

ano 18 - n. 72 | abril/junho - 2018
Belo Horizonte | p. 1-300 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v18i72
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003.
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

A relação entre inovação e controle da Administração Pública

The Relationship Between Innovation and the Review of Administrative Action

Eduardo Jordão*

Fundação Getúlio Vargas (Brasil)
eduardo.jordao@fgv.br

Recebido/Received: 26.02.2018 / February 26th, 2018

Aprovado/Approved: 27.08.2018 / August 27th, 2018

Resumo: Este artigo discute a relação bidirecional entre inovação e controle da Administração Pública. Primeiramente, examina o impacto da inovação sobre o controle, ilustrando como novas tecnologias, processos ou ideias podem impactar a atividade de fiscalização da atuação das autoridades administrativas. Em seguida, busca discutir a medida em que o controle da Administração Pública pode incentivar ou limitar o desenvolvimento de novas ideias e novas tecnologias na sociedade e na Administração Pública.

Palavras-chave: Inovação. Controle da Administração Pública. Relação bidirecional. Tecnologia. Participação popular.

Abstract: This article discusses the bidirectional relationship between innovation and public administration control. First, it examines the impact of innovation on the review of administrative action, illustrating how new technologies, processes or ideas can impact the activity of supervising the performance of administrative authorities. It then seeks to discuss the extent to which the review of administrative action can encourage or limit the development of new ideas and new technologies in the society and in the public administration.

Como citar este artigo/*How to cite this article:* JORDÃO, Eduardo. A relação entre inovação e controle da Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 133-146, abr./jun. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i72.928

* Professor da Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito Rio (Rio de Janeiro-RJ, Brasil). Doutor pelas Universidades de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) e de Roma (Sapienza), em cotutela. Master of Laws (LL.M) pela London School of Economics and Political Science (LSE). Mestre pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Foi pesquisador visitante na Yale Law School, nos Estados Unidos, e nos Institutos Max-Planck de Heidelberg e de Hamburgo, na Alemanha. *E-mail:* <eduardo.jordao@fgv.br>.

Keywords: Innovation. Review of administrative action. Bidirectional relationship. Technology. Public participation.

Sumário: 1 Introdução – 2 Impacto da inovação sobre o controle – 3 Impacto do controle sobre a inovação – 4 Conclusão – Referências

1 Introdução¹

A interface entre o Direito Público e a inovação sempre foi relevante. Cada período histórico teve os seus eventos inovadores que chamaram a atenção dos publicistas e impactaram a forma como o Direito rege a vida em sociedade, e a relação entre os cidadãos e o poder público. Se algo há de extraordinário agora é a velocidade de cada etapa de inovação. Tão rápidos e disruptivos têm sido estes eventos inovadores que ampliam significante o problema do *gap* entre os fatos e a resposta do Direito. A circunstância impele os juristas a refletir não mais apenas sobre o impacto de uma *específica inovação* sobre o Direito, mas o impacto de *inovações*, em abstrato, sobre o Direito. Multiplicam-se, por exemplo, os interessantes estudos sobre experimentalismo legislativo que sugerem formas de adaptar o Direito a este contexto de rápidas transformações.² E destacam-se iniciativas como a deste seminário na UERJ, que discute o impacto da inovação sobre diferentes áreas do Direito Público.

A mim, especificamente, foi solicitado que discorresse sobre a relação entre inovação e controle da Administração Pública. A minha primeira reação foi observar que esta mencionada relação é *bidirecional*. Na perspectiva mais evidente ou mais imediata, debater “inovação e controle da Administração” implicaria examinar os impactos que novos elementos, tecnologias, processos ou ideias teriam sobre a atividade de fiscalização da atuação das autoridades administrativas. Em poucas palavras, implicaria examinar o impacto da inovação sobre o controle.

Mas numa outra perspectiva, talvez menos evidente, discutir “inovação e controle da Administração” pode significar outra coisa: se, como e em que medida

¹ Este artigo corresponde à versão escrita e ampliada da minha intervenção no painel sobre controle da administração pública no “Fórum sobre Inovação no Direito Público: diagnóstico e propostas”, realizado no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), nos dias 7 a 9 de novembro de 2017.

² Sobre o tema, ver, por exemplo, RANCHORDÁS, Sofia. *Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: a Comparative Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014. No Brasil, veja-se o estudo de BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 123-163, set. 2016; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito Administrativo e inovação: limites e possibilidades. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 169-189, jul./set. 2017.

o controle da Administração Pública impacta o tanto de inovação que se verificará em uma dada sociedade, ou a forma que esta inovação irá ali assumir. Aqui se trataria, portanto, de debater o impacto do controle sobre a inovação.

As duas perspectivas são interessantes e devem ser examinadas. A exposição a seguir leva em conta esta bidirecionalidade e está estruturada em duas grandes partes correspondentes, para permitir que sejam enfrentados os pontos essenciais relativos a cada uma delas.

