazendo com que a estimativa final permaneça enviesada em direção ao ponto de referência inicial (Kahneman, 2011).

No cotidiano da fiscalização administrativa, o servidor depara-se mensalmente com um volume massivo de documentação, incluindo planilhas de custos, comprovantes de quitação de encargos e certidões negativas. A interação entre a automaticidade do Sistema 1 e a natureza repetitiva da tarefa de conferência cria o ambiente ideal para a manifestação desse viés, refletindo-se em:

- **Âncora Positiva e a Redução do Rigor:** Caso os primeiros documentos analisados em um lote mensal apresentem-se perfeitamente corretos e organizados, o fiscal administrativo pode, inconscientemente, ancorar seu julgamento na premissa de que a empresa é cumpridora de suas obrigações. Baseado nessa impressão intuitiva e rápida do Sistema 1, o agente tende a processar os documentos subsequentes com um nível de escrutínio reduzido, presumindo a continuidade da conformidade sem o devido empenho do Sistema 2.
- **Âncora Negativa e o Viés de Confirmação:** Inversamente, se o documento inicial contiver erros primários ou desorganização evidente, o fiscal pode estabelecer uma âncora negativa, rotulando a contratada como fraudulenta ou ineficiente. Essa percepção inicial pode levá-lo a um estado de alerta enviesado, fazendo-o despender um tempo desproporcional na busca por falhas irrelevantes apenas para confirmar sua suspeita



inicial, negligenciando, por vezes, aspectos materiais de maior risco em outras áreas do contrato.

A literatura em psicologia cognitiva demonstra que a ancoragem não representa simplesmente uma falha de atenção, mas uma operação automática e involuntária do Sistema 1 que dificulta a análise objetiva e neutra dos fatos. Esse mecanismo ocorre porque o sistema intuitivo aceita a informação inicial como uma sugestão que contamina o julgamento subsequente, criando uma coerência associativa da qual o indivíduo raramente tem consciência (Kahneman, 2011). No contexto da Lei nº 14.133/2021, em que a eficiência e a segregação de funções são pilares da nova governança pública, a compreensão de que a ordem cronológica da análise documental pode enviesar o resultado final da fiscalização torna-se um subsídio científico essencial para a proposição de novos protocolos de verificação e controle (Brasil, 2021).

2.6 A heurística da disponibilidade e a percepção de risco

A heurística da disponibilidade ocorre quando o indivíduo estima a probabilidade ou a frequência de um evento com base na facilidade com que exemplos ou ocorrências semelhantes são recuperados pela memória. Dessa forma, eventos que são recentes, emocionalmente vívidos ou dramáticos tendem a ser mais disponíveis mentalmente, o que leva o Sistema 1 a substituir uma questão estatística complexa por uma questão mais simples, baseada na facilidade de recordação (Kahneman, 2011).

A percepção de risco pelo fiscal administrativo sobre um contrato pode ser distorcida por essa heurística, resultando em julgamentos viesados que afetam a eficiência da fiscalização:

- **Excesso de Zelo e Ineficiência Operacional:** Se o fiscal administrativo presenciou recentemente uma fraude trabalhista grave em outro contrato, ou se o tema foi amplamente discutido em capacitações recentes, esse risco torna-se altamente disponível. Conseqüentemente, o agente pode superestimar a probabilidade de inadimplemento no contrato atual, exigindo um volume documental exaustivo e desnecessário. Esse comportamento eleva os custos de transação para a Administração e gera atritos desproporcionais com a contratada, sem necessariamente aumentar a segurança jurídica da prestação do serviço.
- **Complacência e Cegueira ao Risco:** Inversamente, em contratos que operam sem intercorrências por longos períodos, a ausência de eventos negativos recentes torna o



risco de inadimplemento pouco disponível na memória do servidor. O Sistema 1 induz o fiscal a uma percepção de segurança infundada, resultando em verificações superficiais e na incapacidade de detectar sinais precoces de insolvência da empresa, uma vez que não há exemplos de falhas acessíveis em sua mente recente para disparar o alerta do Sistema 2.

