



ISSN on-line: 2238-4170

<http://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/gestaocontemporanea>  
Gestão Contemporânea, v.12, n.1, p. 88-112, jun. 2022.

## ARTIGO ORIGINAL

### DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: FATOR DE INFLUÊNCIA NA INOVAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

## ORIGINAL ARTICLE

### ADMINISTRATIVE LAW AND FEAR: INFLUENCING FACTOR IN PUBLIC ADMINISTRATION INNOVATION?

**Helena Maria Lopes dos Santos<sup>1</sup>**

**Maria Liduína das Chagas<sup>2</sup>**

**Rogério Ruas Machado<sup>3</sup>**

**Thiago Poletto<sup>4</sup>**

**Cláudio Henrique Cerqueira Costa Basquerotto<sup>5</sup>**

**Franco Jefferds dos Santos Silva<sup>6</sup>**

**Leandro de Oliveira Ferreira<sup>7</sup>**

**Thiago Rafael da Silva Moura<sup>8</sup>**

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - UNIFESSPA, Brasil

## Resumo

O presente estudo teve como objetivo analisar o Direito Administrativo do Medo como fator de influência na inovação na Administração Pública. Para atingir esse objetivo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e a análise foi realizada partir da classificação dos Fatores de Influência em 4 Níveis apresentado por Cavalcante e Camões (2017). A partir da análise, os resultados sugerem que o Direito Administrativo do Medo pode impedir a criação de um ambiente propício à inovação. Por fim, este artigo ratifica a relevância de se atentar para as disfunções do Controle Externo, exercido pelo Congresso Nacional e auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, que aumenta a resistência e a rigidez do setor público para o processo de inovação.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo do Medo, Administração Pública, Inovação.

<sup>1</sup> MBA em Gestão Empresarial (2017) e em Administração Pública (2017), Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação – PROFNIT. E-mail: helena\_santos\_@hotmail.com.

<sup>2</sup> Mestre em Física pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2010) e Doutora em Física pela mesma Universidade (2014), Professora adjunta da UNIFESSPA.

<sup>3</sup> Doutor em Administração pela Universidade Metodista de Piracicaba (2016) e professor do PROFNIT /UNIFESSPA.

<sup>4</sup> Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco-(UFPE) e Coordenador da Pós-graduação em Administração (PPGAD) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

<sup>5</sup> Mestre (2014) e Doutor (2018) em Engenharia Mecânica pela UNESP. Coordenador e professor do PROFNIT /UNIFESSPA.

<sup>6</sup> Doutor em Engenharia Aeronáutica e Mecânica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (2011). Coordenador e professor do PROFNIT /UNIFESSPA.

<sup>7</sup> Doutor em Administração pela UNIMEP (2015). Professor do PROFNIT /UNIFESSPA.

<sup>8</sup> Mestre e Doutor em Física pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente é professor de Física na Universidade Federal do Pará (UFPA).

### **Abstract**

The present study aimed to analyze the Administrative Law and Fear as a factor of influence on innovation in Public Administration. To achieve this objective, a bibliographic research and an analysis from the classification of the Influence Factors into 4 Levels presented by Cavalcante and Camões (2017) were carried out. From the analysis, the results suggests that the Administrative Law and Fear can prevent the creation of an environment conducive to innovation. Finally, this article ratifies the importance of paying attention to the dysfunctions of External Control, exercised by the National Congress and aided by the Federal Audit Court, which increases the resistance and rigidity of the public sector for the innovation process.

**Keywords:** Administrative Law and Fear, Public Management, Innovation.

## **INTRODUÇÃO**

Inovação é um tema de destaque na atualidade e tem ganhado destaque no setor público. O Manual de Oslo (OECD, 2018) ressalta que os desafios que emergem fazem com que o setor público também precise que o processo inovativo ocorra.

Cavalcante (2017) destaca que o debate sobre as inovações na gestão pública vem ganhando espaço, principalmente na visão estratégica no setor público. Ou seja, os esforços pela inovação vão além do aprimoramento da prestação de serviços públicos e procuram gerar valor público nas ações governamentais por meio da ação dos atores sociais. O autor ainda pontua que, geralmente, essa inovação está vinculada ao aperfeiçoamento de processos organizacionais, implementação de novos produtos, procedimentos, serviços, políticas ou sistemas.

Sarubbi (2020) aponta que, com avanços das tecnologias de informação, o setor público tem se interessado por soluções inovadoras para melhoria dos seus resultados. Como exemplo, a autora cita o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), como parte das ações do Processo Eletrônico Nacional (PEN). Segundo a autora, o setor público necessita inovar para que seja possível obter uma gestão de custos eficaz e oferecer serviços de qualidade à sociedade.

Além disso, Cavalcante (2019) enfatiza que para que sejam desenvolvidas práticas inovadoras na gestão pública não bastam boas ideias, é necessário que a ideia seja implementada e, principalmente, gere resultados. Por isso, para o autor, a criatividade é necessária e fundamental.

Igualmente, Silva *et al* (2022) destacam que a criatividade vem sendo discutida no contexto da gestão, e seus estudos apontaram que se pode perceber uma heterogeneidade de temas que relacionam criatividade e inovação. Indo além, os autores ressaltam que o potencial criativo do ser humano também é influenciado pela cultura, dependendo da situação, das pessoas e de seus elementos constituintes.

De acordo com Carvalho, Reis e Cavalcante (2011), para que o processo inovativo aconteça, a adoção de métodos, técnicas e ferramentas precisam ser simultaneamente tratadas com a questão do fator humano. Nesse sentido, algumas práticas de gestão, relacionadas à pessoa do gestor, auxiliam na criação de um ambiente propício para que esses novos métodos, técnicas e ferramentas funcionem de forma satisfatória e harmônica.

Por isso, um aspecto importante da inovação é o estímulo à geração e aplicação de ideias e, segundo Calle *et al* (2016), deve haver o apoio das lideranças, a delegação de responsabilidades e a liderança participativa para favorecer o ambiente inovador, ou seja, um ambiente colaborativo e propício à geração de novas ideias contribui para o surgimento da inovação.

Complementando as informações acima, os estudos de Uller e Silva (2013) destacam entre as técnicas de geração de ideias (i) o *brainstorming* e o *brainwriting*, para obter ideias completamente novas; (ii) o *mind map*, para ajudar a organizar idéias e recuperar dados; (iii) o *scamper*, para direcionar e organizar a discussão; (iv) o *focus groups*, para conhecer as ideias dos participantes do grupo; e (v) o fórum de discussão, que é ferramenta para páginas de internet destinadas a promover debates.