2 Impacto da inovação sobre o controle

Nesta primeira parte do artigo, faz-se referência aos impactos produzidos pela inovação no controle da Administração Pública. Esta inovação geradora do impacto, no entanto, pode consistir em duas coisas diferentes. Normalmente quando se fala em inovações, tem-se em mente o uso ou criação de novas tecnologias (item 2.1). Mas também é possível que a inovação consista simplesmente em novas ideias, ou superação de antigos dogmas (item 2.2).

2.1 O impacto gerado pelo uso de novas tecnologias

Também no caso do impacto gerado pelo uso ou criação de novas tecnologias, é preciso divisar duas hipóteses distintas: (i) o controle que é exercido pelos próprios órgãos de controle e (ii) o controle exercido pela população, de forma direta.

a) O uso de novas tecnologias pelos órgãos de controle

O uso de novas tecnologias pelos órgãos de controle tende a facilitar significativamente a fiscalização que eles exercem, além de permitir a realização de atividades de controle antes inexecutáveis.

O caso do Tribunal de Contas da União é bastante ilustrativo, já que é este certamente o nosso controlador que tem levado as inovações tecnológicas mais a sério. O TCU já utilizou mineração de dados (análise de *big data*) no Programa Nacional de Reforma Agrária para identificar mais de meio milhão de casos em desacordo com restrições legais.³ Também já faz uso da tecnologia de mineração de

³ O Tribunal de Contas da União, com o suporte da Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo (Seginf) e da Controladoria Geral da União (CGU), promoveu cruzamento de dados para subsidiar auditorias efetuadas pelas Secretarias de Controle Externo do TCU nos estados do Amapá, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia, Roraima, São Paulo e Tocantins a fim de verificar irregularidades como: "a) existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária[...]; b) inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, [...]; e c) ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento[...]" . O resultado deste cruzamento de dados possibilitou a verificação de 646.504 indícios de irregularidades

textos para extrair, de forma automática, informações sobre licitações e contratos de textos do *Diário Oficial da União*. O mesmo órgão começa a se preparar para realizar processamento digital de imagens obtidas por sensoriamento remoto, a partir de satélites geoestacionários ou de *drones*, para mapear em detalhes áreas geográficas relacionadas ao objeto de uma auditoria. Isso permitiria melhorar a fiscalização remota de obras rodoviárias e ferroviárias. Seria possível verificar, por exemplo, divergências entre intervenções realizadas e respectivos projetos básicos e executivos, ou mesmo desembolsos financeiros sem a correspondente execução física da obra.⁴

Nestes três casos acima, a tecnologia ajuda o TCU a *detectar* irregularidades. Mas o uso da tecnologia também permite aos órgãos de controle se antecipar a problemas, prevendo a sua ocorrência. A análise de *big data* pode indicar padrões de dados que revelem ou sugiram casos suspeitos. O próprio TCU já iniciou estudos para desenvolver um modelo preditivo para análise de risco em transferências voluntárias, tendo o modelo testado obtido índice de acurácia de 80% na indicação de casos suspeitos.⁵

Um outro exemplo de possibilidade: a prefeitura do Rio de Janeiro possuía uma parceria com o aplicativo *Waze* que lhe permitia identificar, de forma bastante precisa, onde se encontravam geograficamente os maiores gargalos de trânsito da cidade e em quais horários.⁶ Esse tipo de informação orientou investimentos em infraestrutura para desafogar estes pontos. Os órgãos de controle poderiam usar as mesmas informações para identificar a adequação das intervenções públicas e verificar a sua economicidade, comparando, por exemplo, o custo da intervenção e as economias geradas com a liberação do trânsito.

na seleção e na manutenção da relação de beneficiários da reforma agrária, inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA, inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, entre outras irregularidades, que calculadas chegaram a estimar um prejuízo de R\$2,83 bilhões de reais (TCU, Acórdão nº 775/2016-Plenário).

⁴ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. O controle da Administração Pública na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Org.). *O controle da Administração Pública na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 19-48.

⁵ Em Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) coordenada pela Secretaria de Gestão da Informação (Seginf) e Secretaria de Controle Externo em Mato Grosso, o Tribunal de Contas da União estudou a possibilidade de elaboração de um modelo preditivo de análise de risco para transferências voluntárias. De acordo com o relatório consolidado, foram examinadas 51 transferências voluntárias em 9 unidades federativas do país, levando em consideração a metodologia de seleção e de evidencição da situação dos objetos de controle examinados e os resultados obtidos em campo. Como resultado, o modelo testado previu fracasso de 80% das transferências com achados analisadas, considerando-se que uma transferência pode conter mais de um achado (TCU, Acórdão nº 539/2016-Plenário).