A compreensão desse mecanismo demonstra que a percepção de risco na fiscalização administrativa não é um processo puramente estatístico ou racional, mas sim uma construção subjetiva influenciada pela memória seletiva do burocrata de nível de rua. Essa vulnerabilidade cognitiva justifica a implementação de protocolos de análise baseados em dados históricos e relatórios de riscos, conforme previsto no Decreto nº 11.246/2022, a fim de mitigar a dependência exclusiva da intuição do servidor (Brasil, 2022).

2.7 O viés de confirmação e o ateste da conformidade

O viés de confirmação é a tendência do Sistema 1 de buscar, interpretar e se lembrar de informações que confirmem suas crenças pré-existentes, ignorando dados contraditórios e implicando conforto cognitivo em detrimento de uma análise mais objetiva dos fatos. Esse fenômeno atua como um filtro mental que privilegia a manutenção da coerência interna em vez do rigoroso escrutínio da realidade. Ao contrário do Sistema 2, que é capaz de duvidar e manter ideias incompatíveis ao mesmo tempo, o Sistema 1 busca a coerência a todo custo, suprimindo a ambiguidade (Kahneman, 2011).

Para Nickerson (1998), o viés de confirmação é, provavelmente, o mais problemático dentre os demais vieses cognitivos, pois ele se manifesta como uma tendência unilateral em sustentar crenças estabelecidas, mesmo diante de evidências em contrário. Na Administração Pública, esse viés compromete a objetividade necessária ao ateste de conformidade, requisito fundamental do princípio da impessoalidade (Brasil, 1988), uma vez que o agente busca o conforto cognitivo de manter suas convicções em vez de realizar uma análise neutra dos fatos.

Conforme alertam Grimmelikhuijsen *et al.* (2017), as limitações psicológicas dos servidores moldam a governança real. O fiscal administrativo, ao lidar com centenas de documentos mensais, pode manifestar esse viés em diferentes níveis:

- **Formação de Crenças e Busca Seletiva:** Se o servidor nutre a crença de que toda empresa terceirizada tenta fraudar o sistema, seu Sistema 1 filtrará a atenção para buscar evidências que confirmem essa má-fé, interpretando erros formais simples como indícios de crime organizado. Por outro lado, se acredita na ineficácia da fiscalização,

ele pode limitar-se a uma conferência meramente protocolar, buscando apenas confirmar que a documentação foi entregue, independentemente do seu conteúdo material. Essa busca seletiva ilustra o mecanismo de coerência associativa descrito por Kahneman (2011), no qual o Sistema 1 constrói uma narrativa simplificada que ignora evidências contraditórias para manter a crença estabelecida.

- **Interpretação Distorcida e Risco de Responsabilização:** Inconsistências nos valores recolhidos podem ser subestimadas pelo fiscal se elas contradizem sua visão atual de que o contrato está em conformidade. O resultado é a falha na detecção tempestiva de irregularidades, o que expõe a Administração ao risco real de responsabilidade subsidiária por negligência na fiscalização, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021. Assim, a subestimação de inconsistências materiais para preservar a percepção de conformidade reflete a busca pelo conforto cognitivo e a evitação da dissonância, fenômenos amplamente documentados e discutidos no âmbito da administração pública (Nickerson, 1998; Grimmelikhuijsen *et al.*, 2017).

O resultado desse viés é uma falha em detectar tempestivamente inconsistências materiais, uma vez que a interpretação seletiva feita pelo Sistema 1 impede a análise aprofundada dos documentos feita pelo Sistema 2, expondo a Administração ao risco de responsabilidade subsidiária por negligência. A prevalência desse erro sistemático reforça a necessidade de mecanismos de controle cruzado e segregação de funções, a fim de que o julgamento individual seja confrontado por diferentes perspectivas analíticas dentro da unidade de gestão contratual.

2.8 Aversão à perda, viés do *status quo* e a decisão de sancionar

A Teoria da Perspectiva, desenvolvida por Kahneman e Tversky (1979), revolucionou a compreensão da tomada de decisão sob risco ao demonstrar que a psique humana processa perdas e ganhos de forma assimétrica, sendo o impacto emocional das perdas significativamente maior do que o dos ganhos equivalentes (Kahneman, 2011). Essa aversão à perda fundamenta o chamado viés do *status quo*, que se caracteriza por uma preferência sistemática pela manutenção do estado atual das coisas, visto que as desvantagens de uma mudança (perdas) são percebidas como mais acentuadas do que as vantagens potenciais (ganhos) (Kahneman, 2011).