No Setor Público, essas práticas poderiam ser aplicadas pelos gestores públicos no intuito de aumentar a probabilidade do processo inovativo. Porém, os estudos de Santos (2020) e Souza (2021) apontam que o Controle Externo disfuncional afeta o fator humano, à medida que gera medo nos agentes públicos, o chamado na literatura de Direito Administrativo do Medo, e faz com que os gestores desenvolvam estratégias de autoproteção e de fuga de responsabilização, ocorrendo assim o fenômeno do “apagão das canetas”.

A hipótese aqui trazida é de que o Direito Administrativo do Medo pode impedir a criação de um ambiente propício à inovação. O Controle Externo disfuncional,

segundo Santos (2020), acaba por ter um efeito contrário e produzir uma disfunção burocrática: ao se buscar mais eficiência torna-se o sistema mais ineficiente e incapaz de produzir as soluções para os problemas existentes.

Nessa seara, Guimarães (2016) adverte, ao discorrer sobre a crise da ineficiência pelo controle, que os excessos geram efeitos colaterais indesejáveis que conduzem à ineficiência administrativa, de forma que expor o gestor público aos riscos jurídicos derivados da cultura acrílica do controle além do esperado acarreta a sua inércia.

Diante do exposto, propõe-se a seguinte questão de pesquisa: o Direito Administrativo do Medo influencia negativamente o processo de inovação na Administração Pública? Para tanto, o objetivo deste estudo consiste em analisar o Direito Administrativo do Medo como fator de influência na inovação na Administração Pública.

Segundo Santos (2020), entre os efeitos negativos das estratégias de fuga de responsabilização, pode-se apresentar o incremento de uma cultura organizacional medíocre, em vez do surgimento de ideias inovadoras, pois o foco estaria voltado para a proteção do agente, e não para a boa administração e para o atendimento ao interesse público.

Para realizar essa análise, partiu-se da classificação em 4 Níveis dos Fatores de Influência, apresentados por Cavalcante e Camões (2017). Os autores destacam que a inovação na Administração Pública é desejável, por isso é importante entendê-la para aplicá-la de forma efetiva.

Este estudo buscou colaborar na compreensão do fenômeno apresentado e contribuir com a discussão sobre o processo de inovação no Setor Público. Ademais, os resultados avançam no entendimento da importância do estudo das disfunções do Controle Externo.

O artigo foi estruturado em 5 seções, sendo a primeira delas a introdução. Na segunda parte, apresenta-se a fundamentação teórica, sendo seguida pelos procedimentos metodológicos, análise e discussão dos resultados e, por fim, as considerações finais.

## FUNDAMENTOS TEÓRICOS

### INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2019) define inovar como implementar algo novo, visando a obtenção de impacto, ou seja, é uma forma que os governos possuem para “*responder, se adaptar ou se preparar*” para esse novo cenário. Para a OECD (2019), as organizações do setor público têm de estar aptas a inovar.

Definição similar é encontrada no Manual de Oslo (OECD, 2018), que apresenta a inovação como uma novidade ao contexto, ou seja, um novo produto, processo ou aprimoramento que se diferencie do anterior.

No caso da Administração Pública, Baracchini (2002) menciona que a inovação adquire o mesmo significado do setor privado: utilizar algo novo ou realizar uma melhoria de produto, processo ou costume, através de ações criativas, responsáveis, com comprometimento e/ou simplicidade. A Administração Pública, em um cenário cada vez mais complexo, de mudanças rápidas e radicais, que perpassa por processos políticos, crises econômicas, limitação de recursos e aumento de despesas, precisa dar suporte ao Estado, de forma a melhorar a eficiência dos processos e qualidade dos serviços públicos entregues.

No Brasil, a Lei nº 13.243/2016 do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, traz no inciso IV do Artigo 2º, a seguinte definição de inovação:

Introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho (Lei nº 13.243/2016, art. 2º, inciso IV).

Apesar de a literatura apresentar a definição de inovação nos setores público e privado como semelhante, segundo Oliveira, Santana e Gomes (2014), a análise do processo de inovação envolve a lógica dos mecanismos de incentivos, o que faz com que a natureza da inovação no setor público tenha outra dinâmica.

Para os autores acima, o setor privado recebe incentivos diretos, que estão relacionados com ganhos de competitividade, e que, no final, são revertidos em lucro. Já no setor público, os incentivos continuam a existir, porém eles não são exatamente os mesmos, além de ser menos claros e bastante tênues, o que torna a discussão inovação no setor público árdua, já que elementos como “retorno social” e “ganhos para a sociedade” precisam estar presentes.

Simplificando a definição de inovação no setor público, Mulgan (2007) salienta que ela diz respeito a novas ideias que trabalham para criar valor público, sendo necessário que as ideias sejam novas, em vez de melhorias incrementais; estejam prontas para serem implementadas, em vez de serem só boas ideias; e sejam úteis, destacando a necessidade de se verificar os impactos na entrega do valor público delas esperado.

Indo além, Oliveira, Santana e Gomes (2014) destacam que o setor público possui um caráter peculiar e, até certo ponto, dual: de um lado, o Estado como agente facilitador e indutor da atividade privada ao formular leis e políticas junto com próprias organizações públicas como uma parte importante do ambiente que molda as atividades do setor privado, ou seja, o Estado não é o agente inovador, mas, sim, o facilitador da inovação. Do outro lado, o Estado é agente econômico que atua não só em áreas típicas de ação pública, mas também em áreas de caráter social e estratégicas, sendo aqui o agente inovador e responsável pela inovação. Nesse estudo, o enfoque recai sobre a segunda opção.

Segundo Enap (2022), a complexidade dos desafios impostos ao setor público reforça a importância de construir sua capacidade para inovar e desenvolver soluções criativas e eficientes, bem como incorporar novos serviços para atender às emergentes demandas de cidadãos, cada vez mais conectados e críticos em relação à atuação do setor público.

Porém, para que a inovação aconteça, Carvalho, Reis e Cavalcante (2011) destacam que deve ser dada atenção ao fator humano. Nessa mesma linha de entendimento, os autores Fonseca *et al* (2020); Silva, Bernardo e Barbosa (2019); e

Carvalho, Reis e Cavalcante (2011) apontam o fator humano como a peça-chave no processo de inovação.

Fonseca *et al* (2020) apontam que para se chegar à eficiência na prestação de serviços públicos, princípio constante no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, deve ser dada uma maior atenção à figura do gestor, considerando-o como ator principal no processo de inovação, pois ele é o principal agente para a implementação da gestão da inovação, seja dentro de uma empresa privada, ou na Administração Pública. Cabe a ele, enquanto gestor e líder, planejar, implementar, acompanhar as ações práticas, ter uma postura proativa, manter o processo de comunicação aberto, gerenciar sua equipe e manter todos os envolvidos no processo comprometidos com o atingimento dos objetivos.