⁶ De acordo com o *site* da Prefeitura do Rio de Janeiro, a parceria entre a Administração Pública e o aplicativo começou em 2013. Por meio desta, o Centro de Operações Rio (COR) recebia informações sobre acidentes, condições de trânsito e outras complicações reportadas pelos usuários do *Waze*, em troca de dados fornecidos pelo COR relativos a mudanças no trânsito em decorrência de eventos, obras públicas e planejamentos de mobilidade, possibilitando que o aplicativo calculasse o tempo da rota já levando em consideração todas essas modificações nas vias da cidade (Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=6993721>>).

b) O uso de novas tecnologias pela sociedade civil

Até aqui todos os exemplos foram de incrementos na atividade de controle em função do uso de novas tecnologias pelos próprios órgãos de controle. O fato é que as inovações tecnológicas podem ampliar significativamente, ainda, o controle que é exercido sobre a Administração Pública pela própria sociedade – e não apenas pelos órgãos de controle.

Em primeiro lugar, porque a tecnologia tende a facilitar a disponibilização ao público e o acesso do público a dados relevantes, por exemplo, sobre os gastos da Administração Pública, suas atividades e sua performance.⁷ E isso poderá funcionar como gatilho para atuações mais ou menos formais de fiscalização, controle e pressão política. Neste primeiro exemplo, a tecnologia funciona, portanto, como um incrementador da transparência administrativa, oportunizando todo o controle daí decorrente. Assim, o *site* Painel de Preços,⁸ desenvolvido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, agrega em uma só plataforma dados sobre as compras públicas homologadas no Sistema de Compras do Governo Federal (ComprasNet). O objetivo do *site* é auxiliar gestores públicos nas tomadas de decisão durante os procedimentos de compras, auferindo transparência e estimulando o controle social. O *site* apresenta dados de compras e valores de acordo com as regiões e os estados brasileiros. Com ele também é possível pesquisar se um fornecedor pratica o mesmo preço em diferentes órgãos, quais são os preços mais altos, médios e baixos de cada produto. Pode-se inclusive pesquisar dados de compradores e ainda possibilita a geração de um relatório resumido ou detalhado com todos os parâmetros do processo licitatório que se busca saber. O *site* foi alimentado por uma extensa base de dados de compras públicas homologadas no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e ComprasNet, reunindo informações dos anos de 2015, 2016 e 2017. Com a criação da nova solução, os setores públicos e privados – inclusive órgãos de controle – têm acesso amplo e gratuito à ferramenta.

Em segundo lugar, a tecnologia pode facilitar a própria participação popular nas decisões da Administração Pública. Torna-se cada vez mais fácil ouvir os

⁷ No Brasil, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) busca garantir uma gestão transparente, assegurando ao cidadão o direito de *obter* (Art. 7º, Lei nº 12.527/2011) e ter *divulgadas* (Art. 8º, Lei nº 12.527/2011), em locais de fácil acesso, informações atinentes às entidades e aos órgãos do poder público. Tendo isso em vista, a Controladoria-Geral da União (CGU) então criou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), plataforma digital que centralizada todos os pedidos e recursos dirigidos ao Poder Executivo Federal, suas entidades vinculadas e empresas estatais. Em estudo de 2015 divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que fez parte do projeto “Democracia Digital”, nota-se que o e-SIC está presente em 100% dos *websites* federais. Além disso, no âmbito estadual e municipal, também interessa saber que a CGU disponibiliza a fonte do e-SIC, por meio do programa Brasil Transparente, a todos os entes da Federação interessados pelo sistema, ampliando suas capacidades de interação entre controlador e controlado.

⁸ Ver o link: <<http://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>>.

interessados antes da elaboração de uma política pública específica, por exemplo, ou para promover uma votação entre duas alternativas. Aqui já não se trata de incremento da transparência, mas incremento da participação, que pode ser considerado uma forma de controle prévio da atuação administrativa. A Prefeitura de Niterói, por exemplo, conta com o *site* “Participa Niterói”, no qual a população pode votar virtualmente no Plano Plurianual do município.⁹ Já as diversas agências reguladoras possuem mecanismos de participação popular que permitem aos cidadãos opinar sobre projetos de normas e de decisões. Assim, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em parceria com o desenvolvedor de questionários online “SurveyMonkey.com”, abriu, no segundo semestre de 2017, a Consulta Pública nº 016/2017, com o intuito de discutir a pertinência da previsão regulatória do pré-pagamento de energia elétrica, analisar os obstáculos da sua implantação e avaliar propostas de aprimoramentos na Resolução Normativa nº 610/2014 sobre pré-pagamento para o fornecimento de energia.¹⁰ A participação nestes mecanismos pode se dar presencialmente ou através da internet, mas esta segunda opção é a tendência para o futuro.