Existem três características cognitivas operadas pelo Sistema 1 que constituem o alicerce fundamental dessa teoria e explicam a assimetria entre ganhos e perdas (Kahneman, 2011):



- Ponto de Referência e Nível de Adaptação: A avaliação de um resultado é relativa a um ponto de referência neutro. Para o fiscal administrativo, esse ponto é o *status quo* do contrato em execução; qualquer alteração, como a abertura de um processo sancionatório, é codificada pelo cérebro como uma perda de utilidade da normalidade adaptada.
- Sensibilidade Decrescente: O impacto de mudanças marginais diminui à medida que o valor se afasta do ponto de referência. Na fiscalização, isso sugere que pequenas irregularidades acumuladas podem perder seu peso subjetivo para o fiscal, levando-o a negligenciar falhas que, somadas, representam um risco material.
- Aversão à Perda: A resposta emocional a uma perda é mais forte do que a resposta a um ganho correspondente. O fiscal percebe o ato de sancionar como uma perda certa de recursos pessoais (tempo e tranquilidade), enquanto o benefício da conformidade contratual é visto como um ganho incerto ou puramente institucional.

Essa estrutura decisória impõe ao servidor o que a literatura denomina de perdas certas (Kahneman, 2011), as quais exercem uma força de inércia sobre a sua atuação:

- Perda de Tempo e Energia: A instrução processual exige um esforço deliberado do Sistema 2, que é naturalmente preguiçoso e busca conservar recursos cognitivos.
- Perda de Capital Relacional: O conflito com o preposto da empresa gera um custo psicológico imediato, muitas vezes superior à satisfação abstrata de cumprir o dever de fiscalizar.
- Risco de Arrependimento: A possibilidade de a decisão ser revertida por instâncias superiores é enquadrada como uma falha pessoal do fiscal, reforçando a preferência pela omissão defensiva.

Assim, o ganho de sancionar é abstrato, enquanto as perdas de não sancionar são concretas e pessoais. O fiscal, como agente avesso à perda, tende a adotar uma postura sistemática de não sancionar, preferindo advertências verbais ou notificações brandas, mesmo quando a norma exige uma providência tempestiva e rigorosa. Essa inclinação para a inércia compromete a eficácia do controle administrativo e perpetua estados de irregularidade contratual sob o pretexto de manutenção da harmonia operacional.

2.9 A lei dos pequenos números na amostragem de fiscalização

O primeiro artigo escrito em conjunto por Tversky e Kahneman (1971) tratava de uma

crítica irônica a respeito de um viés cognitivo enraizado na mente humana: a lei dos pequenos números. Para os autores, as intuições sobre amostragem aleatória parecem satisfazer a lei dos pequenos números, que afirma que a lei dos grandes números se aplica aos números pequenos também. Essa inclinação errônea faz com que o indivíduo acredite que uma amostra pequena é suficientemente representativa da população da qual foi extraída, ignorando que a confiança subjetiva que as pessoas depositam em suas estimativas é excessiva quando comparada à precisão real dessas estimativas, especialmente em amostras pequenas (Tversky; Kahneman, 1971, p. 105).

Esse viés constitui uma antítese à Lei dos Grandes Números de Bernoulli (1713), princípio estatístico que determina que a precisão de uma amostragem aumenta proporcionalmente ao seu tamanho, aproximando o resultado observado da probabilidade real da população. Segundo Bernoulli (1713), a convergência estatística é uma função do volume de dados, algo que o pensamento intuitivo frequentemente negligencia.

Kahneman (2011) escreve que a crença no viés da lei dos pequenos números é impulsionada pelo Sistema 1, uma vez que esse sistema tende a ser rápido e intuitivo, tomando decisões precipitadas com base em dados limitados. O Sistema 1 atua como “um mestre em construir a melhor história possível a partir das ideias que estão ativadas no momento, mas ele não permite informações que ele não tem” (Kahneman, 2011, p. 114), resultando no fenômeno de saltar para as conclusões sem o devido rigor analítico.