Segundo Amabile e Mueller (2008), o ambiente de trabalho é o que mais afeta motivação intrínseca para a criatividade, ou seja, as pessoas não vão se empenhar na solução de problemas e na geração de novas ideias caso o ambiente organizacional não seja propício e estimule esse processo. Por isso, é imprescindível estimular a criação de um ambiente dinâmico e a geração de ideias, onde as pessoas tenham liberdade para expressar suas opiniões a respeito das formas de solução de problemas.

Porém, o cenário do setor público envolve excesso de burocracia, serviços ineficientes, escassez de recursos, repetição de práticas rotineiras, padronização de procedimentos em situações diversas, entre outros, que geram baixa capacidade organizacional de adaptação e mudança, ou seja, bem longe do ideal (FEITOSA E COSTA, 2016).

Somado isso, o excesso de indicação política para cargos de gestão afeta esse processo. Santos (2014) salienta que a existência de cargos de confiança é inerente à democracia, porém, no Brasil, esses cargos são numerosos e servem corriqueiramente como moeda de troca de apoio político. O autor também destaca que esse cenário corrobora para a desmotivação dos servidores, subversão do sistema de mérito e falta de profissionalização da gestão pública, não favorecendo a implementação de práticas inovadoras.

Outro ponto do processo de inovação é que ele exige que riscos sejam assumidos, pois se trata de algo novo, de uma mudança radical e/ou de um novo jeito de se fazer algo, e como não há parâmetros de comparabilidade na tomada de decisão, ou dados passados para uma projeção futura, a consequência é a incerteza (TARALLI, 1996). Soma-se ao fato de que optar pelo novo se torna improvável em um cenário em que os controladores intervêm nas ações dos administradores tendo por base um viés antiquado do Direito e do Princípio da Legalidade (JORDÃO, 2018).

Para Ávila (2016, p. 184), os riscos devem sempre ser gerenciados de forma a manter o interesse público e em citação ao *Privy Council Office*<sup>9</sup> (2000), a autora destaca que “a capacidade do governo em gerenciar riscos depende da habilidade de seus funcionários”, ratificando a importância do fator humano no processo de inovação.

Santos (2020) conceitua o termo Risco Na Administração Pública como a incerteza que pode afetar a atividade administrativa, causando impactos negativos ou positivos nos objetivos pretendidos. Dentro deste enfoque, o autor trata da temática do Direito Administrativo do Medo, apresentado a seguir.

## O DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO

O termo Direito Administrativo do Medo faz parte do vocabulário de administradores e gestores públicos e significa:

A interpretação e a aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do Controle Externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo ao interesse público (SANTOS, 2020, p. 39).

Na definição acima, o risco de responsabilização é definido por Santos (2020, p. 324) como “*toda incerteza que pode implicar na responsabilização administrativa, civil,*

---

<sup>9</sup> Privy Council Office. Escritório do Conselho Privado: Grupo de Trabalho de Secretários Executivos Adjuntos para a Gestão de Riscos. Órgão equivalente à Casa Civil da Presidência da República no Brasil.



*penal ou política dos agentes públicos pelo exercício de suas funções, especialmente as decorrentes da atividade decisória*". Já a fuga de responsabilização é destacada por Santos (2020, p. 341) como parte do "*contexto das medidas de prevenção de danos, (...) só que o enfoque da prevenção é proteger o próprio agente público e seus bens jurídicos*".

O Controle Externo, segundo a definição do Glossário do Senado Federal (2022) é a:

Fiscalização é exercida pelo Congresso Nacional sobre os atos e atividades da administração pública, para que tais atos e atividades não se desviem das normas preestabelecidas. Ele abarca a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Trata-se de controle político por excelência das atividades do Estado, exercido pelo Poder Legislativo, destinando-se a comprovar a probidade dos atos da administração, a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos e a fiel execução da lei orçamentária.

O Controle Externo é apresentado neste estudo como aquele exercido pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, com o intuito de fiscalizar as ações da administração pública e o seu funcionamento, de acordo com o Art. nº 71 da Constituição Federal de 1988.

Conforme dito anteriormente, o Direito Administrativo do Medo tem o seu enfoque nas disfunções desse controle que geram consequências negativas.

Sobre a relação entre inovação e controle, Jordão (2018) aponta que essa relação é bidirecional: em uma perspectiva, a inovação impacta o controle e, em outra, o controle impacta a inovação. A primeira perspectiva pode ser ilustrada com o uso de novas tecnologias pelos órgãos de controle e pela sociedade civil, bem como o surgimento de novas ideias e a superação de dogmas. A segunda perspectiva pode ser analisada sobre o impacto positivo, fomentando a inovação, e/ou negativo, comprometendo-a, visto que os gestores, sob o medo do risco de serem sancionados, optam por soluções óbvias e seguras, com o objetivo de não serem contestados pelos controladores.

Dentro das peculiaridades do Setor Público, quando comparado com o Setor Privado, Meirelles (2016, p. 93) aponta que "*na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer*

*tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.*

Santos (2020, p. 13) critica o “*modelo idílico da Administração, onde não pode haver falhas, erros, tampouco equívocos*” e aponta que uma das principais causas do medo é a insegurança jurídica, que advém de normas jurídicas abertas, existência de hiperinflação legislativa, a atribuição da integralidade do risco ao agente público, dentre diversos outros pontos estudados em sua obra.

Para Santos (2020), o risco de responsabilização é a incerteza por trás do exercício da função, principalmente da tomada de decisões, que pode implicar a responsabilização. A partir daí, o risco vira medo quando o agente público percebe que poderá sofrer um processo sancionador ou ser punido pelo simples fato de decidir. Os agentes públicos deparam-se com o medo quando não sabem o que fazer para evitar os riscos, mas pior ainda é quando mesmo fazendo de tudo para evitar os riscos pessoais no processo decisório, ainda assim estarão sujeitos a processos sancionatórios no âmbito judicial ou administrativo.

Segundo Jordão (2018), a sociedade e a doutrina carregam um certo otimismo em relação ao controle e isso traz a ideia de que a intervenção dos órgãos de controle é sempre positiva e para melhor, ao corrigir todos os erros e revisar as decisões. Isso causa nos gestores o medo de tomar decisões que não estão pré-concebidas nas leis (Princípio da Legalidade).