Em terceiro lugar, já há vários aplicativos para telefones móveis que permitem aos cidadãos atuarem, eles mesmos, como fiscais da Administração, levando aos órgãos de controle de forma rápida e fácil problemas de que tenham tido conhecimento. É exemplo o aplicativo “Eu Fiscalizo”,¹¹ criado pelo TCU em 2016, e que permite a qualquer indivíduo encaminhar ao tribunal elementos textuais, documentos ou imagens relacionadas a possíveis irregularidades. O aplicativo móvel “SAC MPF”, desenvolvido pelo Ministério Público Federal em 2016, permite que o cidadão realize denúncias em tempo real, solicite informações processuais e

⁹ O PPA é a ferramenta mais importante de planejamento do governo, apresentando diretrizes, objetivos, metas e recursos disponíveis à Administração Pública em cada mandato. Em toda mudança de executivo, há uma votação das prioridades que serão seguidas pelo PPA, que agora ganha uma experiência virtual. Além do voto presencial por meio de plenárias e audiências públicas, a população pode votar pelo próprio *site* ou pelo aplicativo de celular Colab.re, parceiro da Prefeitura de Niterói. (Disponível em: <<http://participaniteroi.com.br/>>). O Estado da Bahia, por sua vez, também fez uso de uma ferramenta participativa para votação de diretrizes e prioridades do Plano Plurianual Participativo – PPA-P do estado, no ano de 2011. Através da plataforma <www.ppaparticipativo.ba.gov.br>, o cidadão foi capaz de indicar prioridades e diretrizes a serem seguidas pelo governo, através de um processo simplificado de votação via internet. Este modelo participativo foi aplicado na Bahia para o PPA-P 2012-2015, que, de acordo com a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), contou com 7.683 participações ao todo (ATAÍDE, Luciano Quintão. *Democracia digital e planejamento estratégico de governo: um estudo sobre o Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia 2012-2015 e 2016-2019*. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2016).

¹⁰ A partir de um questionário virtual, era possível ao cidadão e às distribuidoras opinar e sugerir mudanças relacionadas à opção de pré-pagamento, inclusive respondendo questões sobre qual meio eletrônico o consumidor se sente mais confortável para controlar seu consumo de energia (aplicativo de celular, agência virtual, relógio do medidor), quais são as vantagens e desvantagens em se fazer o pagamento pré-pago eletrônico, entre outros assuntos que serão levados em consideração pela ANEEL para aprimorar e modificar a Resolução Normativa nº 610/2014 (Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/consultas-publicas>>).

¹¹ Ver o link: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aplicativo-movel-aproxima-cidadao-do-tribunal-de-contas-da-uniao-1.htm>>.

tire dúvidas diretamente com o órgão.¹² No Espírito Santo, a Secretaria de Estado de Controle e Transparência desenvolveu em 2015 um aplicativo móvel gratuito chamado “Fiscal Cidadão” para que a população encaminhasse denúncias diretamente aos órgãos de controle do Estado. Através do aplicativo, o cidadão é capaz de enviar denúncias e reclamações por foto, mensagem de texto e vídeo, que são encaminhadas para a Ouvidoria do Governo do Estado. Na cidade de São Paulo, a prefeitura lançou o aplicativo “SP156”, mediante o qual o cidadão pode solicitar serviços de zeladoria (poda de árvores, limpeza de bueiros, falta de varrição etc.), reclamar da prestação de serviços públicos, fiscalizar obras públicas e levar ao conhecimento das autoridades quaisquer irregularidades de que tiveram conhecimento. Já a Prefeitura de Niterói realizou parceria com um grupo de empreendedores para a criação, em 2014, do aplicativo Colab.re. Ele consiste numa plataforma digital onde os usuários podem fiscalizar e colaborar para a solução de problemas na cidade. O cidadão, por meio do aplicativo, pode enviar reclamações e sugestões sobre a cidade que são direcionadas para uma equipe de monitoramento da Prefeitura, responsável por gerar estatísticas e georreferenciamento das publicações.¹³ Atualmente, o mesmo aplicativo já é utilizado em mais de 30 outras cidades do Brasil, assim como pela AES Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A., responsável pela distribuição de energia no Estado de São Paulo, e da Secretaria de Aviação Civil.

Todos estes exemplos demonstram como o recurso a novas tecnologias pode ampliar e facilitar o controle da Administração Pública, seja quando exercido pelos próprios órgãos de controle, seja quando exercido diretamente pela população.

2.2 O impacto gerado por novas ideias

Sucede que falar em impacto da inovação sobre o controle também pode significar algo totalmente dissociado de utilização de novas tecnologias. O controle da Administração Pública pode ser *inovado*, *reformado*, pela incidência de novas ideias e novas teorias.