Dadas as características de certos contratos de mão de obra terceirizada, que envolvem um grande número de colaboradores, os fiscais administrativos enfrentam o desafio de conferir centenas de documentos trabalhistas e previdenciários mensalmente. Nesse cenário, o monitoramento não deve ser apenas formal, mas estatisticamente relevante para identificar passivos trabalhistas ocultos (Santos; Chioato, 2020). Caso não tenha uma real percepção da parcela amostral necessária, o fiscal corre o risco de verificar uma quantidade insuficiente de documentos e concluir, erroneamente, que a empresa cumpre suas obrigações.

Assim, o fiscal administrativo pode ser induzido a uma falsa percepção de segurança ao tratar uma amostra insuficiente como se fosse um reflexo fiel da totalidade do contrato. Essa falha em perceber o erro amostral ocorre porque o Sistema 1 busca a coerência associativa (Kahneman, 2011) em vez da precisão estatística. Esse automatismo impossibilita que o Sistema 2 realize o cálculo de risco adequado, uma vez que o esforço analítico é substituído por uma narrativa intuitiva de conformidade (Kahneman, 2011).

Essa vulnerabilidade expõe a Administração Pública ao risco de responsabilidade

subsidiária por negligência na fiscalização, uma vez que o ateste de conformidade baseia-se em evidências cientificamente frágeis e em um monitoramento que carece de relevância estatística para a identificação de passivos ocultos (SANTOS; CHIOATO, 2020).

Diante do que foi exposto, a tabela a seguir resume as características das heurísticas e vieses tratados anteriormente e apresenta a forma como esses vieses interferem no julgamento do fiscal administrativo:

Tabela 1: Heurísticas e vieses que influenciam o Fiscal Administrativo

Viés Cognitivo / Heurística	Características (Definição e Mecanismo)	Influência no Fiscal Administrativo
Viés de Ancoragem	Tendência a confiar excessivamente na primeira informação (âncora), enviesando julgamentos posteriores.	Se o primeiro documento for perfeito, o fiscal pode reduzir o rigor nos seguintes. Se for negativo, pode focar em erros irrelevantes.
Heurística da Disponibilidade	Julgar a probabilidade pela facilidade com que exemplos vêm à memória. Eventos recentes são mais "disponíveis".	Excesso de Zelo: Fraudes recentes tornam o risco superestimado, gerando exigências documentais excessivas e ineficientes.
Viés de Confirmação	Tendência do Sistema 1 de buscar apenas informações que confirmem crenças pré-existentes.	Crenças sobre a desonestidade da empresa podem levar a checagens exageradas ou, inversamente, a conferências superficiais.
Aversão à Perda / Viés do <i>Status Quo</i>	Perdas são sentidas como maiores que ganhos, gerando preferência por manter o estado atual.	Sancionar é visto como perda certa (tempo, conflito). O fiscal tende à inércia, preferindo advertências brandas à sanção.
Lei dos Pequenos Números	Crença de que pequenas amostras representam fielmente a população. Impulsiona decisões precipitadas.	O fiscal verifica amostras insuficientes devido ao tempo e conclui erroneamente que o contrato está em conformidade total.

Fonte: Elaboração própria.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo é delineado como um ensaio teórico, caracterizado por ser uma exposição analítica e reflexiva que busca aprofundar o debate sobre um objeto de estudo específico. Dessa forma, o ensaio teórico não se confunde com uma revisão bibliográfica tradicional ou um formulário burocrático, pois exige que o autor assuma uma posição crítica e desenvolva uma compreensão orientada pela lógica e pelo rigor argumentativo (Meneghetti, 2011).

3.1 Natureza e abordagem do ensaio

Diferente das pesquisas experimentais ou puramente empíricas, o ensaio teórico orienta-se pela subjetividade fundamentada e pela liberdade interdisciplinar. Para Bertero (2011), esse modelo é uma forma legítima de produção de conhecimento na área de Administração, pois permite a teorização, ou seja, o ato de criar, adaptar ou aplicar conceitos para explicar a realidade organizacional.