Essa percepção dos agentes públicos, quanto ao fato de pouco importar o que decidam, mesmo que apresentem razões e motivações substanciais, de que estarão sujeitos à elevada responsabilização, pode levar à cultura da não decisão, ou outras disfunções visando o escape dessa responsabilização. Ou seja, como consequência dessa cadeia, o agente público sente medo de ser penalizado por decisões tomadas num ambiente de baixa tolerância às falhas e aos erros, enxerga a situação como perigosa e tenta se autopreservar (SANTOS, 2020).

Como consequência, Sousa (2021) aponta a inação como principal e mais danosa estratégia de fuga da responsabilização utilizada pelos gestores, que é quando o agente público parte do pressuposto que é melhor se proteger a praticar uma ação

que pode gerar responsabilização patrimonial, indisponibilidade dos bens ou até prisão, já que a omissão, quando muito, pode render um processo administrativo disciplinar. Ou seja, para o agente, é melhor fazer nada, auferindo a remuneração do cargo sem correr riscos demasiados.

Outras estratégias são adotadas na busca de autopreservação e fuga de responsabilização e Santos (2020) as classifica em cinco tipos. O primeiro tipo são as estratégias de manipulação da opinião pública ligadas a passar a impressões positivas para minimizar os efeitos negativos de determinando tema para o gestor.

O segundo tipo são as estratégias de atuação visando transferir a outros agentes a responsabilidade ou grau de exposição ao risco. Elas podem ocorrer por meio de (i) delegação de responsabilidade; (ii) reorganização defensiva, ou seja, quando a organização da administração pública ocorre de modo desordenado ou de modo a confundir quem efetivamente deve ser penalizado; (iii) associação coletiva nas decisões, compartilhando o máximo da responsabilização e/ou (iv) governo pelo mercado, quando há privatizações e subcontratações para repassar a responsabilidade do mau funcionamento para à iniciativa privada.

O terceiro tipo são as estratégias de políticas públicas ou operacionais que visam organizar e estruturar a organização administrativa de modo a eliminar potenciais causas da responsabilização, e ocorrem por meio de (i) protocolização, ao se estabelecer rotinas a serem seguidas; (ii) gregarismo, que são as decisões grupais/colegiais; (iii) individualização da responsabilização ou bode expiatório, que consiste em eleger um grupo ou indivíduo sobre o qual deverá recair a responsabilidade e/ou (iv) inação ou imobilismo decisório, ao se negar situações com elevado risco, gerando a paralisia administrativa.

No quarto tipo estão as estratégias de judicialização ou substituição decisória externa, que busca atribuir a outros poderes ou órgãos constitucionais do poder de decisão exclusivo do administrador com o intuito de se proteger de forma jurídica e política.

O quinto tipo é a estratégia de relacionamento informal interadministrativo, quando há a adoção por parte do agente de atuação informal junto aos órgãos de controle externo.

Por fim, o sexto tipo é estratégia de blindagem patrimonial, que busca levar para o âmbito da proteção pessoal o patrimônio do gestor público.

Indo além, Sousa (2021) ainda ressalta estar havendo a recusa de profissionais qualificados em ocupar cargos em comissão na administração pública ou mesmo pedindo exoneração, para não correr riscos.

Dionísio (2019) ressalta que erro é um conceito relativo e sua existência, em alguma proporção, depende do ponto de vista do observador, por isso que a compreensão do administrador público a respeito de um fato ou de uma norma, que é considerada equivocada aos olhos do agente controlador, pode não ser. Dessa maneira, o autor defende a necessidade de se reconhecer um espaço de erro, que conseqüentemente, pode evitar a criação de uma cultura de medo, que acaba por distorcer o processo decisório, desencorajar as inovações e a promoção do experimentalismo, necessário à inovação, bem como prejudicar a administração de riscos no setor público.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A metodologia adotada no desenvolvimento deste artigo é caracterizada como pesquisa bibliográfica, que consiste na revisão da literatura relacionada à temática abordada.

Segundo Boccato (2006), a pesquisa bibliográfica:

[...] busca a resolução de um problema (hipótese) por meio de referenciais teóricos publicados, analisando e discutindo as várias contribuições científicas. Esse tipo de pesquisa trará subsídios para o conhecimento sobre o que foi pesquisado, como e sob que enfoque e/ou perspectivas foi tratado o assunto apresentado na literatura científica. Para tanto, é de suma importância que o pesquisador realize um planejamento sistemático do processo de pesquisa, compreendendo desde a definição temática, passando pela construção lógica do trabalho até a decisão da sua forma de comunicação e divulgação (BOCCATO, 2006, p. 266).

Assim uma pesquisa bibliográfica consiste na busca de obras já estudadas no intuito de solucionar a problemática do estudo do tema.

Para este estudo, foram utilizados periódicos, artigos, teses, dissertações e outros trabalhos científicos publicados em sites especializados sites da Internet, localizados por meio de ferramentas de busca como o Google Acadêmico e a base SciELO. Essas duas bases foram escolhidas por terem sido mais eficientes, tanto qualitativamente quanto quantitativamente, no resgate de artigos científicos no tema escolhido. Também foram utilizados livros da área e publicações do IPEA e da ENAP.

Para a compilação dos resultados, foram realizadas as seguintes etapas: (1) exploração das publicações localizadas nas buscas descritas acima; (2) leitura do material, de forma seletiva, a fim de selecionar aqueles que poderiam contribuir com o desenvolvimento do estudo; (3) elaboração de fichas com resumos de partes relevantes do material consultado; (4) ordenação das fichas de acordo com o seu conteúdo e análise sob a ótica dos Fatores de Influência, classificados em 4 Níveis, apresentados por Cavalcante e Camões (2017); (5) análise e resultados apresentadas na sessão correspondente deste artigo e (6) conclusões.

Para atingir o objetivo de analisar o Direito Administrativo do Medo como fator de influência na inovação na Administração Pública, adotou-se a uma abordagem qualitativa, que se destina para casos em que o objetivo é a “*demonstração lógica das relações entre conceitos e fenômenos, com o objetivo de explicar a dinâmica dessas relações em termos intersubjetivos*” (MENDES, 2006, p. 11), com caráter descritivo, ou seja, ela não pretende interferir na realidade, mas sim criar condições e visões para que a intervenção ocorra (METRING, 2009).

A técnica qualitativa utilizada foi a análise de discurso, que segundo Moraes e Galiuzzi (2016) tem como preocupação central a interpretação com base em uma teoria de cunho crítico.

Adotou-se uma postura analítica e crítica, com reflexão e ênfase no processo de argumentação e interpretação rigorosos, visando ampliar a interdisciplinaridade e promover a construção de conhecimento por meio de uma relação intersubjetiva. Contudo, isso não denota um “subjetivismo” e/ou defesa de posições meramente pessoais (MENEGETTI, 2011).