Num primeiro exemplo, contribuições da economia comportamental, para falar de um tema da moda, podem influenciar fortemente as estruturas e as estratégias de *enforcement*. É que a escolha destas estratégias costuma ser informada

¹² De acordo com o secretário-geral do MPF, Lauro Cardoso Pinto, em notícia divulgada pelo próprio Ministério Público Federal, o aplicativo possui “uma média de 4,7 dias de resposta ao cidadão e já temos 96,3% das manifestações finalizadas nesse período e o percentual residual decorre, muitas vezes, de informações mais detalhadas, que demandam pesquisa” (Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgp/noticias-pgr/aplicativo-movel-aproxima-sociedade-do-ministerio-publico-federal>>).

¹³ Ver o link: <<https://www.colab.re/gov>>.

por presunções que os agentes aplicadores da lei possuem daqueles a quem a lei se destina.¹⁴ Na medida em que a economia comportamental contesta as presunções tradicionais sobre o comportamento e as pré-disposições humanas, ela termina oferecendo um manancial teórico muito relevante para a reforma destas orientações e estratégias. Quer dizer: se é verdade que o primeiro impacto da economia comportamental sobre o direito tem sido na utilização de novas estratégias regulatórias, principalmente com o chamado *nudge*, o fato é que a teoria poderá contribuir também para o aprimoramento do controle.

Em resumo, ideias novas importam e podem consistir na inovação que impactará o modo como o controle se dará. Num artigo que publiquei recentemente numa coletânea em homenagem ao Hely Lopes Meirelles, procurei esboçar um histórico do controle judicial no Brasil nas últimas décadas.¹⁵ Não vou repetir todas as considerações que fiz naquela oportunidade, limitando-me a observar que divisei três fases diferentes, sob os rótulos de passado, presente e futuro, e tentei identificar alguns traços marcantes de cada uma destas fases. Depois de um passado de otimismo excessivo no controle e de progressiva ampliação do controle, e de um presente de constitucionalização do Direito Administrativo e todos os riscos daí decorrentes para a segurança jurídica, a minha intuição é a de que a fase futura será marcada por uma orientação extremamente pragmática e realista.

É o pragmatismo, portanto, na minha leitura, a ideia inovadora que deverá impactar o controle da Administração Pública nos próximos anos. Concretamente, o que isso implica? Na doutrina, acho que isso implicará (i) uma maior atenção aos custos diretos e indiretos do controle; (ii) o maior recurso à multidisciplinariedade; (iii) e o abandono de enfoque teórico-dogmático, com a ampliação do número de pesquisas empíricas, que revelem a realidade da atividade dos controladores. Dentro dos próprios controladores, o pragmatismo deverá gerar (i) uma visão menos otimista e menos idealizada das suas próprias capacidades para atuar como resolvidor geral de todos os problemas da república; e (ii) e uma visão mais realista sob as dificuldades e as restrições que afetam as decisões tomadas pelos administradores públicos. Se eu estiver correto na previsão que esbocei, teremos aí outros exemplos de inovação no controle advindos não do uso de novas tecnologias, mas da mera aceitação e prevalência de novas ideias que já começam a aparecer em vários estudos doutrinários sobre o tema.

¹⁴ Cf. BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. 2. ed. New York: Oxford University Press Inc. 2012, p. 50 e ss.

¹⁵ JORDÃO, Eduardo. Passado, presente e futuro: ensaio sobre a história do controle judicial da Administração Pública no Brasil. In: WALD, Aroldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, César Augusto Guimarães (Orgs.). *O Direito Administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário do Hely Lopes Meirelles (1917-2017) defensor do estado de direito*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 350-362.

3 Impacto do controle sobre a inovação

Feitas estas considerações sobre o impacto das diferentes formas de inovação sobre o controle da Administração operado por diferentes atores institucionais, pode-se passar à segunda parte do artigo, relativa ao impacto que o controle pode exercer sobre a inovação na Administração Pública. A seguir se cuidará da hipótese em que o controle gera um impacto *positivo* sobre a inovação, fomentando-a ou favorecendo-a, e da hipótese em que gera sobre ela um impacto negativo, comprometendo-a. Antes de tratar de cada um destes casos, no entanto, cumpre cogitar de uma situação específica, que se coloca entre as duas hipóteses.

Imagine-se a situação em que *uma determinada inovação tecnológica* (e não a inovação, como processo ou resultado abstrato) tem a sua implementação exigida pelo controlador. Figure-se o caso em que o controlador impõe, por exemplo, um determinado padrão de televisão digital ou a utilização de um específico aplicativo pela Administração Pública. Ao fazê-lo, o controlador estaria comprometendo ou fomentando a inovação? Não há resposta simples, pelo que esta hipótese não se enquadra facilmente nas hipóteses que se cogitarão a seguir. De um lado, seria possível defender que a atuação do controlador favoreceu a inovação, na medida em que resultaria na implementação de uma nova tecnologia. Mas a literatura sobre regulação aponta justamente como uma das consequências negativas destas imposições jurídicas específicas (consubstanciada na estratégia regulatória de *comando e controle*) o desincentivo que geram a inovações outras e futuras.¹⁶

Nas linhas seguintes, cuida-se de casos mais claros.