Neste trabalho, a arquitetura cognitiva proposta por Kahneman (2011) e o conceito de discricionariedade de Lipsky (2019) são utilizados como pilares para a construção de uma nova interpretação sobre a fiscalização de contratos. A escolha desse modelo justifica-se pela necessidade de compreender as forças invisíveis que operam no julgamento humano antes da proposição de experimentos de campo, conforme sugerido pela literatura de Administração Pública Comportamental (BPA).

3.2 Procedimentos analíticos

A operacionalização deste ensaio seguiu o rigor proposto por Severino (2016) para trabalhos de natureza teórica, estruturando-se nas seguintes etapas dimensionais:

- Levantamento e Seleção de Fontes: Identificação de autores fundamentais na psicologia cognitiva e na gestão pública, como Kahneman e Tversky (1979), Thaler e Sunstein (2008) e Bellé *et al.* (2018).
- Análise Normativa-Dedutiva: Exame das atribuições do fiscal administrativo estabelecidas na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto nº 11.246/2022.
- Correlação Crítica: Cruzamento entre as falhas sistemáticas de intuição (vieses) e as atribuições práticas do fiscal, visando gerar conclusões que contribuíssem para a eficiência e integridade administrativa.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A análise teórica desenvolvida neste ensaio sugere que o fiscal administrativo, peça fundamental na engrenagem de controle dos contratos públicos, não opera como o agente perfeitamente racional que a dogmática jurídica parece pressupor. Como um Burocrata de Nível de Rua (BNR) sujeito às limitações cognitivas humanas, sua discricionariedade é permeada por vieses que operam silenciosamente no Sistema 1. A ancoragem distorce a neutralidade da análise documental; a disponibilidade enviesada a percepção de riscos reais; o viés de confirmação corrompe o julgamento baseado em crenças prévias; a aversão à perda desestimula a aplicação



de sanções necessárias; e a lei dos pequenos números compromete a validade estatística das amostragens de fiscalização.

Essas conclusões demonstram que falhas na fiscalização de contratos, que frequentemente resultam em vultosos passivos trabalhistas para a União, podem não ser fruto exclusivo de má-fé ou desconhecimento técnico, mas sim de processos mentais automáticos de servidores bem-intencionados. Portanto, o fortalecimento da gestão pública não deve basear-se apenas no incremento de normas punitivas, mas na implementação de desenhos institucionais que reconheçam a falibilidade cognitiva.

Para mitigar esses riscos, fundamentando-se na teoria dos *nudges* de Thaler e Sunstein (2008), propõem-se as seguintes recomendações práticas:

- **Padronização via Checklists Obrigatórios:** A adoção de listas de verificação estruturadas força o engajamento do Sistema 2, reduzindo a incidência de ancoragem e garantindo que itens de baixo relevo mnemônico, mas de alto risco jurídico, não sejam negligenciados.
- **Capacitação em Ciência Comportamental:** O treinamento dos fiscais deve transcender o conteúdo normativo, incluindo a alfabetização sobre heurísticas de disponibilidade e vieses estatísticos. O reconhecimento da natureza automática e associativa das operações do Sistema 1 é o primeiro passo para que o Sistema 2 exerça sua função de monitoramento e correção.
- **Fortalecimento da Segregação de Funções:** A separação entre o fiscal que mantém o contato diário com a empresa (fiscal técnico) e o que analisa os documentos (fiscal administrativo) é essencial para neutralizar o viés de confirmação e a contaminação interpessoal.
- **Estímulo à Visão de Fora:** A gestão deve exigir que o fiscal confronte sua percepção individual com dados históricos de empresas similares, evitando que impressões pessoais sobre a contratada se sobreponham às evidências materiais de inadimplemento.

A contribuição deste artigo reside na transposição da teoria de Kahneman para o campo específico da terceirização de mão de obra no serviço público, alertando para os riscos de responsabilidade solidária e subsidiária derivados de falhas sistemáticas de intuição.