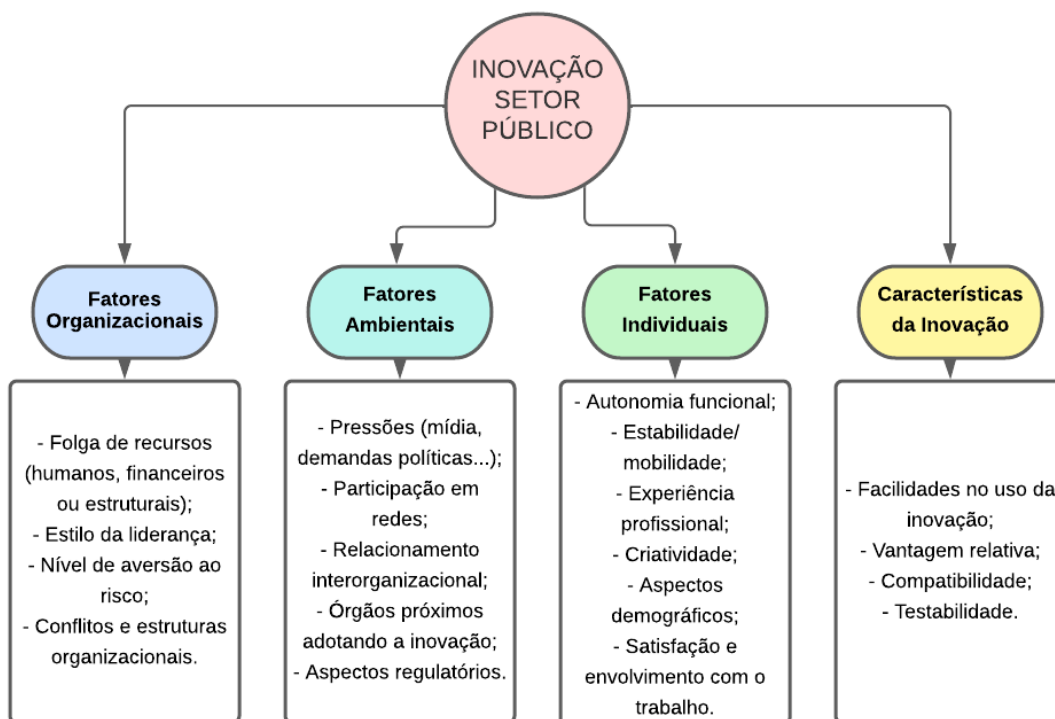
A seguir, serão apresentados a análise e os resultados do estudo.

## ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Os estudos de De Vries, Bekkers e Tummers (2016) apresentam 4 níveis de fatores de influência do processo de inovação: (i) nível ambiental: relacionado ao contexto externo; (ii) nível organizacional: aspectos que incluem as características estruturais e culturais; (iii) nível de inovação: atributos intrínsecos de uma inovação e (iv) nível individual: características das pessoas que inovam.

Com base na classificação apresentada acima, Cavalcante e Camões (2017) conduziram um estudo sobre os aspectos cruciais relativos à inovação na gestão pública, principalmente, seus fatores de influência ou indutores. Os autores também destacam que poucos estudos relevantes na literatura brasileira têm se desafiado no mapeamento dos seus determinantes. A partir dessa lacuna percebida, os autores e apresentaram como resultado a seguinte lista de fatores:

**Figura 1:** Níveis/Fatores de Influência na Inovação no Setor Público



**Fonte:** Adaptado de Cavalcante e Camões (2017).

A partir do citado estudo, ao visualizar que o Direito Administrativo do Medo e suas consequências poderiam ser fatores que impedem o processo de inovação na Administração Pública, o presente trabalho propôs essa análise.

Em **Nível Organizacional**, que compreende os fatores relacionados às características estruturais e culturais, Loureiro (2021) pontua que o juízo administrativo é formado em situações dinâmicas e complexas, e que não é raro o ambiente onde a disponibilidade orçamentária, o suporte técnico e o quadro de pessoal são insuficientes para o adequado desenvolvimento da atividade administrativa.

Corroborando com o exposto acima, os estudos de Saldanha e Cruz (2022) analisaram as percepções dos servidores públicos federais e estaduais quanto aos fatores estruturantes de organização do trabalho para inovação no setor público e os resultados apontaram limitações na gestão de pessoas, número reduzido de membros da equipe, limitações financeiras e de prazos, bem como a resistência à inovação no setor público pela aversão ao risco.

Borins (2001) *apud* De Vries, Bekkers e Tummers (2016) destaca a cultura de aversão ao risco da Administração Pública como um aspecto-chave que limita a inovação. O reconhecimento da inovação como figura central na nova economia é fundamental para o avanço e a remoção de barreiras.

Feitosa e Costa (2016) apontam que o alto nível de aversão ao risco causado pelo medo, faz com que qualquer mudança ocorra de forma lenta e encontre resistência por parte daqueles acostumados com as rotinas e práticas padronizadas.

Nessa mesma linha, Piening (2013) *apud* Sarubbi (2020) assevera que a adoção de modelos permanentes num contexto de mudanças constantes, devido à resistência do novo, afeta a dinâmica das estruturas e o acompanhamento das transformações sociais contemporâneas.

Em relação aos conflitos e estruturas organizacionais, Carvalho Filho (2020) menciona que os órgãos de controle, muitas das vezes, abusam e extrapolam os limites de suas próprias competências, exercendo poderes que vão além daqueles atribuídos pela Constituição e/ou pela sua Lei Orgânica.

Para Jordão (2018), este nível alto de intervenção dos controladores, quando um número cada vez maior de controladores vigia a ação do agente de forma bastante interventiva, tende a criar um cenário desfavorável à inovação.

Willeman (2016) contribui para o debate ao retratar que a tomada de decisão pública se submete a muitas instâncias de controle, o que pode inibir o administrador público e fazê-lo preferir ficar em sua “zona de conforto”.

No **Nível Ambiental**, relacionados ao contexto externo, Sousa (2021) destaca que os aspectos regulatórios, como normas jurídicas abertas, entendimentos legais díspares sobre os assuntos e a existência de hiperinflação legislativa, levam à necessidade de decisões discricionárias e muitas vezes, por medo, os gestores as evitam.

No processo de tomada de decisão do setor público, Santos (2020) salienta que as decisões que não estão pautadas no que está expresso na lei são vistas como arriscadas, ou seja, podem acarretar a atribuição integral do risco ao agente público. Desconsidera-se o fato da chance do aprendizado, tanto individual quanto organizacional, e prevalece a “*mentalidade punitivista*” do controle externo disfuncional.