3.1 A hipótese de fomento da inovação

A primeira hipótese de que se deve cogitar é aquela em que o controle impacta *positivamente* a inovação na Administração Pública. Esta influência positiva do controlador sobre a inovação administrativa pode ser *direta* ou *indireta*.

Ela será indireta quando a inovação consistir em mera consequência da realização das atividades normais de controle. Assim, seria possível imaginar um impulso natural à inovação e à qualificação administrativa, como atitudes do administrador, pelo simples fato de que está submetido diuturnamente à fiscalização de diferentes órgãos de controle. Trata-se de hipótese bastante aventada por

¹⁶ "A further worry, moreover, is that commands, and the standards they mandate, may prove unresponsive to changes in technologies, risks and other regulatory challenges so that, even if appropriate today, they may not deliver the right solutions tomorrow. [...] In the light of such difficulties, some commentators have advocated a move away from command-based strategies towards alternative, 'constitutive', 'less restrictive', or 'incentive-based' styles of control" (BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. 2. ed. New York: Oxford University Press Inc. 2012, p. 106-110).

parte da doutrina administrativista, que encara o controle judicial de forma mais otimista.¹⁷

Mas também é possível que a inovação seja *diretamente* (i) fomentada ou (ii) exigida pelo controlador. No primeiro caso, a inovação administrativa advém de uma exigência do controlador por *melhor performance* ou no *enforcement* de um “direito a boa administração”.¹⁸ No segundo caso, há literatura que sugere que a inovação, em si, pode ser considerada como um dever do Estado e, neste sentido, exigida dele, mesmo judicialmente. Alguns autores chegam a falar de “dever republicano de utilização de tecnologia da informação” ou de um “direito fundamental à inovação”.¹⁹ E apontam, por exemplo, que a Emenda Constitucional nº 85/2015 incluiu a inovação no rol das competências comuns da União, dos estados do Distrito Federal e dos municípios.²⁰ De acordo com este raciocínio, na medida em que a Administração não estivesse entregando corretamente este direito, na medida em que não estivesse inovando suficientemente, os órgãos de controle poderiam intervir para determinar algumas ações específicas.

A grande dificuldade aqui está em como sair deste discurso retórico, que naturalmente pode soar muito apelativo, para alguma consequência prática e real. Evidentemente, não é possível exigir o aperfeiçoamento máximo da administração

¹⁷ Veja, por exemplo, a opinião do jurista espanhol Tomas Ramón Fernandez: “juzgar la administración contribuye a administrar mejor, porque al exigir una justificación cumplida de las soluciones en cada caso exigidas por la Administración obliga a esta a analizar con más cuidado las distintas alternativas disponibles, a valorar de forma más serena y objetiva las ventajas y inconvenientes de cada una de ellas y a pesar y medir mejor sus respectivas consecuencias y efectos, previniendo a las autoridades de los peligros de la improvisación, de la torpeza, del voluntarismo, del amor propio de sus agentes, del arbitrarismo y de otros riesgos menos disculpables aún que éstos y no por ello infrecuentes en nuestra realidad cotidiana, de ayer y de hoy” (FERNANDEZ, Tomas Ramón. *De la arbitralidad de la Administración*. 3.ed. Madrid: Civitas, 1999, p. 132).

¹⁸ O direito a uma boa administração tem origem no art. 41, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que garante a todas as pessoas o “direito a que seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável”, de tal sorte que permaneça reservado o “direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros”. Sobre o tema, no Brasil, v. FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2009, e CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 386.

¹⁹ Rafael Jardim Cavalcante intitula como “dever republicano de utilização de tecnologia da informação” a obrigação do Estado em possibilitar ao público o acesso a dados do governo, promovendo “o verdadeiro espírito republicano” em que aos cidadãos é conferido o controle social real. Cf. CAVALCANTE, Rafael Jardim. Transformações da Administração Pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Org.). *O controle da Administração Pública na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 75-99.

²⁰ De acordo com Gledson Pompeu Correa da Costa, a Emenda nº 85/2015 “acrescentou dispositivos que estabeleceram, de forma concreta, diretrizes para o desenvolvimento de ecossistemas de inovação tanto no setor público como na iniciativa privada [...]. Tais alterações na Constituição Federal foram regulamentadas, em grande parte, por meio da Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, que alterou a Lei nº 10.973/2004 (conhecida como Lei da Inovação) e outras relacionadas, sendo considerada assim um novo marco legal referente ao tema” (COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Inovação: dever do Estado, direito do cidadão. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Org.). *O controle da Administração Pública na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 123-150).

pública do ponto de vista da inovação. Então os desafios principais estariam em (i) identificar níveis adequados (ou suficientes) de inovação que pudessem funcionar como gatilhos da intervenção e (ii) todas as dificuldades de implementação das determinações dos controladores, como considerações orçamentárias, de prioridades etc. Na prática, mesmo em um país como o Brasil, em que o nível de judicialização e de controle em geral é tão intenso, esta solução não parece factível.