No entanto, a transposição da teoria para a prática administrativa demanda validação empírica com o objetivo de quantificar a prevalência e o real impacto desses vieses no desempenho dos fiscais. Assim, sugere-se que pesquisas futuras sejam realizadas para verificar,

por meio de experimentos como os de Bellé e Cantarelli (2018) ou de análise de dados como os de Gershgoren, Edri-Peer e Cohen (2024), a prevalência e o impacto desses vieses nos fiscais administrativos da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BELLÉ, Nicola; CANTARELLI, Paola; BELARDINELLI, Paolo. Prospect theory goes public: experimental evidence on cognitive biases in public policy and management decisions. *Public Administration Review*, v. 78, n. 6, p. 874-884, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12960>. Acesso em: 26 out. 2025.

BERNOULLI, Jakob. *Ars conjectandi: opus posthumum*. Basileia: Impensis Thurnisiorum, Fratrum, 1713.

BERTERO, Carlos Osmar. O que é um ensaio teórico? Réplica 1. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 2, p. 338-342, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Regulamenta o disposto no inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 out. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 94, 29 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

EPSTEIN, Seymour. Integration of the cognitive and psychodynamic unconscious. *American Psychologist*, Washington, v. 49, n. 8, p. 709-724, 1994. Disponível em: <https://scottbarrykaufman.com/wp-content/uploads/2016/05/Epstein201994.pdf>. Acesso em: 24 out. 2025.

GERSHGOREN, Shlomo; EDRI-PEER, Orit; COHEN, Nissim. Cognitive biases in street-level resolutions: the case of multiple claims in tax disputes. *Public Administration*, v. 102, n. 3, p. 1109-1125, set. 2024. Disponível em:



https://www.researchgate.net/publication/385320295_Cognitive_Biases_in_Street-Level_Resolutions_The_Case_of_Multiple_Claims_in_Tax_Disputes. Acesso em: 24 out. 2025.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan et al. Behavioral public administration: combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review*, [s. l.], v. 77, n. 1, p. 45-56, 2017.

HUPE, Peter; HILL, Michael. Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Lisboa: Temas e Debates, 2011.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*, Evanston, v. 47, n. 2, p. 263-291, 1979. Disponível em: https://web.mit.edu/curhan/www/docs/Articles/15341_Readings/Behavioral_Decision_Theory/Kahneman_Tversky_1979_Prospect_theory.pdf. Acesso em: 24 out. 2025.

LIPSKY, Michael. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: ENAP, 2019.

MENEGHETTI, Francis Kanashiro. O que é um ensaio teórico? *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 2, p. 320-332, 2011.

NICKERSON, Raymond S. Confirmation bias: a ubiquitous phenomenon in many guises. *Review of General Psychology*, v. 2, n. 2, p. 175-220, 1998.

NISBETT, Richard E.; WILSON, Timothy D. Telling more than we can know: verbal reports on mental processes. *Psychological Review*, Washington, v. 84, n. 3, p. 231-259, 1977. Disponível em: <https://backend.production.deepblue-documents.lib.umich.edu/server/api/core/bitstreams/72dcaa3e-3528-4bc3-a486-b92f5bc4a72f/content>. Acesso em: 24 out. 2025.

SANTOS, Franklin Brasil; CHIOATO, Tânia Lopes Pimenta. *Subsídios para gestão de riscos em terceirização: estatísticas de contratos federais*. Florianópolis: Repositório da Universidade Federal de Santa Catarina, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/224665/subsidios%20para%20gestao%20de%20riscos%20em%20terceirizacao%20-%20estatisticas%20e%20contratps%20federais.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 out. 2025.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, Fagner Guedes. *Atuação dos fiscais e gestores de contratos administrativos: análise da realidade de uma instituição federal de ensino superior*. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2024. Disponível em:



<https://dspace.sti.ufcg.edu.br/bitstream/riufcg/37182/1/Fagner%20Guedes%20Silva%20PROFIAP%20CCJS%202024.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

SIMON, Herbert A. *Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in a social setting*. New York: John Wiley & Sons, 1957.

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

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Belief in the law of small numbers. *Psychological Bulletin*, v. 76, n. 2, p. 105-110, 1971. Disponível em: <http://stats.org.uk/statistical-inference/TverskyKahneman1971.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.