As pressões externas, como o medo de ser acusado ou sofrer um processo, ser envergonhado e retaliado no trabalho por consequências de decisões errôneas e a tensão existente entre política e burocracia faz com que os gestores também evitem decidir e por consequência buscar soluções inéditas e eficazes (SANTOS, 2020).

Sousa (2021) cita, com base na tese de Dworkin (2001), o “*Gestor Hércules*” para ser capaz de tomar decisões sempre corretas, numa metáfora ao semideus Grego. O autor alerta que essa política do medo transforma os gestores em “*robôs aplicadores de lei*” ou geram o processo que ficou conhecido como “*apagão das canetas*” quando se omitem, como o próprio nome sugere.

No **Nível Individual**, que dizem respeito às características das pessoas que inovam, Jordão (2018) menciona que o medo faz com que os gestores optem por soluções óbvias e seguras, apesar da autonomia funcional de alguns, ou seja, à uma desconsideração da competência de fazer melhor.



Binenbojm e Cirino (2018) alertam que o medo do gestor não incentiva à criatividade, pois ele adota a premissa de não assumir o risco do erro. Com isso, apesar de haver profissionais de notório conhecimento na Administração Pública, que seriam capazes de inovar e solucionar diversos problemas, desde aqueles do cotidiano até outros mais complexos, os problemas continuam sem previsão de solução.

Do mesmo modo, Willeman (2016) aponta que o culto ao controle, muitas vezes, pode desencorajar o pensamento de soluções criativas para resolução dos problemas, devido ao risco que o gestor precisa assumir.

Mulgan (2007) também destaca que as burocracias modernas possuem uma grande quantidade de normas impostas. No Brasil, o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a Administração Pública deverá seguir o princípio da legalidade, vinculando toda a ação do agente público a leis em sentido amplo e restrito. Com isso, a tendência é que os servidores públicos adotem posturas menos criativas e apenas sigam o que está escrito nas normas (TELLES E ANDRADE, 2021)

Acrescenta-se, segundo Silva, Bernardo e Barbosa (2019), a falta de motivação, que corrobora para a inércia na resolução de questões. Um exemplo é a remuneração dos servidores que não se dá por competência e atingimento de metas, fazendo com que em certos casos, seja indiferente lidar com a situação-problema. Dessa forma, o agente público utiliza de estratégias para fugir dessa responsabilidade.

Por fim, em relação ao **Nível da Inovação**, que corresponde aos atributos intrínsecos de uma inovação, é evidente que o processo de inovação pode beneficiar diversos órgãos devido à compatibilidade das rotinas administrativas. Porém, Sousa (2021) aponta que o controle é permeado por um idealismo utópico e fazendo parecer que existe um mundo ideal, mas a realidade enfrentada pelos gestores, está muito mais preocupada com o processo e com o cumprimento de prescrições legais e menos com a efetividade dos resultados.

O quadro abaixo apresenta resumidamente fatores encontrados na literatura relacionados ao Direito Administrativo do Medo.

**Quadro 1:** Fatores limitantes da Inovação no Setor Público relacionados ao Direito Administrativo do Medo

Nível	Fator	Consequência para o processo de inovação
<b>Organizacional</b>	Falta de recursos (humanos, financeiros ou estruturais)	Limitações na gestão de pessoas, número reduzido de membros da equipe, limitações financeiras e de prazos.
	Alto nível de aversão ao risco causado pelo medo	A mudança ocorre de forma lenta e há resistência ao novo por parte daqueles acostumados com as rotinas e práticas padronizadas.
	Conflitos e estruturas organizacionais	Extrapolação, pelos órgãos de controle, dos limites de suas próprias competências e muitas instâncias de controle.
<b>Ambiental</b>	Aspectos regulatórios	Normas jurídicas abertas, entendimentos legais díspares e a hiperinflação legislativa demanda decisões discricionárias e o medo faz com que os gestores as evitem.
	Mentalidade punitivista	Não se percebe a tentativa de solução de um problema e desconsidera-se a chance do aprendizado.
	Pressões externas	Medo de ser acusado, sofrer um processo, ser envergonhado e/ou retaliado no trabalho por consequências de decisões errôneas.
<b>Individual</b>	Decisão de não assumir o risco do erro	Não há incentivo à criatividade para solucionar diversos problemas.
	Vinculação ao princípio da legalidade	Adoção de postura de seguir somente o que está escrito na lei.
	Falta de motivação	Indiferença na busca de soluções.
<b>Características da Inovação</b>	Mundo real	Preocupação maior com o processo e com o cumprimento de prescrições legais e menor com a efetividade dos resultados.

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Pereira (2018) ressalta que a Administração Pública Brasileira possui dificuldades para enfrentar o cenário de paralisia, resultante da ênfase em se punir ilícitos em detrimento da sua prevenção e do aprimoramento da atividade administrativa e com isso, o administrador público evita a inovação.

Para Sousa (2021) é necessário instituir fronteiras claras, a fim de demarcar as hipóteses em que o controle é socialmente vantajoso e afastar sua intervenção em outros casos. A intolerância ao erro do agente público leva a resultados indesejáveis na medida em que inibe iniciativas inovadoras e centraliza nos órgãos de controle as decisões de caráter técnico ou político que deveriam ser dos agentes controlados.

Há necessidade de se buscar uma cultura que estimule a inovação, e que entenda que a busca pelo novo envolve riscos, porém ao se assumir esses riscos e errar, os erros não devem ser vistos como incompetência e sim como aprendizado. A evolução do agente público como gestor somente é possível quando os erros são admitidos, fazendo com que o agente possa aprender por meio da própria experiência, adaptando escolhas e considerando os rearranjos institucionais (BINENBOJM E CYRINO, 2018).

Retornando ao objetivo desta discussão, como apresentado através da análise crítica e da interpretação dos fenômenos abordados, sugere-se, a partir do presente estudo, que o Direito Administrativo do Medo (risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos) pode atuar como fator de limitação no processo de inovação no Setor Público.

Esse estudo não visa generalizar as complexidades dos fenômenos e afirmar que o medo dos agentes impede da inovação no Setor Público. Ressalta-se que esta pesquisa foi um passo dado visando contribuir com os reconhecidos esforços dos estudos críticos levantados.

Existem muitas inovações de forma localizada na estrutura burocrática estatal e que não chegam ao conhecimento de todos. Por exemplo, a premiação das iniciativas de inovação através do Concurso de Inovação na Administração Pública Federal, promovido anualmente, desde 1996, pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Nesses 25 anos, somam-se mais de 400 iniciativas de inovação na Administração Pública premiadas, apesar de, conforme aponta Ferreira *et al* (2015), não ser utilizado um modelo teórico de inovação em serviços nas análises.