3.2 A hipótese de comprometimento da inovação

Esta última frase, aliás, abre espaço para a consideração das hipóteses em que o controle pode impactar *negativamente* a inovação. Vinha dizendo que o Brasil possui um nível particularmente alto de judicialização e de intervenção dos controladores. Isso decorre talvez de um certo otimismo da doutrina e da sociedade em relação aos controladores.²¹ A ideia geral é que a intervenção do controlador sempre se fará para o melhor: para corrigir erros e revisar todos os problemas da decisão administrativa controlada.

Este nível particularmente alto de intervenção dos controladores, no entanto, tende a criar um cenário bastante desfavorável à inovação. É que a inovação depende do experimentalismo,²² depende de tentativa e erro, e isso parece bastante improvável num cenário em que qualquer ação do administrador está sendo vigiada de perto por um número cada vez maior de controladores, cada um deles bastante interventivo.²³

O risco de comprometimento à inovação é tanto maior na medida em que boa parte dos controladores parecem ainda atrelados a uma concepção estrita do chamado princípio da legalidade, segundo o qual todas as ações e soluções administrativas já devem estar pré-concebidas na legislação.²⁴

²¹ Cf. JORDÃO, Eduardo. Por mais realismo no controle da Administração Pública. *RERE – Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado*, n. 183, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Eduardo-Jordao/por-mais-realismo-no-controle-da-administracao-publica>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

²² Sobre o tema, v. OCDE. *Embracing Innovation in Government Global Trends*, Curadoria Enap, 2017. (Coleção Governo Digital - Política de Gestão). Disponível em: <<https://exposicao.enap.gov.br/items/show/323>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

²³ Na palestra de encerramento do “Fórum sobre Inovação no Direito Público: diagnóstico e propostas”, o professor Carlos Ari Sunfeld apresentou um esboço de projeto de lei que visaria criar, na Administração Pública, uma espécie de “espaços controlados de inovação”, estruturas que permitiriam ao administrador adotar procedimentos e atividades inovadoras, de forma supervisionada, mas protegida de interferências excessivas dos controladores.

²⁴ Sobre o tema, v., por exemplo, SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, em especial o capítulo 9, “Administrar é criar?”.

A doutrina vem falando de “administradores assombrados ou assustados pelo controle” como forma de denunciar a circunstância de que os administradores brasileiros possuem pouco espaço para ousar, para sair do tradicional.²⁵ Sob o risco de sanção pessoal, a tendência é que optem sempre pelas soluções mais óbvias, mais seguras, aquelas em que não há nenhum risco de contestação. Ninguém em sã consciência desenharia instituições assim, em que os dirigentes não possuem qualquer espaço para ousar, inovar, e, no entanto, é esta precisamente a imagem atual da nossa Administração Pública.

4 Conclusão

Este texto pretendeu traçar um panorama amplo da relação entre inovação e controle da Administração Pública. Por opção metodológica, adotou-se um enfoque de listagem destes diferentes pontos de contato, sem preocupações de aprofundamento de cada um deles. Se a algo o texto contribuir, portanto, será nesta perspectiva horizontal, de apresentação de um rol de hipóteses pertinentes ao tema.

Assim, numa primeira parte, mencionaram-se as circunstâncias em que a inovação pode impactar este controle. Há, de logo, o fato de que inovações tecnológicas podem favorecer o controle, tornando-o mais fácil. O texto deu vários exemplos de tecnologias utilizadas pelos controladores para ampliar o seu poder de detecção e fiscalização da atividade administrativa. Mas a tecnologia pode facilitar também o controle que é realizado pela própria sociedade civil – e não apenas aquele que é realizado pelos controladores. E isso por pelo menos três razões diferentes: (i) porque aumenta a transparência da Administração Pública, facilitando a disponibilização e o acesso de dados relevantes; (ii) porque facilita a participação e o *input* popular nas decisões da Administração Pública, antes ou

²⁵ GUIMARÃES, Fernando Vernalha, O Direito Administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle. *RERE – Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado*, n. 71, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-cri-se-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 06 fev. 2018: “O administrador público vem, aos poucos, desistindo de decidir. Ele não quer mais correr riscos. Desde a edição da Constituição de 88, que inspirou um modelo de controle fortemente inibidor da liberdade e da autonomia do gestor público, assistimos a uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre as suas ações. Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta. Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. Viu seus riscos ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua “zona de conforto”. Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de crise da ineficiência pelo controle: acudados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger. Tomar decisões heterodoxas ou praticar ações controvertidas nas instâncias de controle é se expor a riscos indigestos. E é compreensível a inibição do administrador frente a esse cenário de ampliação dos riscos jurídicos sobre suas ações. Afinal, tomar decisões sensíveis pode significar ao administrador o risco de ser processado criminalmente. Como consequência inevitável da retração do administrador instala-se a ineficiência administrativa, com prejuízos evidentes ao funcionamento da atividade pública”.