Isso demonstra que, ao se trabalhar esses fatores negativos e capacitar os gestores, a inovação pode se tornar mais fluida na Administração Pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cavalcante e Camões (2017) classificaram em 4 Níveis os Fatores de Influência da Inovação no Setor Público. Nesse estudo, os autores concluíram que a capacidade de inovação de uma organização não é determinada por um fator isolado, mas sim pela combinação entre os fatores que compõem suas dimensões, bem como o tipo de inovação, as suas fases e seus objetivos. Além disso, as categorias apresentadas não tiveram o objetivo de ser estanques.

A partir dessa classificação, verificou-se que o Direito Administrativo do Medo e suas consequências podem impedir a criação de um ambiente propício à inovação no Setor Público, pois a forma disfuncional de atuação do Controle Externo aumenta a resistência e a rigidez do setor público, a partir do desenvolvimento de estratégias pelos agentes públicos para a fuga de responsabilização devido ao medo de processos sancionadores e punição por suas decisões.

Os resultados do estudo aqui apresentado não são categóricos, visto que existem diversas abordagens possíveis para o tema que não foram aqui contempladas, como, por exemplo, analisar o tema sob o enfoque de um órgão específico ou dentro níveis hierárquicos, bem como buscar compreender os diferentes aspectos do processo de inovação. Ou seja, essa pesquisa não pretende encerrar essa discussão e sim gerar ideias para pesquisas futuras.

## REFERÊNCIAS

AMABILE, Teresa. M.; MUELLER, Jennifer. Assessing Creativity and Its Antecedents: An Exploration of the Componential Theory of Creativity. In Jing Zhou and Christina E. Shalley (Ed.), **Handbook of Organizational Creativity**. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 2008.

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. Gestão de Riscos no Setor Público. **Revista Controle - Doutrina E Artigos**. Fortaleza/CE, v. 12, n. 2, p. 179-188, 2016. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/110>. Acesso em: 9 dez. 2021.

BARACCHINI, Sabrina Addison. A Inovação Presente na Administração Pública Brasileira. **RAE - Revista de Administração de Empresas**. São Paulo/SP, v. 42, n.

2, abr-jun, p.104-109, 2002. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902002000200010>. Acesso em: 8 dez. 2021.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro/RJ, Ed. Esp.: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, p. 203-224, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655>. Acesso em 07 de mai. 2022.

BOCCATO, Vera Regina Casari. Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. **Rev. Odontol.** Univ. Cidade São Paulo, São Paulo/SP, v. 18, n. 3, p. 265-274, 2006. Disponível em: [https://arquivos.cruzeirodosuleducacional.edu.br/principal/old/revista\\_odontologia/pdf/setembro\\_dezembro\\_2006/metodologia\\_pesquisa\\_bibliografica.pdf](https://arquivos.cruzeirodosuleducacional.edu.br/principal/old/revista_odontologia/pdf/setembro_dezembro_2006/metodologia_pesquisa_bibliografica.pdf). Acesso em: 8 mai. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 8 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera (...). Órgão: Atos do Poder Legislativo. Publicado em: 12/01/2016, Edição 7, Seção 1, Página 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm). Acesso em: 8 dez. 2021.

CALLE, Guillermo Antonio Dávila; NORTH, Klaus; VARVAKIS, Gregório e SILVA, Jackson André da. Aprender a Crescer: como as Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina Podem Enfrentar os Desafios do Crescimento. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis/SC, v. 6, n. 3, p. 6-23, 2016. Disponível em: <https://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/06>. Acesso em: 8 dez. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Hélio Gomes de; REIS, Dálcio Roberto dos; CAVALCANTE, Márcia Beatriz. **Gestão da Inovação**. Curitiba/PR: Aymarã Educação, 2011. 136 p. Disponível em <http://riut.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/2057>. Acesso em: 8 dez. 2021.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública Contemporânea: do Movimento Gerencialista ao Pós NPM**. Texto para discussão 2319. Brasília/DF: Ipea, 2017. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30733&Itemid=424](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30733&Itemid=424). Acesso em: 7 mai. 2022.

CAVALCANTE, Pedro. **Inovação e políticas**: superando o mito da ideia. Organizador: Pedro Cavalcante. Brasília/DF: Ipea, 2019, 427 p. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190530\\_livro\\_inovacao\\_e\\_politicas\\_publicas.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190530_livro_inovacao_e_politicas_publicas.pdf). Acesso em: 5 mai. 2022.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa e CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil / Organizadores: Pedro Cavalcante *et al.* Brasília/DF: Enap, Ipea, 2017, 266 p. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2989/1/171002\\_inovacao\\_no\\_setor\\_publico.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2989/1/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf). Acesso em: 9 dez. 2021.

DE VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/padm.12209>. Acesso em: 9 dez. 2021.

DIONISIO, Pedro de Hollanda. **O direito ao erro do administrador público no Brasil**: contexto, fundamentos e parâmetros. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 229 f, Rio de Janeiro/RJ, 2019. Disponível em <https://www.btdt.uerj.br:8443/handle/1/9448>. Acesso em: 08 de mai. 2022.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Concurso de Inovação na Administração Pública Federal**. Disponível em: <https://inovacao.enap.gov.br/21o-concurso/iniciativas-premiadas/> Acesso em: 8 dez. 2021.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Iniciativas premiadas no 24º Concurso Inovação no Setor Público 2020**. Organização: Coordenação-Geral de Inovação. Brasília: Enap, 2022, 163 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6853>. Acesso em: 07 de mai. 2022.

FEITOSA, Livia Vanessa dos Santos; COSTA, Carlos Eugênio Silva da. Inovações no setor público: a resistência à mudança e o impacto causado no comportamento do indivíduo. **Anais do V SINGEP** (Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade), São Paulo/SP, 2016. Disponível em: <https://singep.org.br/5singep/resultado/191.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; TETE, Marcelo Ferreira; SILVA FILHO, Antonio Isidro da e SOUSA, Marcos de Moraes. Inovação no Setor Público Federal no Brasil na Perspectiva da Inovação em Serviços. **INMR - Innovation & Management Review**, São Paulo/SP, v. 12, n. 4, p. 99-118, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rai/article/view/101521>. Acesso em: 8 dez. 2021.

FONSECA, Geralda Genuina da; PINHEIRO, Ruy Alves Rodrigues; PAIVA, Júnior Cleber Alves; OLIVEIRA, Mariana Silveira de e SILVA, Rafael Luis da. O Fator

Humano como elemento imprescindível para a Gestão da Inovação na Administração Pública. In: **Políticas Públicas frente à Transformação da Sociedade 3** / Organizador: Elói Martins Senhoras. Ponta Grossa/PR: Atena, 2020. Disponível em: <https://www.atenaeditora.com.br/post-artigo/40001>. Acesso em: 10 dez. 2021.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. **Direito do Estado**, 2016. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 06 de mai. 2022.

JORDÃO, Eduardo. A relação entre inovação e controle da administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Curitiba/PR, v. 18, n. 72, 2018. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/928>. Acesso em: 10 dez. 2021.

LOUREIRO, Carlos Henrique Benedito Nitão. **Escolhas interpretativas nas contratações públicas**: entre o erro grosseiro e a responsabilização do agente público. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 107f, Natal/RN, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/46512>. Acesso em: 07 de mai. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. Ed. São Paulo/SP: Malheiros, 2016.

MENDES, A. M. Escuta e resignificação do sofrimento: o uso de entrevista e análise categorial nas pesquisas em clínica do trabalho. In Sociedade Brasileira de Psicologia Organizacional e do Trabalho (Org.), **Anais Eletrônicos do II Congresso de Psicologia Organizacional e do Trabalho**. Brasília/DF: 2006. Disponível em: <http://www.sbpot.org.br/iicbpot/anais.asp>. Acesso em 22 de fev. 2022.

MENEGHETTI, Francis Kanashiro. O que é um ensaio-teórico? **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba/PR, v. 15, n. 2, p. 320-332, 2011. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000200010>. Acesso em 22 de fev. 2022.

METRING, Roberte Araújo. **Pesquisas Científicas**: Planejamento para Iniciantes. Curitiba/PR: Juruá, 2009.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. **Análise Textual Discursiva**. 3. Ed. Ijuí/RS: Editora Ijuí, 2016.

MULGAN, Geoff. **Ready or not?** Taking innovation in the public sector seriously. Londres: NESTA, 2007. Disponível em <https://www.nesta.org.uk/report/ready-or-not-taking-innovation-in-the-public-sector-seriously/>. Acesso em: 09 de mai. 2022.

OECD. **Oslo Manual**: Guidelines for innovation data. OECD Publishing, 2018.

OECD. **Declaration on Public Sector Innovation**. 2019. Disponível em: [https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/OECD-Declaration-on-Public-Sector-Innovation\\_Portuguese-Version.pdf](https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/OECD-Declaration-on-Public-Sector-Innovation_Portuguese-Version.pdf). Acesso em: 8 dez. 2021.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de; SANTANA, Rafael Liberal Ferreira de; e GOMES, Vanessa Cabral. Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. **Cadernos ENAP**, Brasília/DF: ENAP, 2014, 61 p. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2326/1/caderno\\_enap\\_38.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2326/1/caderno_enap_38.pdf). Acesso em: 06 de mai. 2022.

PEREIRA, Ana Carolina Migueis. Trinta anos de controle na Administração Pública: à espera de um giro de eficiência. In: HACHEM, Daniel Wunder; LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos. **Transformações do direito administrativo: o estado administrativo 30 anos depois da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro/RJ: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. 634 p. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/26039/Transf%20do%20Direito%20Adm%20o%20Estado%20Adm\\_alterado.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/26039/Transf%20do%20Direito%20Adm%20o%20Estado%20Adm_alterado.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em 23 fev. 2022.

SALDANHA, Cristina Camila Teles; CRUZ, Vinicius Gonçalves da. Organização do trabalho nas dinâmicas de inovação: evidências na Administração Pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, FGV EAESP São Paulo/SP, v. 27, n. 86, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/83110>. Acesso em: 08 de mai. 2022.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista Do Serviço Público**, Brasília/DF, v. 60(1), p. 05-28, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v60i1.8>. Acesso em: 8 dez. 2021.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1. Ed. São Paulo/SP: Thomson Reuters Brasil (Revista dos Tribunais), 2020.

SARUBBI, Amanda Lopes. **Fatores de influência de uma inovação na administração pública: um estudo de caso sobre o Sistema Eletrônico de Informações (SEI)**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) - Fundação Getúlio Vargas, 99 f., Rio de Janeiro/RJ, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29515>. Acesso em: 9 dez. 2021.



SENADO FEDERAL. **Glossário**. Controle Externo. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/controle-externo>. Acesso em: 8 mai. 2022.

SILVA, Kelly Maria Paz e; MUZZIO, Henrique, ANDRADE, Jackeline Amantino de, e LACERDA, Carlos César de Oliveira. A apropriação da criatividade nos estudos de gestão: uma revisão integrativa e identificação de lacunas na literatura. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, Novo Hamburgo/RS, v. 19, n. 1, p. 80-104, 2022. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/view/2731>. Acesso em: 07 de mai. 2022.

SILVA, Rwrsilany; BERNARDO, Cleice de Pontes e BARBOSA, Raul Pommer. Processo Criativo e Fatores Ambientais como estímulo à Cultura de Inovação na Administração Pública. **13º Congresso Latino-Americano de Varejo e Consumo**, São Paulo/SP, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ocs/index.php/clav/clav2019/paper/viewPaper/7127>. Acesso em: 10 dez. 2021.

SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito administrativo do medo**: o controle administrativo da gestão pública no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, 193 f., Fortaleza/CE, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/59282>. Acesso em: 9 dez. 2021.

TARALLI, Carmine. Tecnologia - o Custo e o Risco da Inovação. **IEA/USP - Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo** (Seminário Sistema Nacional de Inovação: Financiamento de Pesquisa e Desenvolvimento, São Paulo/SP, 1996. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/tarallitecnologia.pdf/view>. Acesso em: 9 dez. 2021.

TELLES, Carine Vogel Dutra, e ANDRADE, Susan Kelly Prado. Inovação no Serviço Público. **Boletim Economia Empírica**, Brasília/DF, v. 2, n. 9, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/6031>. Acesso em: 09 de mai. 2022.

ULLER, Camila Maria; SILVA, Vander Luiz. A geração de ideias nas empresas e suas técnicas. **VII Encontro Nacional de Engenharia de Produção Agroindustrial**, 2013. Disponível em: [http://www.fecilcam.br/anais/vii\\_eepa/data/uploads/artigos/6-02.pdf](http://www.fecilcam.br/anais/vii_eepa/data/uploads/artigos/6-02.pdf). Acesso em: 22 jan. 2022.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática**: perspectivas em prol do direito à boa Administração Pública no Brasil. Tese de Doutorado (Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 360 f., Rio de Janeiro/RJ, 2016. Disponível em [https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597\\_2016\\_completo.pdf](https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597_2016_completo.pdf). Acesso em 07 de mai. 2022.