depois da sua adoção; (iii) porque aporta aplicativos que possibilitam aos cidadãos atuarem como fiscais diretos da Administração, levando a ela e aos órgãos de controle irregularidades de que tenham tido conhecimento.

Ainda no que concerne ao impacto da inovação sobre o controle, observou-se que inovação nem sempre significa uso ou criação de novas tecnologias – pode referir-se tão somente à propagação e adoção de novas ideias. Por isso se tratou também de algumas ideias dominantes em três diferentes fases do controle da Administração Pública. Sugerir que a ideia dominante da próxima fase deverá ser o pragmatismo gerador de uma visão mais realista e menos otimista dos avanços do controle sobre a atividade administrativa.

Na segunda parte do artigo, tratou-se do impacto inverso, aquele que o controle da Administração pode gerar sobre o tanto ou a forma de inovação que se dará na atividade administrativa. Aqui as hipóteses são duas: impacto positivo ou negativo.

O controle poderia gerar impacto positivo no controle ou de forma direta ou indireta. Indireta quando a inovação for uma consequência natural do fato de que o administrador está submetido diuturnamente à fiscalização dos diversos órgãos de controle. É a ideia de que, porque controlado, o administrador será impelido a melhorar a sua performance – para esvair-se de eventuais sanções ou reprimendas –, e assim deverá inovar. Já o impacto positivo direto se teria nos casos em que a inovação administrativa decorre de *exigência específica* do controlador por melhor performance ou por alguma inovação propriamente dita. Nesta perspectiva se enquadrariam os estudos que classificam a inovação como um “direito fundamental” do cidadão ou um “dever republicano” do Estado.

Já o impacto negativo do controle sobre a inovação se tem na medida em que o controle dificulta o experimentalismo que é essencial à inovação. Num cenário de exacerbação do controle e de multiplicidade dos controladores, é fácil compreender a inexistência de incentivos para a inventividade, a adoção de soluções heterodoxas e as tentativas criativas por parte do administrador. Como mecanismo de autopreservação, ele tenderá a adotar as mesmas decisões e práticas que já receberam a aprovação dos órgãos de controle e não verá razões para inovar.

Referências

ATAÍDE, Luciano Quintão. *Democracia digital e planejamento estratégico de governo: um estudo sobre o Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia 2012-2015 e 2016-2019*. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2016.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. 2. ed. New York: Oxford University Press Inc. 2012.

BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 123-163, set. 2016.

CAVALCANTE, Rafael Jardim. Transformações da Administração Pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Org.). *O controle da Administração Pública na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 75-99.

COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Inovação: dever do Estado, direito do cidadão. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Org.). *O controle da Administração Pública na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 123-150.

CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDEZ, Tomas Ramón. *De la arbitralidad de la Administración*. 3.ed. Madri: Civitas, 1999.

FREITAS, Juarez. *Discrecionariade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2009.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV. *Pesquisa Democracia Digital*: panorama da transparência governamental no Brasil, v. 1. Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG), 2015. Disponível em: <<http://democraciadigital.fgv.br/publicacoes/panorama-da-transparencia-governamental-no-brasil>>.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha, O Direito Administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle. *RERE – Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado*, n. 71, 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 fev. 2018.

JORDÃO, Eduardo. Passado, presente e futuro: ensaio sobre a história do controle judicial da Administração Pública no Brasil. In: WALD, Aroldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, César Augusto Guimarães (Orgs.). *O Direito Administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário do Hely Lopes Meirelles (1917-2017) defensor do estado de direito*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 350-362.

JORDÃO, Eduardo. Por mais realismo no controle da Administração Pública. *RERE – Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado*, n. 183, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Eduardo-Jordao/por-mais-realismo-no-controle-da-administracao-publica>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

OCDE. *Embracing Innovation in Government Global Trends*, Curadoria Enap, 2017. (Coleção Governo Digital - Política de Gestão). Disponível em: <<https://exposicao.enap.gov.br/items/show/323>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito Administrativo e inovação: limites e possibilidades. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 169-189, jul./set. 2017.

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. O controle da Administração Pública na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Org.). *O controle da Administração Pública na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 19-48.

RANCHORDÁS, Sofia. *Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: a Comparative Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

JORDÃO, Eduardo. A relação entre inovação e controle da Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 133-146, abr./jun. 2018.
